

VERSENYKÉPESSÉG  
ÉS IGAZGATÁS



MTA RKK  
PÉCS

# **VERSENYKÉPESSÉG ÉS IGAZGATÁS**

**(Tanulmányok a regionális versenyképesség  
igazgatási feltételeiről)**

# **VERSENYKÉPESSÉG ÉS IGAZGATÁS**

**(Tanulmányok a regionális versenyképesség  
igazgatási feltételeiről)**

*Készült:*

A magyar régiók és települések versenyképessége című  
Nemzeti Kutatás-fejlesztési Program keretében

*Szerkesztő:*

Pálné Kovács Ilona

MTA Regionális Kutatások Központja,  
Pécs, 2004

Lektor: Horváth M. Tamás, DSc  
egyetemi tanár

ISBN 963 9052 38 8

Borító: Pál Zoltán  
Felelős kiadó: Dr. Horváth Gyula főigazgató  
Nyomdai munkák: Sümegei Nyomdaipari,  
Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.

# TARTALOM

<i>ELŐSZÓ</i>	7
---------------	---

## *I. BEVEZETÉS, ELMÉLETI ALAPOK*

<i>Pálné Kovács Ilona</i> A regionális gazdaságfejlesztés igazgatási összefüggései	11
---	----

## *II. SZABÁLYOZÁS, ESZKÖZÖK*

<i>Finta István</i> A helyi-területi szintű közigazgatási szervezetek gazdaságirányítási, támogatási-fejlesztési funkcióinak jogszabályi háttere	35
<i>Faragó László</i> A közösségi (területi) tervezés szerepe a gazdaságfejlesztésben	57

## *III. A SZERVEZETI KÖRNYEZET EGYES ELEMEI*

<i>Raffay Zoltán</i> Az üzleti szolgáltatások szerepe a regionális versenyképesség erősítésében	69
<i>Póla Péter</i> A gazdasági kamarák szerepe a gazdaságfejlesztésben	91
<i>Gál Zoltán</i> Az innováció regionális intézményrendszere és a versenyképesség	115

## *IV. TÉRBELI METSZETEK – EMPIRIKUS TAPASZTALATOK*

<i>Somlyódyné Pfeil Edit</i> A gazdaságfejlesztés megjelenési formái a területfejlesztési régiók szintjén	141
<i>Hrubi László</i> A megyék gazdaságfejlesztési szerepe	161

## *V. HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS – EMPIRIKUS TAPASZTALATOK*

<i>Mezei Cecília</i> Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken	181
---	-----

## ELŐSZÓ

A nemzetközi tapasztalatok szerint a kormányzás, a területi igazgatás szerepének vizsgálata kulcsfontosságú a régiók versenyképességének alakulásában, még akkor is, ha a közszektor ma már nem közvetlen szereplője, sokkal inkább katalizátora, moderátora, információs központja a régiók gazdaságfejlődésének. A kormányzat gazdasági szektorral kialakított kapcsolata, gazdaságfejlesztési szerepvállalása, működési módszerei és szervezeti megoldásai mellett meghatározó a gazdaságfejlesztés optimális térbeli dimenzióinak és a területi közigazgatás területi illetékességének a viszonyrendszere. Európában az elmúlt évtizedekben a középszintű igazgatás terén integrációs jelenségeknek vagyunk a tanúi, a növekvő méretű regionális kormányzatok – úgy tűnik –, hatékonyabban tudnak fellépni a regionális fejlesztések, a gazdaság támogatása terén.

A magyar régiók és települések versenyképessége című Nemzeti Kutatásfejlesztési Program egyik alprogramja keretében folytatott kutatás eredményeit tartalmazza a kötet. A kutatást jórészt a Dunántúli Tudományos Intézet kutatói végezték, illetve a települések versenyképessége körében folytatott empirikus felmérés (lásd Mezei Cecília tanulmányát) a programot végrehajtó konzorcium tagjaként, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége részvételével történt.

A kutatás azzal a feltételezéssel indult, hogy a jelenlegi helyzet számbavétele nélkül nehéz lenne javaslatokat megfogalmazni a regionális versenyképesség igazgatási eszközökkel való támogatására.

Kutatásunk során többek között azt vizsgáltuk, hogy Magyarország területi közigazgatási rendszere hogyan befolyásolja a gazdaságfejlesztési politikát, azaz versenyképességi oldalról alátámasztható-e a közigazgatás regionalizálásának a szükségessége. A versenyképesség, hatékonyság azonban nem csak a méretgazdaságossággal, a gazdaságtámogatási eszközök milyenségével függ össze, hanem a kormányzás társadalmi beágyazottságával, komplexitásával, nyílt, partnerségi vagy zárt, közhatalmi dominanciájú karakterével is. A szűkebb értelemben vett közigazgatási szervek mellett egyéb funkciók és szervezetek sokasága és hálózatokba szerveződése szükséges ahhoz, hogy a régiók gazdasága, erőforráskészlete versenyképes legyen.

A gazdaságfejlesztés közhatalmi támogatásában a kínálatorientáltság, az információk terjedése (tanulás), a tudástranzfer-hálózatok és az együttműködés szükségessége általánosan elfogadott, különösen a hátrányos helyzetű régiókban, ami a cégek közötti integrált kínálati láncolatok és a tudástranzfer hálózatok kiépülését feltételezi.

Annak érdekében, hogy ezeket a követelményeket a kormányzati rendszer teljesíteni tudja, hogy hozzá tudjon járulni a régiók, települések versenyképességéhez, különböző strukturális, működési, eszközrendszeri, és szemléleti elvárá-

soknak kell megfelelnie. Általánosságban megfogalmazható, hogy a gazdasági szektorral kapcsolatos aktív szerepvállaláshoz megfelelő forrásokra, hatáskörre, intézményi és személyi kapacitásokra, kapcsolatrendszerre, információkra van szükség, mégpedig decentralizált módon. A kötet tanulmányai ennek a feltételrendszernek a hazai kiépültségével foglalkoznak különböző területi szinteken, vélhetően igazolva, hogy a területi versenyképesség növelésében az igazgatás terén is bőven vannak megoldandó feladatok.

*A szerkesztő*

## A REGIONÁLIS GAZDASÁGFEJLESZTÉS IGAZGATÁSI ÖSSZEFÜGGÉSEI

*Pálné Kovács Ilona*

### **Bevezetés**

Ma már kevesen vitatják, hogy egy-egy közpolitika sikerességét erősen befolyásolja, hogy végrehajtása milyen szervezeti keretek között zajlik. A regionális politika esetében szakirodalom ugyancsak rámutatott, hogy az intézményrendszer maga is erős hatással van a regionális politika cél- és eszközrendszerére, viszonyuk tehát kölcsönös (*Danson–Lloyd–Hill*, 1997).

A közpolitikai elemzésekben jelentős arányt képviselnek azok a tanulmányok, amelyek nem az adott politika céljaival, eszközeivel, hanem a menedzsmentjével foglalkoznak. Ez tapasztalható a regionális politikában nemzeti és európai uniós szinten egyaránt. Az irányítás szervezeti modellje, a döntéshozásban részt vevő szereplők érdekrendszere, a szervezeti működés, a koordináció hatékonysága egyaránt hatással van a területfejlesztés céljára, eszközrendszerére és eredményességére.

Az Európai Unió regionális politikájának fejlődésében a legutolsó programozási periódusban a „sound management” kialakítása vált az egyik legfontosabb prioritássá, felismerve, hogy a célok és eszközök helyes kijelölése, korrigálása mellett ez a továbbfejlődés, a hatékonyság egyik kiaknázatlan forrása. Az irányítás, menedzsment értékelése nem kevés módszertani, elméleti feladatot ad az igazgatás, politika és menedzsment tudományoknak, amit jelez, hogy az értékelési szakirodalom egyre nagyobb figyelmet szentel a „governance” szempontjainak (*Bovaird–Löffler*, 2003).

A tanulmány azt törekszik számba venni, hogy a gazdaság fejlesztésében érintett helyi, területi szereplők milyen szervezeti, kormányzási modellek keretében, milyen irányítási eszközök birtokában járulhatnak hozzá a régiók versenyképességéhez.

### **Az állam gazdaságfejlesztési szerepvállalásának fejlődése**

#### *A kezdetek*

A regionális fejlesztés, mint tudatos állami tevékenység bizonyos szabályozási elemei már a huszadik század elején megjelentek Nyugat-Európában. A regionális különbségek II. világháború utáni elmélyülése készítette azonban igazán az

államokat területi fejlesztési stratégiák kidolgozására. A jóléti típusú állam polgárainak alanyi jogon biztosított szociális gondoskodás keretében vállalta magára az életkörülmények területi különbségeinek kiegyenlítését. A szociális, vagy méltányossági szempont mellett azonban a regionális kiegyenlítés politikája gazdaságpolitikai, hatékonysági kérdéssé is vált, különösen attól az időszaktól kezdve, amikor a gazdaság általános válsága területi, strukturális dimenzióban is megjelent a hetvenes évtizedben, igényelve az állam masszív beavatkozását, elsősorban tőkeberuházások formájában.

A regionális politika normatív alapjait egyrészt az állampolgári alapjogok, az állam szociális funkcióinak alkotmányos és egyéb közjogi, másrészt az állami gazdaság-szervező, támogató funkciók szervezeti, finanszírozási kereteinek szabályozása jelenti. Az állami elkülönült regionális politikák nem mindig rendelkeztek elkülönült törvényi szabályozással. A regionális politika kibontakozásának időszakában a fejlesztési stratégiák mennyiségi szemléletűek voltak, elsősorban a termelési tényezőkre koncentráltak, a külső erőforrásokra épültek, ezért nem vették figyelembe a problematikus régiók sajátosságait. A stratégiai célokat a központi kormányzat fogalmazta meg, a helyi szervekre szolgáló végrehajtási funkció hárult. A központosság alapján nem véletlen, hogy tényleges fejlődés csak a centrumtérsegekben zajlott le (*Horváth, 1999*).

A regionális politika célrendszere, filozófiája alapvető hatást gyakorolt az állami döntési mechanizmusra is. Amikor a regionális politikát az állam szociális funkciójaként értelmezték, az állam és az érintettek viszonya hierarchikus volt, a helyi-területi érdekcsoportok „kértek”, az állam pedig a közhatalom birtokában a kéréseket elbírálva „adott”. Ezekben az alkuszituációkban az államnak szinte korlátlan mérlegelési lehetősége volt, a helyi-területi érdekcsoportok pedig érdekvényesítési esélyeik függvényében részesedtek a fejlesztési forrásokból, állami támogatásokból. A normatíván nem szabályozott, a hatalmi viszonyoknak alávetett területi politikában a meghirdetett kiegyenlítési célok ütközhetek a tényleges regionális politikai elosztási gyakorlattal. A hatalmi szerkezet a fejlesztési pólusoknak illetve gazdaságilag preferált iparvidékeknek kedvezett nem utolsósorban azért, mert a periférikus, rurális térségek érdekeiket nem tudták érvényesíteni (*Váth, 1979*).

### *A modellváltás*

A regionális politikai modellváltás Nyugat-Európában a hetvenes-nyolcvanas évtized fordulóján következett be. Ekkorra nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi központosított, külső erőforrásokra alapozó eszközrendszer nem képes kezelni a regionális különbségeket. A fejletlen illetve depressziós térségekben nem indult meg tartós, a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodó fejlődés. A modellváltást elősegítette a gazdaságpolitikában bekövetkezett posztfordista fordulat, a jóléti állam erőtartalmának kimerülése is.

Az EU tagállamaira az uniós regionális politikai modellváltás gyakorolt nagy hatást, a Strukturális Alapok 1989-es és '93-as reformja során (Horváth–Illés, 1997). A regionális politikai modellváltás lényege egyrészt a helyi erőforrások bevonásában, a komplexitásban, másrészt a decentralizációban jelölhető meg: általánossá vált az a vélemény, hogy nem elegendő tőkeberuházásokkal a gazdasági szerkezetváltást motiválni, hanem a termelés komplex környezeti feltételeit (infrastruktúrát, szolgáltatásokat, munkaerőt) kell javítani, mégpedig a támogatások, ösztönzők sokrétűbb eszköztárával.

Témánk, a közigazgatás szervezése, szempontjából még lényegesebb a fordulat másik eleme, a decentralizáció, amelynek meghirdetése jelentősen átrendezte a hatalmi szerkezeteket, az igazgatási-irányítási módszereket és az elosztás rendjét is. A helyi sajátosságokra és részben helyi erőforrásokra épülő (endogén), innováció orientált új regionális politikai modell szükségessé tette a tervezés, döntéshozás decentralizációját, a központi állam szerepének visszaszorulását, az indirekt ösztönző eszközök elterjedését, a területfejlesztésben érdekelt partnerek bevonását. A *paternalista hierarchia helyébe a horizontális partnerség lépett*. A „regionalizált” regionális politika egyrészt a regionális szintet értékeli fel a központi és a kommunális szinttel szemben, másrészt a politikai érdekiegyenlítést, partnerséget és gazdaság szervező aktivitást a hierarchikus, közhatalmi, elosztási és bürokratikus tervezési eszközrendszerrel szemben. Az új, partnerségre és helyi forrásokra épülő modellben alapvetően átértékelődik a helyi, és a nem közhatalmi, gazdasági és társadalmi érdekcsoportok szerepe. A regionális politika regionalizálásának is nevezett trend (Bruder–Ellwein, 1979; Kruse, 1990) szerint a térségi problémák megoldásában elsődlegesen a helyi-regionális döntéshozók aktivitására, a politikai akaratképzés regionalizálására van szükség. A felsőbb, központi szintek feladata a rásegítő jellegű támogatás, a regionális politika makro-összefüggéseinek a szabályozása, az ágazati politikákkal való összehangolása, illetve az ágazati politikák területi dimenzióinak erősítése. A helyi szereplők feladata már nem egyszerűen az érdekvédelem, hanem a helyi programok kidolgozása és a végrehajtás garanciáinak a megteremtése a fejlődésben érdekelt valamennyi csoporttal, szervezettel közösen. E megváltozott feladathoz a tervező közigazgatás konszenzusképző és konfliktusfeloldó kapacitását jelentősen növelni kellett, mégpedig úgy, hogy mind a gazdasági piaci szereplők, mind pedig a területpolitika „áldozatait” a munkavállalók és a lakóhelyi közösségek érdekképviseleti lehetőséghez jussanak.

A regionális szintű gazdaságfejlesztés intézményesítése során különös figyelmet kellett fordítani a *nagyvárosi térségekre*, azok adminisztratív integrációs kapacitásának a fejlesztésére. A jelenlegi gazdasági rendszerek jellemzője ugyanis, hogy a termelés helyszínei térben kiterjednek, viszont a termelési szolgáltatások a nagyvárosokban koncentrálnak, nagymértékben meghatározva az adott régió gazdasági versenyképességét. Az a tapasztalat Nyugat-Európában is,

hogy a felértékelődött nagyvárosi adminisztratív-kormányzási-hálózati funkciók ellenére egyrészt a nagyvárosi menedzsment is meglehetősen absztinenciát mutat az integrációs és kezdeményező szerep vállalása iránt (hasonlóan egyébként a nagyváros környéki önkormányzatokhoz), másrészt a nemzeti területi igazgatási rendszerek szabályozása sem nyújt megfelelő keretet az együttműködéshez. Egy, nyolc európai metropoliszra kiterjedő, nemzetközi összehasonlító vizsgálat szerint egyetlen metropolisz térségnek sem volt saját, elkülönült adminisztrációs egysége (Berg et al. 1997).

### A regionális fejlesztés irányítási modelljei

A közigazgatás a reformok korát éli, elsősorban a hatékonyság, költségcsökkentés, a közigazgatás karcsúsítása, a piaci módszerek és technikák alkalmazásának jelszavait követve. Ezeket az új követelményeket nem lehet az angolszász világot jellemző „konzervatív betegségnek” tekinteni (Kickert et al. 1995). A nemzeti sajátosságok érvényesülése ellenére általánossá vált az állami szolgáltatási feladatok kiszereződése, a magán vállalati formák gyakoribb alkalmazása, az államtól részben független ügynökségi formák terjedése. Ezek a változások ma már a rendszerváltó országok közigazgatására is helyel-közzel jellemzőek (Horváth M. T., 2002).

Ezek mellé a változások mellé lépett a területi decentralizáció ugyancsak általános trendje a nyolcvanas évtizedtől kezdődően. A nyolcvanas években kibontakozott regionális decentralizáció egyik fontos sajátossága volt, hogy a regionális szintek megerősödése nem párosult a helyi önkormányzatok, a régió alatti irányítási szintek bevonásával, sőt ezek viszonylagos háttérbe szorulása volt megfigyelhető (Kohler–Koch, 1998).

A regionális tervezés és gazdaságfejlesztés tehát az utóbbi évtizedekben folytonosan változó, kialakulatlan regionális kormányzás közepette működik (Danson–Lloyd, 1997). A változások kulcsszavai a regionális decentralizáció – fiskális föderalizmus, hálózatosodás–governance. A változások jelentős hatással vannak a gazdaságfejlesztés cél- és eszközrendszerére egyaránt.

A szakirodalom a gazdaságfejlesztés irányítása szempontjából négy modellt különböztet meg:

- A *tradicionális* jóléti periódusban és modellben a központi állam erős szerepvállalása tradicionális, hierarchikus eszközökkel történt: adminisztratív tervezés, közösségi tulajdonú vállalkozások és szolgáltatások, erre példa a skandináv országok gyakorlata.
- A második modell *technokrata* megközelítésű, amelyben központilag vezényelt módszerekkel vitték be a gazdaságba az innovatív elemeket, klasszikus eszköze az ügynökségek, rendezési tervek, példa rá a francia tradicionális területfejlesztési politika.

- A harmadik modell különösen a nyolcvanas években volt divatos, amelyik egyrészt decentralizált, másrészt a kiszereződés, privatizálás módszerével *közvetlen piaci módszereket* vitt be az igazgatásba (UK, USA).
- A negyedik – lényegében napjainkig is érvényesülő – modell a *partnerségre*, tárgyalásos megegyezésre, stratégiai tervezésre épülő politika, amely eleinte különösen jellemző volt a német föderatív rendszerre (Cappellin, 1997), mára azonban általánosan elterjedtté vált.

Ez utóbbi gazdaságfejlesztési modell sikeres terjedésének következtében erősödött a plurálisabb, partnerségre épülő regionális kormányzás, amelyben nem csak a helyi hatóságok, önkormányzatok, hanem a különböző szektorok (gazdaság, civil társadalom) részvétele biztosított. Az egyes szereplők, szintek, szektorok között kialakuló informális és formális hálózatok jelentős mértékben javítják a regionális struktúrák alkalmazkodó képességét, flexibilitását, a regionális politika stratégiai jellegét, innovativitását (Cappellin, 1997).

A regionális versenyképesség szervezeti, szervezési megalapozása szempontjából a következő elemek fontosságát emeli ki a szakirodalom: stratégiai szövetségek, köz és magán partnerség, ágazatközi koordináció, a közszektor vállalkozói szerepvállalása, a helyi szereplők bevonása az aktuális gazdaságtársadalmi problémák megoldásába, a szinergiák támogatása, erősítése, rendszerintegráció, szervezeti megújulási képesség. A regionális kormányzatok feladata ezeknek a képességeknek a katalizálása, a különböző források és szereplők integrálása, a hálózatok kiépítésének a segítése. Ez a feladatrendszer mindenképpen aktívabb szerepvállalást jelent a liberális piaci modellnél, ugyanakkor lényegesen kevésbé közhatalmi, hierarchikus jellegű a korábbi jóléti modellnél. A jelenlegi gazdaságfejlesztési periódusban a regionális kormányzatoknak nem azt kell megmondaniuk, hogy mit kell tenni, hanem sokkal inkább azt, hogy hogyan, és kikkel (Cappellin, 1997).

A gazdaságfejlesztési kormányzási modellek tanulmányozása során rámutattak arra, hogy a regionális tervek, programok sikeressége nem csupán azon múlik, hogy rendelkezésre áll-e minden (technikai és professzionális) komponens a tervezéshez, hanem azon is, hogy a regionális szinten rendelkezésre áll-e politikai reprezentáció (legitimáció) és elegendő kormányzási kapacitás (Roberts, 1997). Az 1990-es években a „governance” divatos szóvá vált, amely jelenségek sorának jelölésére szolgál. Vannak, akik az erők szélesebb koalícióját értik „governance” alatt, mások önmagukat szervező, szervezetközi hálózatok rendszerét. A gazdaság, illetve területfejlesztésben a „governance” összefoglaló értékelése azt emeli ki, hogy míg a Keynes-i állam a regionális és helyi gazdaságot integrálta, illetve kipárnázta a gazdasági instabilitással szemben, addig a neoliberális állam fragmentálja és lebontja a központi támogatások rendszerét, destabilizálva a régiót, átstrukturálva a globális verseny erőit. Ekkor lépnek fel a helyi/regionális szereplők, segítve saját krízisbe került gazdaságukat. Az új loka-

lizmus, illetve az új – vállalatszerű – menedzsment megítélése is eltérő. Putnam, illetve Rhodes szerint nem növekedett a helyi erők hatalma, viszont nőtt a fragmentáció, csökkent az elszámoltathatóság. A tradicionális államok helyére Offe szerint „parakormányzati” szereplők lépnek, amelyek katalizálják a különböző szektorokhoz tartozó szereplőket (Jones, 1999). Kutatások sora indult az új szervezetek, ügynökségek közötti hálózatok értelmezésére.

A regionalizáció nem eredményezte minden országban a politikai, képviselői szervezetek megerősödését, hanem az állami, kormányzati dekoncentrált vagy ügynökségi típusú, „nongovernmentális” egységek terjedését idézte elő (Nagy-Britannia, Finnország, Franciaország, Görögország stb.). Nem véletlen, hogy olyan terminológia honosodott meg a kormányzati típusokat illetően, amely megpróbálja elmosni a választott és nem választott szervezetek közötti különbségeket, s pusztán arra koncentrál, hogy az egyes szinteken tevékenykedő szervezetek elegendő mérlegelési kompetenciával (jurisdiction) rendelkeznek-e (Armstrong, 1997).

Az ügynökségek létrehozásának ütemét jelzi, hogy Az Egyesült Királyságban 1989 és 1995 között 3-ról 97-re növekedett a kvázi független ügynökségek száma, amelyek a köztisztviselőknek 68%-át foglalkoztatta (Hogwood, 1995). Az ún. „top down” decentralizáció, illetve funkcionális (az uniós támogatások igénybevételére „berendezett”) regionalizmus hátrányai azonban viszonylag gyorsan megmutakoztak, a demokratikus deficit mellett a tervezés, gazdaságtámogatás alacsony hatékonyságában.

A lezajlott regionalizációs folyamatok alapján megszívlelendő, hogy olyan dinamikus jelenségről van szó – különösen gazdaságfejlesztési szempontból –, ahol fontosabb a változásokhoz való alkalmazkodás mechanizmusát megkonstruálni, mint a csak átmenetileg „végleges” megoldásokat. Intézményesítési szempontból tehát a lépcsőzetesség, az átfogó jelleg, a hálózatok szerepének felismerése fontosabb az új közigazgatási határok meghúzásánál – *magát a változási folyamatot kell intézményesíteni* (Haynes et al. 1997). Nem a széles értelemben vett „föderális” (decentralizált) struktúrák kiépítése a fontos, hanem a föderalizmus olyan elveinek alkalmazása, mint a flexibilitás és a partnerség. A föderalizmus (azaz regionális decentralizáció), a modern nagyvállalatok szervezeti struktúrája, valamint a kooperatív kapcsolatrendszerek fejlődése között szoros összefüggés mutatható ki. A közhatalmi intézményeknek nem tulajdonosként, vagy menedzserként kell részt vennie a termelési folyamatokban, nem is egyszerűen a piaci viszonyok szabályozójaként, hanem a rendszer integrálójaként, a stratégiai programok kezdeményezőjeként, kooperációt menedzselve az érintett szereplők között (Cappellin, 1997).

Összességében állíthatjuk, hogy a decentralizáció (a hozzá kapcsolódó új illetve nagyobb földrajzi lépték), a nem kormányzati, „szektorközi” formák terjedése, és a hálózatosodás, komplexitás kulcsszavak, amelyek a regionális politika

menedzsmentjét, irányítását általában jellemzik. Ezek a trendek, illetve az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználására vonatkozó szabályok együttesen jelentik a hazai regionális kormányzási modell kialakításának „független változóit”. A függő változókat azonban legalább ilyen mértékben fontos figyelembe venni, amelyek gyakorlatilag a hazai központi és helyi-területi intézményrendszert, az alkotmányos korlátokat, a kormány igazgatás szervezési kapacitásait jelentik.

### A regionális fejlesztés speciális intézményei

Részben a regionális szintek alkotmányos-közigazgatási kiépületlensége, átmenetisége, részben pedig a regionális politika sajátos szükségletei nyomán a területi szintek sajátos intézményesülési folyamaton mennek keresztül, amit szervezeti pluralizálódásnak, vagy szervezeti sűrűsödésnek is neveznek (*Amin-Thrift, 1994*).

A helyi, illetve regionális gazdasági szféra érdekei különböző korporatív formákon keresztül jelennek meg a tervezési folyamatban, a különböző szakmai és társadalmi csoportok megszervezettsége viszont rendkívül egyenetlen és sokszínű. Mint említettük, a regionális fejlesztési döntéshozás számára az utóbbi időben ún. kvázi kormányzati vagy nem kormányzati (*quago/quango*), tripartit/korporatív szervezetek jönnek létre, amelyek egyrészt a területfejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtására, másrészt a központi állam, az önkormányzatok, a munkavállalói és munkáltatói érdekek összekapcsolására hivatottak. Az új típusú intézmények létrehozása esetenként politikai motivációkkal is összefügg, többek szerint a központi hatalmat erősítik a helyi választott hatóságokkal szemben (*Duncan-Goodwin, 1988*).

#### *Fejlesztési ügynökségek*

A területfejlesztési speciális intézményrendszer egyik legfontosabb és legelterjedtebb elemei a többnyire *quango* státuszú ügynökségek. Az ún. regionális fejlesztési ügynökségek már az ötvenes-hatvanas években megjelentek Nyugat-Európában. Ezek számtalan típusú státusszal rendelkeznek (ezért a szervezeti jellemzők oldaláról nehéz egységes fogalmat adni), közös jellemzőjük az, hogy a hierarchikus állami irányításon kívül elhelyezkedő, de közpénzekből finanszírozott szervezetek, amelyeknek fő, megkülönböztető funkciója a gazdaság támogatása. Az ügynökségek létrehozásának indoka az új típusú feladat volt, amely számára fontos volt, hogy:

- a szervezet közel legyen a területi problémákhoz,
- a személyzet közvetlenül foglalkozhasson a gazdasági szervezetekkel (amire a bürokrácia nem képes),

- megfelelő távolság alakuljon ki a politikától, biztosítva a szervezeti állandóságot és hosszú távú gondolkodásmódot, (hozzátéve, hogy a stratégiai döntéshozás a frontvonalban lévő politikusok és bürokraták kezében marad),
- s egyben elősegítse a regionális fejlesztésekhez való pozitív politikai hozzáállást (*Halkier et al. 1998*).

A fejlesztési ügynökségek mögött az esetek 80%-ában erős politikai legitimitációval rendelkező kormányzati vagy területi önkormányzati szervezet áll, mint alapító vagy szponzor, még akkor is, ha az alkalmazott szervezeti forma egyébként magánjogi (például Ausztriában, Hollandiában, Dániában, Lengyelországban). Az ügynökségek sikeressége ugyanis nem csak a személyzet szakértelmétől, a rendelkezésre álló forrásoktól, a rugalmas menedzsmenttől, hanem a szervezeti környezettől, a partnerek mozgásterétől is függ. Méretük változó 20–500 fő is lehet. A regionális fejlesztési ügynökségek fennmaradtak a regionális politikai modellváltást követően is, de jelentősen átalakult, kiszélesedett a profiljuk, a közvetlen gazdaságtámogatáson túl, elsősorban tervezéssel, képzéssel, humán erőforrás menedzsmenttel, marketinggel, K+F tevékenységgel foglalkoznak. A regionális ügynökségek profizmusát elismerve sokan felvetik az elszámoltathatóság, a részvétel hiányát, a központi kormányzat túlsúlyát (*Halkier et al. 1998*). Nagy-Britanniában például a quanqo-kban az 1989-es törvényhozás szerint legfeljebb 20% képviselőhez juthatnak a helyi önkormányzatok. Az angol TEC-t (képzési és vállalkozási tanácsok) nem is tekintik másnak, – a kétségtelen sikerek ellenére – mint a központilag hangszerelt „üzleti lokalizmus” szimbólumainak, amelyet amerikai sémára hoztak létre, s amelyek elsősorban rövid távú célokat és sikereket szolgálnak (*Jones, 1999*).

#### *Public-private partnerségi szervezetek*

A területfejlesztési intézményrendszer fontos speciális elemei a különböző érdekegyeztetési és kollektív döntési fórumok. Nagyon sok országban jöttek létre olyan kísérletek, formák, amelyek még szélesebb bázison és közvetlenebb formában jelenítik meg a különböző érdekcsoportokat, például éves regionális konferenciák, egyeztető fórumok. Az érdekegyeztetés igénye különösen ott vetődik fel erőteljesen, ahol a regionális politikai területi keretek nem egyeznek meg az általános önkormányzati, államigazgatási területi beosztással. Németországban a tartományokon belül eltérő regionális beosztással működnek a kamarák, a munkaerő-piaci intézmények és a közigazgatás. Ezért született például Észak-Rajna-Vesztfáliában az ún. támogatási konferenciák (Förderungskonferenz) gondolata, amelyek nem csak a különböző földrajzi határokat, hanem a különböző szereplők aktivitását is képesek koordinálni, anélkül, hogy elvonnák az egyes partnerek döntési kompetenciáit, alkalmasak a korábbi bürokratikus és centralizált támogatási rendszert decentralizálni és társadalmasítani (*Kruse,*

1990). Természetesen az alapvető motívuma a korporatív formák terjedésének a magánforrások bevonásának szándéka, valamint a gazdaságfejlesztés, területfejlesztés alapvető igénye a gazdasági szektorral való közvetlen kapcsolattartás, a konszenzus kényszere. Az alulról építkező formák mellett meg kell említeni, hogy esetenként a különböző kollektív döntési testületek tagságának mandátuma magától a kormányzattól származik. Például az Angliában létrehozott városi fejlesztési korporációk (UDC) vagy a már említett TEC-ek nem a decentralizációt, hanem a kormányzati beavatkozást, illetve a területi-helyi önkormányzatok kizorítását szolgálták (Lewis, 1992; Jones, 1999). A helyi és regionális korporatista modell terjedésével szemben Németországban is megfogalmazódnak a szakirodalomban alapvető aggályok, miután az egyre terjedő ún. inszenált, megrendezett korporatizmus demokratikus ellenőrzése, megalapozottsága vitatható (Heinze-Voelzkow, 1991).

Az asszocianizmus, illetve a hálózatok kiépülése egyik oldalról képes áthidalni a kialakult fragmentáltságot, a másik oldalról viszont nem feltétlenül eredményez „elegendő demokráciát”, sem szociális méltányosságot. A különböző együttműködési formák nem kezelhetők sem a kormányzás, sem a regionális politika panaceájaként, s, mint a politikatudományi elemzések rámutatnak, csak megfelelően demokratizált környezetben képesek jótékony hatást kifejteni (Amin-Thrift, 1995).

Kétségtelen az is, hogy a folyamat nem korlátozódik a regionális politikára, az állam és politikatudományok hosszú ideje foglalkoznak az állam-társadalom-gazdaság kapcsolatrendszerét bonyolító intézményekkel és mechanizmusokkal, és regisztrálják a korporatista-asszociatív modell terjedését (Streeck-Schmitter, 1984).

### **Az önkormányzatok gazdaság-, illetve területfejlesztési aktivitásának sajátosságai**

Az egyes önkormányzati rendszerek működési kondíciói többnyire nem a jogi szabályozástól, hanem az önkormányzatok gazdasági környezetétől, helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásától és az állam gazdaság – és költségvetési politikájától függenek. Ennek alapján sorolták be az önkormányzati rendszereket:

- ún. klientista (például Franciaország, Olaszország, Spanyolország),
- gazdaságfejlesztő (például USA),
- és jóléti (például Németország, Nagy-Britannia, skandináv államok) csoportokba (Goldsmith, 1990).

Az első modell esetén az állam központosító hajlamú, a helyi források többsége az államtól származik, gyakran pántlikázva, az önkormányzatokat kis helyi gazdaságfejlesztési aktivitás és kreativitás jellemzi. A második modellben az

önkormányzatok vállalkozóként lépnek fel a helyi gazdaságban, helyi forrásfüggőségük nagyobb a központiánál, ezért tranzaktívabb viszonyt létesítenek a helyi gazdaság szereplőivel. A jóléti modellekben a helyi önkormányzatok erős központi függésben látják el feladataikat, szerepfelfogásuk inkább a szolgáltatások nyújtására illetve az ún. „enabling”, helyzetbe hozó funkcióra irányul, kevésbé a helyi gazdaság fejlesztésére, amelyet a központi állam vállal inkább magára. A klientelista modelltől eltérően azonban az elosztás normatív elvű, kevésbé patriarchálisak a viszonyok a központi és helyi szereplők között.

Az önkormányzatok gazdaságfejlesztési szerepe az utóbbi évtizedekben is hangsúlyos maradt, sőt növekedett, annak ellenére, hogy a területfejlesztésnek, mint láttuk, speciális szervezeti igényei is vannak, s az önkormányzatok mellett további szereplők jelentek meg területi szinten is. A gazdaságfejlesztési funkciók megjelenése erős hatást gyakorol magára az önkormányzati rendszerekre mind strukturális, mind pedig funkcionális értelemben (*Pickvance–Preteceille*, 1990).

Az egyes önkormányzati rendszerek gazdaságfejlesztési aktivitása jelentősen eltér egymástól. Az amerikai önkormányzatok, mint említettük, például hagyományosan ún. vállalkozó önkormányzatok, amelyek tőketulajdonosként és foglalkoztatóként illetve sokszor stratégiai vagyon (földterület) birtokosaként hosszabb ideje szereplői a piacgazdaságnak. Aktivitásuk fel is erősödött a Reagan-i fiskális decentralizáció/föderalizmus nyomán. Az európai kontinens önkormányzatai számára csak a legutóbbi időkben vált igazán szükségsszerűvé, hogy a helyi gazdasággal és társadalommal szoros kapcsolatokat alakítsanak ki, miután a központi kormányzatok nem tudták kezelni a gazdasági szerkezetváltással keletkező helyi és regionális válsághelyzeteket. Hozzá kell azonban tenni, hogy a helyi gazdaságfejlesztési ambíciók általában sokkal erősebbek, mint a tényleges helyi mozgástér illetve eszközrendszer. Összehasonlító vizsgálatok azt is mutatják, hogy a helyi önkormányzatok aktívabb szerepvállalása nem helyettesíti, csupán kiegészíti a központi kormányzatok beavatkozását (*Pickvance–Preteceille*, 1990). A brit önkormányzatoknak például 1989-ig felhatalmazása sem volt arra, hogy közvetlenül gazdaságtámogató tevékenységet folytassanak.

Az önkormányzatok a gazdaság telephely-választási döntéseinek befolyásolására alapvetően az infrastrukturális kínálatot illetve az adókedvezményeket alkalmazták, egymással nem összefogván azonban ez a kínálati modell önmagában elégtelenné vált, s a versenyhelyzetben lévő önkormányzatok kioltották egymás törekvéseit. Az ún. fogoly dilemma vezette rá az önkormányzatokat arra, hogy a kínálat orientált gazdaságtámogatási modell mellett keresletorientált eszközöket is alkalmazzanak, azaz maguk keressenek új vállalkozási lehetőségeket (*King*, 1990). Ez utóbbi stratégia tette igazán szükségessé a rugalmas, piacszerű formák és szervezetek alkalmazását, az aktív települési marketing tevékenységet (*Birk et al.* 1992).

## A magyar regionális reform és a versenyképesség összefüggései

Mint köztudomású a magyar területi irányítás az elmúlt másfél évtizedben jelentős mértékben átalakult. A megyék rendszerváltás előtti szerepüket elveszítették, de a helyükre került új szereplők (amelyek szerepét a kötet további tanulmányai elemzik), teljes mértékben nem képesek a komplex regionális kormányzásra. A számtalan reformelképzelés kudarca után, 2002-ben a kormány meghirdette a regionális önkormányzatok létrehozásának programját.

A magyar önkormányzati régiók létrehozásával az Európai Unió azon tagállamainak csoportjába kerülénk, amelyekben a regionális politika akció vagy beavatkozási terei és az általános állami területi beosztás egybeesnek, s ahol a NUTS II-es szintű régiók élén közvetlenül választott önkormányzat áll. Ez az ideális helyzet viszonylag kevés országban jellemző. Kérdés, hogy önmagában a választott NUTS II méretű régió léte elegendő-e a versenyelőnyhöz, vagy egyéb szabályozási, finanszírozási, szervezeti, működési elemek is szükségesek ahhoz, hogy a területfejlesztés regionális szintű irányítása valóban hatékony legyen? A továbbiakban elemezzük, hogy milyen feltételek teljesülése esetén járulhatnak hozzá az önkormányzati régiók a gazdaságfejlesztéshez.

### *Regionális tervezés, programozás*

A területfejlesztési politika egyik legfontosabb döntési típusa, hatásköre, eszköze a tervezés. A regionális szintű tervezés birtokosa a regionális önkormányzat kell, hogy legyen.

- Kézenfekvő, hogy a területfejlesztési terveket az önkormányzat plénuma fogadja el. Kérdés, hogy a testület, legyen bármilyen demokratikusan megválasztva, eleget tesz-e a *partnerségi követelményeknek*. A korábbiakban kifejtettek alapján kijelenthető, hogy nem. Gondoskodni kell tehát arról, hogy a tervezés folyamatában a partnerség elve érvényesüljön. Ez a követelmény nem jelenti azt, hogy a partnerek feltétlenül döntéshozó pozícióban legyenek, csupán azt, hogy módot kell kapniuk véleményük kifejezésére. A tervegyeztetés mechanizmusát akár a regionális önkormányzatok maguk is szabályozhatják (bizottsági, rendszer, fórumok, közmeghallgatás stb.), nagyobb garanciát jelenthet azonban az eljárás központi szabályozása. A tervezés partnerségi rendszere egyébként mindenképpen kiépítendő, akkor is, ha egyelőre nem jönneek létre a regionális önkormányzatok és a jelenlegi regionális fejlesztési tanácsok tartós intézményei maradnak a magyar területi intézményrendszernek.
- A tervezés partnerségi elemei mellett célszerű kitérni a *szakmai háttér* kérdésére. Aligha képzelhető el, hogy a regionális önkormányzatok hivatalai képesek lesznek a tervek elkészítésére, ezért a tervezés szakmai hátterét a jövőben is független szakértő cégek, intézmények biztosíthatják,

amellett, hogy a hivatalban értő partnerük kell, hogy legyen. A regionális önkormányzatokban tehát a területfejlesztési tevékenység számára viszonylag jelentős létszámú szakmai apparátus kiépítése indokolt. A tervezés egy folyamat, amelyik nem zárul le a terv elfogadásával, hanem elindul a végrehajtás irányítása, s eközben a testület folyamatosan szerepet kap, programok indítójaként, programokról szóló beszámolókat elfogadjaként, újabb tervek, tervkorrekciók megalkotójaként. A regionális önkormányzatok akár hivatali részlegként, akár gazdasági társaság alapításával kell, hogy gondoskodjanak arról, hogy a tervezés, programozás regionális decentrumai az országban egyenletesen kiépüljenek.

### *A területi programok menedzsmentje*

Miközben a tervezés maga a választott képviselő testület feladata alapvetően, a programok menedzselése szinte bizonyosan nem. Noha viszonylag ritkán fordulhat elő, hogy valóban az egész régióra vonatkozó, nagyléptékű fejlesztési program megvalósítását kell megszervezni, s a program „kedvezményezettje” maga a regionális kormányzat, e ritka esetekben sem képes egy önkormányzati testület és a hivatala a program menedzsment feladatainak végrehajtására. A nemzetközi gyakorlat is az, hogy a programok tényleges menedzselését profitérdekelt vagy nonprofit intézmények végzik a kedvezményezett, vagy programgazda megbízása alapján.

- A regionális közigazgatási reform életbelépése esetén sem lesznek tehát nélkülözhetők a *regionális fejlesztési ügynökségek*, mert a programok végrehajtásának rendkívül speciális szakismeret igénye van, amely hivatali keretek között aligha biztosítható, illetve használható ki gazdaságosan. A regionális önkormányzatok feladata inkább az lesz, hogy helyzetbe hozza a régió azon szereplőit, akik pályázhatnak, illetve pályázatok, programok, projektek végrehajtását elvégzik. A helyzetbe hozás kézenfekvő formája, ha a regionális önkormányzatok megalapítják, finanszírozzák a regionális fejlesztési ügynökségeket, pontosabban gondoskodnak arról, hogy a jelenlegi ügynökségek tovább működhessenek. Ezek az ügynökségek tudnak aztán olyan szolgáltatásokat nyújtani a régió önkormányzati, gazdasági, civil szereplőinek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a régiók abszorpciós képessége jó legyen. A regionális ügynökségek, mint gazdasági társaságok nagyon különböző méretekben működnek az egyes államokban illetve régiókban Nyugat-Európában is. Tekintettel arra, hogy nálunk a regionális politika üzleti, szolgáltatási, szakmai háttere meglehetősen kiépületlen, viszonylag nagyobb méretű, komplex profilú ügynökségek működtetése, felállítása indokolt, és mindenképpen indokolt a közszektor rásegítése, alapító, finanszírozó szerepe, különösen a kezdeti időszakban. A regionális ügynökségek szintén olyan szervezetek, amelyekre

akkor is szükség lesz, ha nem jönnek létre a választott önkormányzatok, és akkor is, ha igen. Éppen ezért rendkívül sürgető feladat az ügynökségek egzisztenciájának megerősítése, akár a területfejlesztésről szóló törvény módosításának a folyamatában vagy attól függetlenül.

- Mint tudjuk, a fejlesztési programok menedzsmentjéhez hozzátartozik a végrehajtás ellenőrzése és az *értékelés* is. Ezek a funkciók ugyancsak a választott testület, illetve a hivatal kompetenciáján kívül esnek, szerepük legfeljebb az lehet, hogy a testület állítja fel a monitoring bizottságot, illetve bízza meg az értékelést végző független szakmai szervezetet. Ez nem azt jelenti, hogy a testület ebben a munkában nem kap egyáltalán szerepet, hiszen mind a monitoring bizottság, mind az értékelést végző szervezet tevékenységét nyomon kell kísérnie, a programok folyamatából, és eredményeiből a szükséges konzekvenciákat le kell szűrnie annak érdekében, hogy a programok, tervek formálásában egyre nagyobb hatékonyságot érjen el.

#### *Az információs rendszer működtetése*

A szűkebb értelemben vett statisztikai információs rendszer és a fejlesztési dokumentum illetve rendezési tervtár működtetése mellett van egy szélesebb értelemben vett információs szükséglet. A regionális önkormányzatok lehetnek azok a hálózati szervező, közvetítő központok, amelyek segítik a térség önkormányzatait, egyéb szereplőit a nemzetközi kapcsolatépítésben, amelyek vállalják az időközönkénti képzések, továbbképzések megszervezését stb. A regionális önkormányzatoknak, mint testületnek, és mint hivatali szervezetnek is alapvető rendeltetése a régió önkormányzati és egyéb szereplőivel való kapcsolatok kiépítése. Ez a reformot követő években, évtizedben már csak azért is fontos, mert a régió, mint mesterséges képződmény, nem épül igazi hálózatokra, amelyek kiépültsége a régió erejének igazi záloga. Ezért nagyon fontos, hogy a testület működési módszerét, összetételét, bizottsági rendszerét a legnagyobb nyitottság, befogadó képesség jellemezze, s a hivatal rendelkezzen olyan kapacitásokkal, hogy képes legyen a szervezési feladatokat ellátni. Különösen fontos lehet ezért például a regionális önkormányzatok és hivatali szervezetek felállításának folyamatát az informatikai rendszerek kiépítésével összekapcsolni.

#### *Finanszírozási rendszer*

Amennyiben a régiók a következő programozási periódusban 2007-től esetleg saját operatív programot irányíthatnak, akkor viszonylag jelentős források feletti rendelkezés mechanizmusát kell kialakítani. Ha nálunk az önkormányzat kerülne ebbe a pozícióba, akkor sem maga a képviselő testület dönt a projektekről, legfeljebb a programot végrehajtó pályázati rendszer elvi kereteinek a kialakítá-

sa, a folyamat feletti ellenőrzés lehet területi feladat. A forráskihelyezés, projektszelekció ebben az esetben is az önkormányzat melletti ügynökség vagy más szervezet (területfejlesztési tanács/monitoring bizottság) felelősségi körébe kerülhet. A források feletti rendelkezés tehát nem a források végső kedvezményezettek közötti felosztását, hanem a felhasználási célok, prioritások, feltételek kijelölését jelenti.

Ettől a szereptől elkülönítendő a nemzeti források feletti rendelkezési jog, illetve a forrásallokációs hatáskör. Evidenciaként rögzíthető, hogy ha a regionális önkormányzatok nem rendelkeznek saját fejlesztési forrásokkal, akkor önkormányzati autonómiájuk aligha lehet valós. A saját források feletti rendelkezési, adókivetési jog mellett például a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete szerint a regionális önkormányzatoknak szerepet kellene vállalniuk a területükön belüli pénzügyi kiegyenlítési döntésekben is. A Charta úgy fogalmaz, hogy a régióknak törekednie kell a határaikon belüli önkormányzatok közötti pénzügyi egyensúly megteremtésére. E megfogalmazás ugyan meglehetősen általános, nem feltétlenül takarja azt a funkciót, hogy a regionális önkormányzatok dönthessenek közösségi-állami fejlesztési források elosztásáról, de arra bizonyíték, hogy a forráselosztás semmiképpen nem összeférhetetlen az önkormányzati modellel.

A regionális önkormányzatok tehát átvehetik azt a forráselosztó szerepkört, amelyet jelenleg a területfejlesztési tanácsok látnak el regionális és megyei szinten. A nagyságrend mellett az is fontos kérdés, hogy az önkormányzatok milyen eljárási rendben, mechanizmussal végzik el a forrásallokációt, a különböző támogatási rendszerek működtetési feladatát. Vélhetően a nemzeti források elosztása tekintetében sem célszerű a pályázati rendszerek közvetlen területi menedzselése. A terület amennyiben normatív állami támogatási rendszerek működtetésében is szerepet kap, akkor a felosztás, pályáztatás szabályait, céljait a terület határozza meg, s a területnek ellenőrzési jogosítványai is lesznek.

A hazai források feletti rendelkezés nem merül ki pusztán a források elosztásában, hanem a saját kezdeményezésű programok finanszírozása is beleértendő. E tekintetben éppen az lenne a legfontosabb, hogy a regionális önkormányzat maga legyen kezdeményező partnere a gazdasági és civil szférának, települési önkormányzatoknak, és saját forrásaival indítson el olyan regionális léptékű programokat, amelyek költségeihez a többi partner is hozzájárul.

A tervezés, finanszírozás kérdésköréhez tartozik, hogy milyen mechanizmussal biztosítható a központi és regionális és egyéb forrásoknak az összehangolása, az uniós támogatásokra irányuló programokhoz a közösségi és magánforrások összeterelése. Többször felmerült már, hogy nálunk különösen indokolt lenne a *tervszerződések intézményének* a bevezetése, mintára, a francia és lengyel területfejlesztési politika például alkalmaz. A tervszerződések megkötésében a régióknak kulcsfontosságú szerepe lehet, hiszen egyedül a közvetlenül

választott regionális önkormányzatok tekinthetőek legitim és kellő súllyal rendelkező partnernek a kormányzattal szemben. A tervszerződések célja, hogy egy-egy tervezési periódusra (ami vélhetően megegyezik majd az uniós programozási periódusokkal) a kormány és a régiók egymással megállapodjanak abban, hogy saját forrásaikból milyen arányban áldoznak közösen támogatott regionális fejlesztésekre. A regionális és központi prioritások összehangolásának és a források összekapcsolásának a mechanizmusáról van tehát szó, ami lehetővé teszi a forráselosztás előreláthatóságát, s a közös prioritások érvényesítését. A tervszerződésekben meg lehet állapodni a konkrét fejlesztési prioritásokról és programokról, arról, hogy milyen arányban és formában járul hozzá a kormányzat ezekhez (támogatás, hitel, hitelgarancia stb.). Ez a forma alkalmas arra is, hogy az uniós forrásokhoz való hozzájutásban is tervezni lehessen az állami hozzájárulást a régió saját forrásai mellett. A tervszerződések a költségvetések részeként működnének, s azzal a következménnyel járnának, hogy a működési költségvetésektől eltérően, egy évnél hosszabb periódusra vonatkoznának, és lényegesen nehezebben módosíthatóak.

### *Területrendezés*

A rendezési tevékenységet ugyancsak átformálná a régiók létrehozása. Jelenleg csak azokon a szinteken lehet rendezési tervet alkotni, ahol közvetlenül választott képviselő testület működik, tehát települési, megyei és országos szinten. A regionális önkormányzatok létrehozásával, illetve a megyei önkormányzatok felszámolásával a rendezés területi szintje a régió lesz. Az Európai Unióban erőteljes törekvés tapasztalható arra, hogy a fejlesztési és rendezési, térhasználati vonatkozások között szoros kapcsolat legyen, ezt mutatja az ESDP szerkezete, felfogása is. Nálunk a települési szintű rendezési tevékenység összekapcsolódik a fejlesztési tervezéssel, hiszen egységes folyamatban történik a fejlesztési koncepció és a rendezési tervek kidolgozása, elfogadása. Területi, megyei szinten ez nem feltétlenül van így, még akkor sem, ha a területi tervekről szóló miniszteri rendelet az egyeztetés kötelezettségét szabályozza. A regionális szintű rendezési tervezés a jövőben szorosabban összekapcsolódhat a fejlesztési típusú tervek, programok elfogadásával. A regionális önkormányzatok létrehozása kétségtelenül azzal az előnnyel járhat, hogy mindkét területi tervfajta elfogadása a testület hatáskörébe kerül. Célszerű lenne megismerni azokat az új tervezési, tervegyeztetési eljárásokat, technikákat, amelyek ennek a funkciónak a betöltését egyszerűsítik. Amennyiben a közeljövőben nem kerülne sor a regionális önkormányzatok megszervezésére, akkor is szabályozandó, hogy az egy régióhoz tartozó megyék rendezési terveit hogyan lehet minél erősebben összehangolni, együttesen kezelni.

*Gazdaságfejlesztési, menedzselési, beruházási funkciók*

Az Európai Unió strukturális alapjaitól függetlenül a régiók önkormányzati megszervezése elsősorban azzal az előnnyel járhat, hogy lesz olyan általános felhatalmazású, hatáskörű regionális szereplő, amelyiknek érdeke a régió gazdaságának menedzselése, helyzetbe hozása, a gazdaságot segítő, támogató környezet kialakítása: régió marketing, nemzetközi kapcsolatépítés, humán erőforrás fejlesztés, oktatás-képzés stb.

Vélhetően Magyarországon még sokáig aktív közhatalmi, állami, önkormányzati szerepvállalás szükséges például konferencia központok, vásárközpontok, logisztikai központok, innovációs és technológiai transzfer intézmények létrehozásához. Mint ahogy nyilvánvalóan a regionális önkormányzatok részvételére van szükség a regionális léptékű infrastrukturális rendszerek kiépítésében, részben még működtetésében is (például repülőtér, közútfejlesztések, kikötők stb).

Ezért rendkívül fontos, hogy a regionális önkormányzatok hivatalai rendelkezzenek gazdaságfejlesztésben jártas szakemberekkel, s ami még fontosabb, hogy rendelkezzenek olyan partnerségi hálózatokkal, amelyek lehetővé teszik a gazdasági szereplőkkel való érintkezést. Erre a hagyományos önkormányzati testületi felépítés többnyire alkalmatlan. Mint tudjuk, vannak olyan országok, ahol az önkormányzatok saját pénzüzeteket hoznak létre, amelyeknek éppen az önkormányzati fejlesztési, gazdaságtámogatási feladatok „kedvezményes” támogatása a feladata. Megfontolandó, hogy a régiók nem vállalkozhatnának-e ilyen intézmény létrehozására. Tudjuk, hogy a vállalkozásfejlesztési alapítványok, regionális fejlesztési holdingok, s hasonló szervezetek hol megyei, hol regionális léptékben működnek, de mindegyikük kicsiny személyi illetve tőkekapacitással. A regionális reform alkalmat teremthet ezeknek a kapacitásoknak a koncentráálásához is.

Az elmúlt évtized tapasztalataiból kiderült például, hogy az önkormányzatok még megyei mértékben sem voltak képesek ütüyi, útfenntartási feladatok végrehajtására közös társulásokat létrehozni, talán regionális léptékben már optimális kapacitásokkal felállíthatóak ilyen szervezetek. Nyugat-európai tapasztalatok jelzik, hogy a közlekedésben, közlekedésfejlesztésben (kikötők, repterek, logisztikai központok) sem mellőzhető a közhatalmi részvétel, mint ahogy a munkaközvetítők, képzési központok, regionális marketing, idegenforgalmi promóció intézményei is többnyire közösségi támogatással indulnak.

Természetesen az ilyen gazdaságfejlesztési kezdeményezések nem születnek általában hivatali berkekben, legfeljebb arról lehet szó, hogy a regionális önkormányzatok kezdeményezői, finanszírozói, alapítói ilyen vállalkozások elindításának.

Általánosságban kijelenthető, hogy a regionális reform alapkérdése, hogy a regionális önkormányzatok mellett megjelennek-e azok a profit és nonprofit

formában működő különböző szolgáltatások, funkciók, amelyek a regionális politika beágyazottságát biztosítják. A régiók kiépítése az önkormányzatok megválasztásával csak elkezdődik, de korántsem fejeződik be. A sokkal nehezebb feladat, ahol az államnak legfeljebb ösztönző eszközei vannak, a magán és civil szektor hálózatainak, intézményeinek a kiépülése, a megyei léptékek regionálisba integrálódása. Ez a folyamat részben már elkezdődött (pénzügyi szektor, közszolgáltatások, államigazgatás), de a motiválásra, segítségre még sokáig szükség lesz.

### *A regionális politikát szolgáló egyéb funkciók*

Fontos megjegyezni, hogy a regionális önkormányzatok előnye, bármilyen típusú fejlesztési partnerségi szervezettel és ügynökséggel szemben, éppen abban rejlik, hogy átfogó funkciói vannak, s magukban egyesítik a szakmai és politikai, a területi és az ágazati aspektusokat. A regionális önkormányzatok, amikor szerepet kapnak a környezetvédelemben, az infrastrukturális rendszerek működtetésében, fejlesztésében, a közszolgáltatások és a közigazgatás bizonyos feladatainak a megszervezésében, ezzel egyben olyan komplex tudást, információs bázist és kapcsolatrendszert is birtokolnak, amelyet más regionális szervezet biztosan nem. Fontos az, hogy ezeket a funkciókat képes legyen a regionális önkormányzat a regionális politika irányításában összekapcsolni. Be kell tehát építeni a területi irányítási funkciók gyakorlásába az összehangolás, az elemzés, visszacsatolás elemeit.

- A regionális önkormányzatoknak tehát nem csak regionális fejlesztési terveket kell megalkotnia, hanem más szektorális, illetve komplex gazdasági-társadalmi tervet is, amelyek között az összhangot biztosítani kell. A regionális szint már alkalmas különböző közpolitikák összehangolására magán a regionális intézményrendszeren belül, de ami még fontosabb a régió többi önkormányzatára vonatkoztatva is. A regionális önkormányzatnak tehát a régió önkormányzataival, kistérségi, megyei társulásaival, nagyvárosaival közvetlen kapcsolatokat kellene ápolnia, ehhez együttműködési formákat kellene működtetnie. Ennek a funkciónak az ellátására a bizottsági szisztéma nem tűnik alkalmasnak, új típusú fórumrendszeren kellene gondolkodni, illetve meg kellene hagyni a régiók szervezetalkítási jogán belül a lehetőséget, hogy sajátosságaiknak megfelelően működtesék a partnerséget.
- Kitéüntetett szerepe lesz a régiók sikerességének biztosításában annak is, hogy a régiók és a kormányzat között milyen viszony alakul ki. A régióknak el kell látnia egy területi érdekvégyesítő szerepet, e nélkül a reform hosszabb távon visszarendeződhet, a régiók elsúlytalanodhatnak, a centralizáló törekvések áldozatául eshetnek. A magyarországi önkormányzati érdekképviseleti-szövetségi rendszer nem a legsikeresebb, lényegi válto-

zásra lesz szükség. A tervszerződések az egyik intézményei lehetnek az érdekegyeztetésnek, de fontos, hogy a régiók összessége együttesen is rendelkezzen valamilyen érdekérvényesítési fórummal, jogosítvánnyal.

### *Új működési módszerek, intézmények*

Alapelvként rögzíthető, hogy a regionális önkormányzatoknak egyre több olyan típusú feladatot kell megoldania, amelyhez a hagyományos közjogi szervezeti és eszközrendszer nem alkalmas, amelyek végrehajtása kikerül a politikai-hivatali berkekből, s ügynökségek, egyéb szervezetek megbízásával, helyzetbe hozásával valósul meg. Ez felveti annak a mentalitásbeli változásnak a szükségességét, mind a politikusok, mind a hivatalnokok részéről, hogy megértsék, elfogadják, a hatalom gyakorlása elsősorban mások helyzetbe hozását jelenti, s nem a közvetlen megvalósító döntések meghozatalát.

- Vélhetően lesznek olyan politikusok, politikai körök, amelyek ezt *demokrácia deficit*nek fogják minősíteni, kétségtelenül joggal. Ennek ellenére tudomásul kell venni, hogy az új regionális önkormányzatoknak a kormányzás, a governance szemléletét hamar el kell sajátítania, mert európai partnereik már viszonylag hosszú ideje ebbe az irányba mozdultak el. A képviselő testület hatalma elsősorban a tervezésben, programozásban, ellenőrzésben nyilvánul meg, illetve olyan grémiumok felállításában, legitimálásában, amelyek konkrét döntéseket hozhatnak, források felett rendelkezhetnek. A testület mellett a hagyományos bizottságokon kívül fórumok, egyeztető tanácsok stb. sora működhet, amelyek a különböző partnerségeket testesítik meg vagy programokhoz kapcsolódóan ad hoc jelleggel, vagy állandósult formában, a foglalkoztatáspolitikában, környezetvédelemben, más közszolgáltatások szervezésében. Kitüntetett szerepe lehet a régió településeivel, önkormányzati társulásaival való együttműködésnek, amely akár egy „második kamarával”, delegációs formában is elképzelhető, azonban csak konzultációs hatáskörrel.
- A képviselőtestület mellett a *hivatalnak* is új kihívásokkal kell szembenéznie. Az alkalmazottak egy része az ún. „adhocrácia” lesz, amelyik időlegesen és sikerdíjért kapcsolódik az önkormányzathoz. Bizonyára a korábbiaknál nagyobb apparátusra lesz szüksége az uniós, illetve nemzetközi kapcsolattartásnak, sokkal inkább felértékelődik az elektronikus kommunikáció jelentősége, továbbá a hivatal körül is kialakul egy holdudvar, amely a rugalmasabb, speciális szakértelmet, készséget igénylő feladatokat ellátja. Ez a szervezeti háttér egyrészt alkalmissá verbuválódik az ad hoc jellegű feladatokra, amikor pályázat alapján történik a kiválasztás, de célszerű olyan szervezeteket alapítani is, amelyek rugalmasabban és állandóan rendelkezésre állnak.

- Különösen fontos kihívás lesz a régiókkal szemben a *nemzetközi kapcsolatok* erőteljes kiszélesedése és operatívvá válása, a jelenleg inkább jellemző reprezentatív diplomácia helyett. A nemzetközi kapcsolatok nagy része éppen a területfejlesztési akciókhoz kapcsolódik, közös pályázatokban manifesztálódik, konferenciákon, nemzetközi szervezetek munkájában való részvételben. Ezeknek a kapcsolatoknak a professzionális menedzselése szakértelmet, nyelvtudást, informáltságot, segítő szakmai hátteret igényel. Az a tapasztalat, hogy a régiók már önálló EU-kapcsolatok osztályt, hivatali részleget működtetnek. Felvetődik, hogy a régiók képesek lesznek-e „külképviseletek” felállítására. Az is kétségtelen, hogy a régiók nemzetközi kapcsolattartásának a szabályai is meglehetősen tisztázatlanok nem csak hazai, hanem nemzetközi viszonylatban is, hiszen a madridi egyezmény csupán a határ menti régiók közötti együttműködés kérdéseit szabályozza.

### **Versenyképesség – regionális önkormányzat nélkül?**

A regionális önkormányzatnak tehát a tervezés, a folyamatok generálása, bizonyos döntések meghozása, különböző grémiumok létrehozása, szervezetek működésének a felügyelete tartozik a hatáskörébe. Az önkormányzat rendeltetése a stratégiai irányítás, az értékválasztásokra, politikai kompromisszumokra épülő tervezés, célmegjelölés, és a feltételrendszer kereteinek a kialakítása. Sem hatékonysági, sem politikai indokok nem jelölhetőek meg egy ennél operatívabb szerepvállalás mellett.

A regionális önkormányzatok megválasztása ugyan sok szempontból előnyös a területfejlesztési politika terén, de korántsem kizárólagos biztosítéka annak, hogy Magyarország sikeres legyen a Strukturális Alapokhoz való hozzáférésben, s régiói versenyképesekké váljanak. A területfejlesztési politika akkor is egyik prioritása lesz a kormányzásnak, ha nem sikerül a politikai reformot rövid időn belül keresztül vinni. A reformnak tehát ki kell dolgoznia egy olyan stratégiát is, *ami a fokozatos átépítés koreográfiájára épül.*

A területfejlesztésben ez azt jelenti, hogy a régiókat a rendszer középpontjába kell helyezni, azért, mert méretüknél fogva a leginkább alkalmasak a területi gazdaságpolitika irányítására. A régióknak önkormányzat nélkül is meg kell felelnie az alábbi kritériumoknak:

- stabil határok, stabil, hosszabb távra berendezett intézményekkel,
- előre kalkulálható, a jelenleginél lényegesen nagyobb volumenű források,
- legitim, nagyobb társadalmi nyilvánosságot, működő partnerséget biztosító döntési mechanizmus a területfejlesztési tanácsok keretében (tagság kibővítése, konzultációs formák, nyilvánosság).

- professzionális munkát lehetővé tevő regionális fejlesztési ügynökségek (megfelelő finanszírozás, státusz, méret, funkció),
- egyre több gazdaságfejlesztési funkció, szolgáltatás regionális szintű megjelenése,
- a fenti elvárások folyamatos hozzáigazítása az uniós szabályozáshoz, elvárásokhoz.

Az önkormányzati reform elhúzódása nem vezethet oda, hogy Magyarországon a regionális fejlesztési politika megtorpanjon a regionalizmus irányába vezető úton. Ezért üdvözölhető, hogy a közigazgatási reformtól függetlenül is igyekszik a kormány a régiókat helyzetbe hozni. A területfejlesztésről szóló törvény módosításának egyik legnagyobb érdeme lehet a régiók megerősítése, s ezen belül is a regionális fejlesztési ügynökségek stabilizálása.

### *Felhasznált irodalom*

- Amin, A.–Thrift, N. (eds.) 1994: *Globalisation, Institutions and Regional development in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A.–Thrift, N. 1995: Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. – *Economy and Society*. 1. pp. 41–66.
- Armstrong, H. W.: Regional-level jurisdictions and economic regeneration initiatives. In Danson (ed.): 1997. pp 26–47.
- Van den Berg, L.–Braun, E.–van der Meer, J. 1997: The organising capacity of metropolitan regions – *Government and Policy*, 3. pp. 253–273.
- Birk F.–Kanzler, K.–Maier, J.–Troeger-Weiss, G. 1992: *Regionale und kommunale Wirtschaftspolitik in Grossbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland*. Bayreuth, Naturwissenschaftliche Gesellschaft.
- Bovaird, T.–Löffler, E. 2003: Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *IRAS*, 3.
- Bruder, W.– Ellwein, T. (Hrsg.) 1979: Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. – *Politische Vierteljahresschrift*, 10. Sonderheft.
- Cappellin, R. 1997: Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. In Danson, M. et al. (eds.): pp. 47–67. Agg Z.–Pálné Kovács I. (szerk.) 1994: *A rendszerváltás és a megyék*. Veszprém, Comitatus.
- Danson, M.–Lloyd, G.–Hill, S. (eds.) 1997: *Regional Governance and Economic Development*. Pion, London.
- Duncan, S. S.–Goodwin, M 1988: *The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis*. Cambridge, Policy Press.
- Goldsmith, M. 1990: Local autonomy. Theory and practice. In King, D. S.– Pierre, J. (eds.): pp. 15–37.
- Halkier, H.–Danson, M.–Damborg, C. (eds.) 1998: *Regional Development Agencies in Europe*. London, Jessica Kingsley.
- Haynes, K. E.–Mass, G. C.–Stough, R. R.–Riggle, J. D. 1997: Regional governance and economic development: lessons from federal states. In Danson (ed.): pp. 68–85.

- Heinze, R.–Voelzkow, H. 1991: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. – *Politische Vierteljahresschrift*, 22. Sonderheft, pp. 461–477.
- Hogwood, B. W. 1995: Whitehall families: core departments and agency form in Britain – *International Review of Administrative Sciences*, 4. pp. 511–531.
- Horváth Gy. 1999: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, p. 501.
- Horváth Gy.–Illés I. 1997: *Regionális fejlődés és politika. A gazdasági és a szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában*. Budapest, Integrációs Stratégiai Munkacsoport. (Európai Tükör. Műhelytanulmányok, 16.)
- Horváth M. T. 2002: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Jones, M 1999: *New Institutional Spaces*. London, Jessica Kingsley – Regional Studies Association.
- Kickert, J. M.–Jorgensen, T. B. 1995: Introduction: Managerial reform trends in Western Europe – *International review of Administrative Sciences*, 4. pp 499–511.
- King, D. S. 1990: Economic activity and the challenge to local government. In King, D.– Pierre, J. (eds.): pp. 265–287.
- Kohler-Koch, B. u.a. 1998: *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen, Leske+Budrich.
- Kruse, H. 1990: *Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*. Frankfurt am Main, Campus.
- Lewis, N. 1992: *Inner City Regeneration. The Demise of Regional and Local Government*. Philadelphia, Open University Press.
- Pickvance, C.–Preteceille, E. (eds.) 1990: *State restructuring and local power*. London and New York, Pinter Publishers.
- Roberts, P. 1997: Sustainability and spatial competence: an examination of the evolution, ephemeral nature, and possible future development of regional planning in Britain. In Danson (ed.)
- Streeck, W.–Schmitter, P. (eds.) 1984: *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London, Sage.
- Väth, W. 1979: Ökonomische Stagnation und Raumordnungspolitik. In Bruder, W.–Ellwein, T. (Hrsg.): pp. 58–76.

## A HELYI-TERÜLETI SZINTŰ KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI, TÁMOGATÁSI- FEJLESZTÉSI FUNKCIÓNAK JOGSZABÁLYI HÁTTERE

*Finta István*

### A jogi szabályozás helye, szerepe a gazdaságfejlesztésben

A gazdaság fejlődését előmozdító tényezők között alapvető szerepet játszanak a reálfolyamatok belső törvényszerűségei szerint zajló folyamatok, illetőleg az, az állami szerepvállalás, amely különböző gazdaságpolitikákból táplálkozva (monetáris, fiskális, stb.) kívánja a gazdaság fejlődését az egyéb állami érdekek figyelembe vétele mellett elősegíteni.

Az egyes gazdaságpolitikák, illetve az ezekből építkező egyes kormányzati programok közvetlenül nem jelennek meg a jogalkotásban, az egyes jogszabályokban. Mindamelllett az egyes fejlesztési célok eléréséhez nélkülözhetetlen a jogi szabályozás, mint irányítási, feltételteremtő és korlátokat megállapító eszköz. A cél-eszköz viszony egyúttal azt is jelzi, hogy a gazdaságfejlesztésben elsődleges szerep és felelősség az alkalmazott gazdaságpolitikára, illetve annak megalkotóira hárul, a jogszabályok jelentősége ebből a szempontból „csupán” másodlagosnak tekinthető.

Ugyanakkor a jogszabályok segítségével határozzák meg azokat a kompetenciákat, a döntési jogosítványok területi szinteket érintő tartalmát, amelyek megszabják a különböző területi szintű szervezetek gazdaságfejlesztési feladatait, lehetőségeit. A jogszabályok többsége az adott nemzetállam központi kormánya számára biztosítja azokat a legfontosabb jogosítványokat, amelyek alkalmazhatók a gazdasági fejlődés befolyásolására. Természetesen léteznek olyan jogszabályok, amelyek a nemzetállamok felett, az Európai Unió számára határoznak meg fontos jogosítványokat (például a maastrichti konvergencia kritériumok, illetőleg az azokat be nem tartó államokkal szembeni szankciók).

A szövetségi államokban (például Németország, vagy Ausztria) az egyes tartományok is rendelkeznek jogalkotói jogosítvánnyal, így az általuk hozott törvények, rendeletek is alkalmasak lehetnek a gazdasági élet szabályozására. Természetesen a tartományi szinten hozott jogszabályok nem lehetnek ellentétesek az állami szinten alkotott normákkal, így a központilag meghatározott gazdaságpolitikai döntésekkel sem.

Hazánkban – mint centralizált, unitárius államban – a jogszabályok alapvetően a központi kormányzat, illetőleg a jegybank számára biztosítanak olyan jogosítványokat, amelyek alapján befolyásolhatják a gazdasági élet fejlődését.

Az egyes területi szinteket illető kompetenciák rövid áttekintése és összehasonlítása azért tűnt szükségesnek, hogy érzékelhetővé váljanak azok a lehetőségek, az a mozgástér, amelyet a jogszabályok biztosítanak az egyes területi szereplők számára.

Ha a helyi-területi szintű közjogi szervek – jogszabály által biztosított – gazdaságfejlesztési lehetőségeit vizsgáljuk, akkor látható, hogy – centralizált államberendezkedésünk alapján – e szervek meglehetősen csekély jogosítvánnyal rendelkeznek gazdaságfejlesztési elképzeléseik érvényesítéséhez. Tovább szűkül a kör, ha azt vizsgáljuk, hogy ezen jogosítványok közül melyek relevánsak a regionális versenyképesség kialakulása, kialakíthatósága szempontjából.

Mielőtt ez utóbbi kérdésre választ adnánk, érdemes bemutatni azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a helyi, területi szintű szervek számára biztosítják a gazdasági élet valamilyen szintű befolyásolásának lehetőségét.

## **Az egyes területi szintek versenyképességét befolyásoló jogszabályok**

### *Helyi szint*

Legelső szinten, vagyis a helyi önkormányzatok szintjén meglehetősen csekély számú jogszabály tartalmaz megállapításokat a gazdaság fejlesztésére vonatkozóan. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 91. § (1) bekezdése csupán azt deklarálja, hogy „az önkormányzat meghatározza gazdasági programját és költségvetését.” Elvileg e gazdasági programon belül határozzák meg azokat az eszközöket (pl. ingatlanok értékesítésének, bérbeadásának feltételei, vállalkozói tevékenység folytatása, közszolgáltatási szerződések rendszere stb.), amelyek hatást gyakorolnak a gazdasági életre. Az adott tárgyú döntések nyilvánvalóan befolyásolhatják a települések versenyképességét, de fontos hangsúlyozni, hogy e tekintetben nem létezik olyan jogszabály, amely tartalmukra vonatkozóan valamilyen követelményrendszert megállapítana. Más a helyzet a helyi gazdaságot és versenyképességet komolyan befolyásoló helyi adópolitikával kapcsolatosan, ahol az önkormányzatok döntési lehetőségeit és feltételeit külön törvény – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – szabályozza. Az adott település versenyképessége szempontjából nem közömbös, hogy a rendelkezésre álló hatféle adóból, vajon élni kíván-e a kivetés lehetőségével, illetőleg a kivetett adók mértékét milyen konkrét összegben határozza meg.

Helyi szinten túlnyomórészt az önkormányzatok egyedi aktusai, döntései gyakorolhatnak hatást a település versenyképességére, míg a jogszabályoknak e tekintetben jóval kisebb szerep jut, bár jelentőségük vitathatatlan.

A gazdaságfejlesztést is magába foglaló helyi területfejlesztés tervezése, szabályozása tekintetében az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. (VI. 25.) KTM-rendelet állapít meg kötelezettségeket.

A törvény szerint a településfejlesztési koncepció a településrendezési tervet megalapozó, az önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal jóváhagyott dokumentum. A miniszteri rendelet előírja, hogy a rendezési tervet megelőzően szükséges elkészíteni a település fejlesztési koncepcióját, továbbá meghatározza azokat a tartalmi elemeket, amelyek figyelembe vétele mellett a település hosszú távú gazdaságfejlesztési irányainak kijelölése történik meg. A gyakorlati tapasztalatok szerint a települések – különösen a kisebb települések – jelentős része egyelőre nem rendelkezik (aktualizált) rendezési tervvel, így fejlesztési koncepcióval sem. Meglehetősen egyenlőtlenül alakul a terjedelme, az elkészített koncepciók szemléletmódja azon települések esetén, amelyek rendelkeznek ilyen dokumentummal. Ha az egyes fejlesztési koncepciók tekintetében készíthető rangsor, úgy az előkelő helyeket főként a nagyvárosok dokumentumai foglalhatnák el. A jelzett települések adottságaiknál, lehetőségeiknél fogva komolyabb jelentőséget tulajdonítanak a programoknak, illetőleg azok megvalósításának.

A középtávú, a gazdasági környezetnek megfelelően változó, illetve változtatható gazdaságfejlesztési program mellett, tehát helyi szintre vonatkozóan is létezik olyan jogi norma, amely a hosszú távú gazdaságfejlesztési elképzelések megalapozását biztosítja.

### *Kistérség*

A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről a 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet szól. A jogszabály értelmében „területfejlesztési-statisztikai kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat.” Ezt a területi szintet tartalommal a területfejlesztésről és területrendezéséről szóló, 1996. évi XXI. törvény módosítása kívánja feltölteni. Kérdés az, hogy a vonatkozó rendelkezések milyen mértékben járulhatnak hozzá egy adott kistérség versenyképességének kialakításához, mérhetőségéhez. A területfejlesztési törvény módosítására vonatkozó javaslat szerint a kistérség szervezetének, a kistérségi tanácsnak a feladata a területfejlesztési célok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása, közös területfejlesztési programok kialakítása. A felsorolásból érzékelhető, hogy a kistérségi tanács lényegi funkciója a tervezés, programozás, ezért a versenyképesség okai, elemei is e körben keresendők. Ha a

jelzett szervezetek a törvényjavaslat által meghatározott feladataiknak a gyakorlatban is képesek megfelelni, akkor a kistérségek közötti tényleges verseny és versenyképesség az egyes programokhoz, a programok minőségéhez köthető. A program olyan kategória, amely képes lehet egy adott kistérség versenyképességének mérésére is. Abban az esetben, ha a programot a kistérség komparatív előnyeire alapozva, valamint egy sor további feltételnek megfelelően magas színvonalon készítik el, akkor az adott program előmozdíthatja a kistérség gazdasági fejlődését, versenyképesebb lehet más kevésbé megalapozott programokkal szemben a „programok versenyében”. Ennek teljesüléséhez a törvénytervezetben jelenleg szereplő rendelkezések természetesen nem elegendők. A törvényjavaslat ugyan lehetővé teszi a kistérségi tanács számára, hogy forrásokat gyűjtsön a fejlesztési programok megvalósításához, továbbá pályázatot nyújtson be a kistérség fejlesztéséhez kapcsolódó források igényléséhez, azonban nincs olyan garanciális rendelkezés, amely alapján érdemben biztosítható forrás bármely kistérségi program megvalósításához. Az önálló kistérségi szintű finanszírozás megteremtésének hiánya mellett az is komoly probléma, hogy az egyéb, főként pályázati formákban megjelenő központosított szabályozott források többsége egyáltalán nem ösztönzi, nem preferálja a térségi szintű együttműködést, összefogást. Ugyanakkor talán épp a – programokra és térségi együttműködésre építő – pályázati feltételek megfelelő megfogalmazása biztosíthatná leginkább a ténylegesen hosszú távú és érdemi térségi kapcsolatok kialakítását.

Mindemellett az sem elhanyagolható, hogy nem léteznek olyan – főként eljárási szabályok – amelyek azt biztosítanák, hogy valóban a programok versenyéről legyen szó és ne pedig, a különböző érdekek érdekcsoportok igényeinek kistérségi szintű kielégítéséről. Mindemellett a kistérségi programok alapjai lehetnek a kistérségi versenyképesség kialakításának, mérésének.

A kistérség versenyképessége szempontjából egyáltalán nem közömbös az sem, hogy milyen szervezet látja el a menedzsment feladatokat. Ezen a szinten a törvény a kistérségi tanács döntésére bízta, hogy létre hoz-e egy olyan szervezetet, amely segíti a programozásban, a pályázati források felkutatásában és kihasználásában, az érdekvérvényesítő funkció szakmai megalapozásában, stb., vagy pedig nem kíván élni ezzel a lehetőséggel. Mindenesetre valószínűsíthető, hogy a kistérségi feladatok ellátásában magas színvonalon közreműködő menedzsment szervezettel rendelkező területi egység versenyképesebb lehet olyan társához képest, ahol ilyen szervezet nem, vagy a nem megfelelő kiépítettség következtében szerény hatékonysággal működik.

A kistérség mellett szükséges megemlékezni a területfejlesztési társulások intézményéről, melyet szintén a területfejlesztésről szóló törvény szabályoz. Ezen a társulások határai egybeeshetnek a statisztikai kistérség határaival, de el is térhetnek tőle, hiszen kialakításuk nem egy központi oktrojált norma lapján történik, hanem a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek önálló és

önkéntes elhatározásán alapszik. Ezek a társulások szintén hordozói, alkotói lehetnek különböző versenyképes területfejlesztési programoknak, sokszor nagyobb siker esélyével, mint a formálisan létrehozott statisztikai kistérség szervezete. Ennek oka egészen egyszerű. Bár a törvény a statisztikai kistérség számára tartja fenn azt a fogalmi meghatározást, mely szerint a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési statisztikai egység, a valóságban a létező és funkcionális kapcsolat – a területfejlesztés területén – inkább a közös érdekek és célok mentén létesülő önkormányzati területfejlesztési társulásokra jellemző. Tény az, hogy a településüzemeltetési feladatok racionális ellátásának területi egysége nagyon gyakran – jelen pillanatban is – a statisztikai kistérség, vagy akár annál nagyobb területi lépték, azonban a településüzemeltetés optimális területi egysége nem keverendő össze a sikeres, versenyképes területfejlesztés területi egységével. Az előbbi (településüzemeltetési) funkciót előtérbe helyező jogalkotói gondolatmenetre enged következtetni a korábban már idézett kormányrendelet, a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről. A rendelet szerint ugyanis „a kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a *közigazgatás* területi feladatainak ellátásához szükséges illetékeségi területek megállapításának is alapja.”

A jogalkotó a területfejlesztési társulásokkal nem kíván funkciókat, feladatokat, jogosítványokat megállapító rendelkezések formájában bővebben is foglalkozni, ami részben érthető is, hiszen az önkéntes alapon alakuló, megszűnő, formálódó szervezetek és azok területi egysége alig, vagy egyáltalán nem fogható meg, nem szabályozható általános, időt álló jelleggel. Ugyanakkor az alulról felfelé történő szerveződés, a ténylegesen létező közös cél és kohéziós erő, a versenyképesség, a fejlődés olyan alapja lehet, amely talán a jogalkotás számára is több figyelmet érdemelne.

### *Megye*

A megye sorsa annyiban hasonló az imént bemutatott kistérségi területfejlesztési társulások helyzetéhez, hogy a területfejlesztési törvény, illetőleg annak módosítására benyújtott javaslat e területi szintnek és a hozzátartozó szervezeti egységnek (területfejlesztési tanács) sem szán különösebb szerepet. Ugyan a megye területi léptéke megfogható és a területi közigazgatási rendszerünknek jelen pillanatban is működő alapját képezi, mégis úgy tűnik, hogy a gazdaságfejlesztés területén a jogalkotó megfosztja azoktól a területfejlesztési funkcióktól, melyet – különösen a kistérségek irányába – kifejthetne.

A területfejlesztési törvény a megyei szinten is előírja a területfejlesztési program kialakítását, mely akár a megyék közötti versenyképesség és gazdasági fejlődés alapja is lehetne, azonban nem biztosít olyan forrásokat, amelyek érdemben előmozdítanák az egyes megyék gazdasági növekedését. A rendelke-

zésre álló területi kiegyenlítést célzó támogatások (TEKI), valamint a céljellegű decentralizált források (CÉDE) olyan források, amelyek az egyes kistérségekhez, végeredményben pedig az egyes településekhez jutnak el, de nem a megyei léptékű gazdasági fejlődés motorját képezik. Ezen a források mértéke jelen pillanatban is elégtelen ahhoz, hogy a megye, a kistérség, vagy a település gazdasági fejlődését, versenyképességét érdemben előmozdítsák. (Szükséges megjegyezni, hogy a korábban megszüntetett területfejlesztési céllelőirányzat (TFC) az önkormányzatok egységes elhatározása mellett képes volt megyei léptékű fejlesztések finanszírozására is, pl.: repülőtér.)

A megyei szint további fontos szereplőjét – a megyei önkormányzatot – a helyi önkormányzatokról szóló 1990 évi LXV. törvény fosztja meg a konkrét területfejlesztési indíttatású cselekmények megtételének lehetőségétől („70. § (3) A területfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását – a külön törvényben megállapított feladatkörben és szervezetben – a megyei területfejlesztési tanács végzi.”). Mindemellett a megyei önkormányzat nem tétlen szemlélője a területi folyamatoknak, ugyanis „70. § (1) A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik különösen ... c) az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában, valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában.”

Ezek az ágazati feladatok komoly befolyást gyakorolhatnak a területi folyamatokra, megyei szintű területfejlesztési célok megvalósulásának sikerességére. A feltételes mód használata azért érdemel külön figyelmet, mert ez utal a megyei önkormányzat számára rendelkezésre álló jogkör – koordináció, összehangolás – gyengeségére, erélytelenségére (Pálné, 2001). Döntési jogkör és külön a számára biztosított érdemi források hiányában a megyei önkormányzat jelenleg csupán jó szándékú támogatója lehet a területfejlesztési kezdeményezéseknek, megőrizve az egyes oktatási, egészségügyi, stb. intézmények fenntartására korlátozódó üzemeltetési feladatait.

A megyei szintre vonatkozó jogi szabályozás tehát jelen pillanatban csupán a leromló közintézmény hálózat szinten tartását próbálja biztosítani és nem segíti elő egyetlen területi egység gazdasági fejlődését, nem szolgálja a megyék közötti versenyképesség kialakulását.

A megyei szint területfejlesztési menedzsmentjét illetően, a szabályozás a kistérséghez képest előrelépést mutat, ugyanis kötelező elemként létrehozta a titkárság intézményét. Emellett azt is lehetővé teszi, hogy a megyei területfejlesztési tanács közhasznú társaságot alapítson, mely a titkársági funkciókat is elláthatja. Ezáltal a törvény legalizálta a gyakorlati megoldások mindkét típusát,

mely szerint egyes megyékben kht. más megyékben pedig – a megyei önkormányzat hivatalán belül – titkárság működött.

A megyei gazdaságfejlesztésre, intézményhálózatra vonatkozó jogszabályok kapcsán szükséges megemlékezni az alapvetően e szinten prosperáló gazdasági kamarákról, illetőleg a rájuk vonatkozó jogi szabályozásról.

A gazdasági kamarák feladatait meghatározó 1999. évi CXXI. törvény alapján a kamarák elsődlegesen a reálszféra számára nyújtanak szolgáltatói tevékenységet. Ilyen formában hozzájárulhatnak a gazdaság fejlesztéséhez, azonban – szolgáltatói funkciójukból eredően – a törvény nem biztosít számukra olyan jelentős jogosítványokat és forrásokat, mint a különböző szintű és szerepű területfejlesztési szervezetek számára különböző területfejlesztési törvény lehetővé tesz. A kamarai törvény alapján a gazdasági kamaráknak nem feladatuk a területi programozás, tervezés, nem dönthetnek gazdaságfejlesztést szolgáló források elosztása felett. Ugyanakkor ki sincsenek zárva a területi programozásból, ugyanis a törvény kimondja, hogy a kamarák közreműködnek a területfejlesztési koncepciók és programok gazdaságfejlesztési munkarészeinek kidolgozásában és végrehajtásában.

A helyi, valamint az országos szintű gazdasági előterjesztések benyújtása előtt az érintett önkormányzatnak, illetve a kormánynak ki kell az érintett kamarai szervezetek véleményét. A véleményezési jogosítvány elősegítheti az egyes döntések szakmai megalapozottságát, amennyiben a javaslatokat a döntéshozók kellően figyelembe veszik. A kamarák a különböző – területfejlesztéssel kapcsolatos – döntéshozó testületekben szavazati jogú tagsággal nem rendelkeznek, így érdekérvényesítési lehetőségük eléggé behatárolt.

A gazdasági kamarák összességében hozzájárulhatnak a gazdaság helyi, területi szintű fejlődéséhez – amennyiben szolgáltatói, véleményezői funkciójuk sikeres – azonban a jogszabály által biztosított pozíciójuk jóval gyengébb, mint más területfejlesztési szervezetek esetén ez tapasztalható.

### *Tervezési-statisztikai régió*

A regionális szint gazdaságfejlesztési lehetőségei a területfejlesztési törvény módosításai során folyamatosan erősödtek. A törvény a gazdasági fejlődés előmozdítását szolgáló két fontos elem – programok és az azokhoz szükséges források – tekintetében tartalmaz a régió területfejlesztési intézményére, a regionális fejlesztési tanácsra vonatkozó rendelkezéseket. Szükséges megjegyezni, hogy ezek a szabályok csupán a sikeres gazdaságfejlesztés, a versenyképes régiók kialakulásának alapjait képezik, amelyek a jól kidolgozott programok alapján és megfelelő mértékű források mellett válhatnak valósággá. A jog szerepe e tekintetben tehát a lehetőségek biztosításáig terjed, a tényleges megvalósítás a mindenkori kormányok gazdaság- és területfejlesztési politikájától függ. Mindamelllett a regionális tanácsokat megillető jogosítványok és feladatok jelentős

szintű (törvényi) bővítése mindenképpen jelzi a politika elkötelezettségét a regionális szintű gazdaságfejlesztés elmélyítése irányába.

A programok – mint a versenyképesség jogszabályilag is rögzített egyik legfontosabb eleme – tekintetében a törvény regionális fejlesztési tanácsok számára előírja a középtávú program kidolgozásának kötelezettségét, amely a régió gazdasági, társadalmi fejlesztését szolgálja. A programozásban, a különböző szervezetek projektelképzeléseinek projektjavaslattá történő előkészítésében a legutóbbi törvénytervezet különösen fontos szerepet szán a tanács menedzsment szervezetének, a közhasznú társaságnak. A menedzsment szervezet törvény által történő létesítésére ezen a szinten kerül sor elsőként. Talán nem szükséges ismételni, hogy a megfelelő hatékonysággal működő menedzsment szervezet igen fontos összetevője lehet egy régió versenyképességének. A szervezet működtetésének módja, a feltételek és lehetőségek biztosítása tekintetében a jogszabály nem tartalmaz előírásokat, e tényezők meghatározását a tanácsra bízta.

A programozáson, tervezésen túl további véleményezési, javaslattevési jogosítvánnyal is rendelkezik a tanács. A jogszabály értelmében javaslatot dolgoz ki a régióban kialakult gazdasági válsághelyzetek kezelésére, illetőleg előzetesen véleményezi az országos, valamint a régiót érintő ágazati szintű területfejlesztési koncepciókat és programokat. Az érdekek megjelenítésének, az érdekérvényesítés ezen – jogilag nem túlságosan megerősített formái – ismét megteremthetik az adott régió versenyképes pozíciójának kialakítását, a további előrelépés esélyét.

A törvény egy további feladattal, illetőleg jogosítvánnyal is felruhazza a regionális fejlesztési tanácsokat, ez pedig a koordináció feladata, illetve joga. A törvény szerint a tanács ellátja a gazdaságfejlesztés területi koordinációs feladatait, egyezteteti a kormányzati és a térségi érdekeket, biztosítja a régió belül a térségi szereplők közötti koordinációt. A reálgazdaság szereplőivel kapcsolatosan ilyen típusú feladatokat ellátnak, vagy legalábbis el kell látniuk a kamaráknak, megyei szinten. A közszereplők – önkormányzatok, közfeladatokat ellátó egyéb szervezetek – tekintetében ez ideig nem volt olyan szervezet, amely koordinációs feladatokat e területen ellátott volna. Azt talán nem szükséges hangsúlyozni, hogy a fejlesztési elképzelések összehangolása, közös mederbe terelése milyen mértékben segítheti elő egy régió gazdaságának fejlődését. A kérdés csupán az, hogy – a jogszabályi rendelkezés alapján – a tanácsok miképp tudják megvalósítani a régió gazdasági és közszereplők céljainak összehangolását a valóságban.

A tanácsok egy másik koordinációs feladata bizonyos tekintetben jogi aggályokat is felvet. A törvény értelmében, ugyanis a tanács koordinálja az ágazati miniszterek által regionális szinten létrehozott testületek fejlesztéspolitikai tevékenységét. A vertikális felépítésű államigazgatási rendszerbe a területi szervek tevékenységét a központi (létesítő) hatóság irányítja, amelyért felelősséggel

tartozik a kormánynak, illetve az országgyűlésnek. A területfejlesztési törvény szerint egy olyan horizontális szervezet befolyásolhatja ezen területi szervek működését, amely nem illeszkedik az államigazgatási hierarchiába, döntéseiért az adott szerv helyett nem vállalhatja a felelősséget. Senki nem kérdőjelezi meg annak szükségességét, hogy az egyes ágazati fejlesztési elképzelések lehetőség szerint egy irányba fussanak, esetleg erősítsék egymás hatását. A fontosabb döntések azonban nem a területi, hanem az ágazati központokban dőlnek el, így az is kérdéses, hogy az egyeztetés, koordináció – illetőleg külön jogszabályban meghatározott egyetértési jog – milyen mértékben lehet eredményes regionális szinten.

Korábban utaltunk rá, hogy a régiók versenyképességét nagymértékben befolyásolja az is, hogy milyen forrásokat biztosítanak az adott jogszabályok a programok megvalósítása érdekében. A területfejlesztési törvény három olyan tényezőt jelöl meg, amelyek a finanszírozás lehetséges elemeire utalnak. Az első a saját gyűjtés, a második a külön jogszabályban (központilag) rendelkezésre bocsátott pénzeszköz, a harmadik pedig a kormány döntése alapján megköthető megállapodás, mely a régió adott évi programjait, feladatait finanszírozhatja. Az első és az utolsó tényező nem tűnik olyan forrásnak, amely mindig és minden körülmények között rendelkezésre áll és képes funkcióját betölteni. A központilag rendelkezésre bocsátott források mértéke, pedig továbbra is a kormányzati politikától, az ország gazdasági tejesítő képességétől függ, vagyis az éves költségvetési törvényekben kerül sor meghatározásukra.

*Ezzel összefüggésben érdemes szót ejteni az uniós forrásokról, amelyek semmiképpen sem tekinthetők csekélynek, így lehetőséget biztosíthatnak a gazdaságfejlesztési elképzelések megvalósítására. Ez különösen a regionális szint esetén lehetne fontos elem, hiszen az Európai Unió területfejlesztési politikájában a régiók – elvileg – kiemelt szerepet kapnak. Ugyanakkor hiába is kutatnánk az uniós forrásokat megállapító normák után a különböző jogforrásokban, ugyanis sem a területfejlesztési törvény, sem más jogszabály nem szól az ezekről forrásokról, melyek egyik potenciális célterületét a régiók képezhetnék, ha a döntéshozók, illetve a brüsszeli adminisztráció komolyan venné az Európai Unió – vagyis saját – regionális politikájának alapelveit.*

A két probléma – a jogi szabályozás hiánya, valamint a régiók uniós források elosztásában, fogadásában játszott szerepe – közül az utóbbit vizsgálva elsőként megállapítható az a szomorú tény, hogy egyetlen egy, ún. regionális operatív program létezik országos szinten, ami önmagában kizárja, hogy az, az egyes régiók saját egyéni programja lehessen. A területi programok egyik lényegi összetevője az, hogy soha nem lehet teljesen azonos más térség területi programjával, hiszen mások azok az előnyök, amelyekre építve előmozdítható a térség fejlődése és mások azok a problémák, amelyek az adott régiót jellemzik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy egységes, minden régióra vonatkozó országos

programmal nagyon nehéz, vagy szinte lehetetlen az egyes régiók komparatív előnyeire építő versenyképes gazdasági szerkezetet kialakítani. Az Európai Unió regionális politikájának egyik legfontosabb elvével – a decentralizáció elve – ellentétes gyakorlat oka alapvetően a brüsszeli bürokrácia kockázatminimalizáló, a felelősség eliminálását kereső, negatív értelemben vett bürokratikus magatartásában és szemléletmódjában keresendő. A bürokrata úgy érzi magát a legnagyobb biztonságban, ha a forrásokat, a programok megvalósítását egy olyan központi államapparátusra bízta, amely ugyan ezt a funkciót nehezen fogja a kezei közül kiengedni, de minden euróért felelősséget vállal, szemben például egy decentralizált szervezettel, a regionális fejlesztési tanáccsal. Teszik ezt a brüsszeli hivatalnokok akkor is, ha ennek ára az őket alkalmazó politikai erők által hangoztatott és lefektetett alapelvek teljes negligálása.

A második probléma, a jogi szabályozás hiánya, arra hívhatja fel a figyelmet, hogy közpénzek – pályázati keretek között történő – elosztása, továbbá a különböző fejlesztési programok egységes megjelenítése gyakorlatilag a „jogszabályba foglalás” teljes mellőzésével történik. E tekintetben nem lehet hivatkozni arra sem, hogy az uniós jogforrások helyettesítik a magyar jogszabályokat, ugyanis – a bizottság 1260/1999. EK rendeletén kívül – csekély számú uniós jogszabály létezik, melyek többsége a pénzügyi műveletekre, a forrásfelhasználás könyvviteli-ellenőrzési rendszereinek részletezésére összpontosít.

Az uniós források elosztását szolgáló intézményi keretekre vonatkozóan jelen pillanatban állnak kidolgozás alatt a hazai jogszabályok, melyek remélhetőleg a különböző szervezetek (irányító hatóságok, közreműködő szervezetek) státuszát, feladatait, az általuk alkalmazott (jó esetben jogszabály által megállapított) eljárás rendjét határozzák meg. E kérdés azért tűnik fontosnak a regionális szintű gazdaságfejlesztés szempontjából, mert a közreműködő szervezetek alapvetően regionális szinten működnek.

A jelzett szervezetekről hazai jogszabályok ugyan még nem szólnak, viszont létezik – igaz meglehetősen szűkszavú – uniós szabályozás. A Bizottság 438/2001. EK rendeletének 2. cikke foglalkozik az irányító és kifizető hatóságokkal, valamint a közvetítő (közreműködő) szervezetekkel. A jelzett jogszabályhely (1) bekezdése a tagállamok számára állapít meg kötelezettséget, mégpedig a tagállamok „iránymutatási” feladatának módozatára vonatkozóan, melynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az irányító és kifizető hatóságok biztosítsák a strukturális alapok forrásainak hatékony és eredményes felhasználását, a közösségi támogatások igénylésének helyességét, szabályosságát és támogathatóságát. A közvetítő szervezetekre vonatkozóan csupán annyit tartalmaz a (2) bekezdés, hogy „olyan köz- vagy magánszervezetek, vagy szolgálatok, amelyek az irányító, vagy kifizető hatóságok irányításával tevékenykednek, vagy pedig azok megbízásából a végső kedvezményezettekkel, illetve a tevékenységet végző szervezetekkel, vagy vállalkozásokkal kapcsolatban hajtanak végre feladatokat.”

A bemutatott rendelkezések csupán a közreműködő szervezetek státuszára, alárendeltségi helyzetére, valamint az irányító és kifizető hatóságok munkavégzésének végeredményére, illetve annak minőségére fogalmaznak meg elvárásokat. További részlet szabályok kidolgozását a Bizottság valószínűleg az egyes tagállamokra bízta, melynek hazánk ez ideig nem tett eleget maradéktalanul.

## **A Strukturális Alapok forrásaira vonatkozó jogi szabályozás**

A Strukturális Alapokra vonatkozó létező hazai jogszabályok értékelése a források nagysága, a gazdaságfejlesztésben betöltendő jelentős szerep alapján megkülönböztetett figyelmet érdemel.

Nem kétséges, hogy a különböző fejlesztési célok, programok megalkotásán túl, milyen fontosak azok a szabályok, amelyek a források elérését, felhasználását, végeredményben a területfejlesztési célok megvalósulásához vezető utat alakítják ki. A gazdaságfejlesztés, versenyképesség szempontjából nem közömbös, hogy ez az út kanyargós és döcögős, vagy éppen sima, jól belátható és a gyors előrehaladást biztosítja. Az sem mellékes kérdés, hogy a szabályok milyen szinten jönnek létre, vagyis olyan rendszerben történik-e kísérlet a fejlesztések megvalósítására, ahol a szabályokat nem jogi formában, nem közigazgatási, jogalkotói szervek hozzák, hanem a társadalom számára ellenőrizhetetlen, átláthatatlan, közvetlenül nem ismert szervezetek alkotnak olyan szabályokat, amelyek bármikor, bármilyen érdekek szerint finomíthatók és változtathatók.

A fejlesztések ugyanakkor megvalósulhatnak egy olyan környezetben is, ahol az eljárásrendszert magas szintű jogszabályok rendezik, konkrétan meghatározzák az egyes szereplők jogait és kötelezettségeit, az igénybe vehető jogorvoslati rendszert. Ez utóbbi környezet a demokratikus jogállami berendezkedés jegyeit hordozza magában, míg az előbbi a diktatórikus, jogszabályokhoz nem kötődő, vagy diszkrecionális jogalkalmazást folytató államrendszerre emlékeztet. Kérdés, hogy Magyarországon az uniós forrásokkal kapcsolatos területfejlesztési célokat és forrásokat rendező szabályok, vajon melyik környezethez közelítenek inkább.

Az egyes szabályok egyik lényeges vizsgálati szempontja a jogi szabályozás szintje, amely egyúttal jelezheti az adott terület jelentőségét, társadalmi fontosságát. Bár az uniós programok és források nem csekély szerepet tölthetnek be hazánk jövőjében, mégsem tűnik úgy, hogy ez a felismerés az állami, jogalkotói, szerveket is áthatná. A jogalkotói tevékenység legmagasabb szintje ez utóbbi területen a kormányrendelet és jelentős számban szerepelnek nem jogi normák, vagyis az irányítás egyéb jogi eszközei között található különböző határozatok. Ez a szabályozási szint még olyan rendkívül jelentős dokumentum esetén is uralkodó, mit például a Nemzeti Fejlesztési Terv, amely legalább 2006-ig meghatározza hazánk uniós forrásokhoz történő kapcsolódásának kereteit. A

jelenleg hatályos hazai jogi normák csupán a monitoring rendszerről, valamint a Strukturális Alapokon kívüli EMOGA Garancia részlegének forrásait koordinálni hivatott intézményrendszerről (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal) szólnak.

A Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmilag nem jelenik meg egyetlen jogszabályban, vagy határozatban sem, ugyanúgy, ahogy az egyes Operatív Programok, illetve a részben eljárási szabályokat is megállapító program kiegészítő dokumentumok sem találhatók a jelzett forrásokban. Ugyanígy nem szól jogszabály az elkészítési módjáról, az érdekegyeztetés rendszeréről, lehetséges vitájáról, stb. A Nemzeti Fejlesztési Terv tartalmát tekintve nemzetközi kötelezettségvállalásokat foglal magában, így jogi természetét tekintve a nemzetközi szerződések körébe lehetne sorolni. Ebben a formában viszont – tekintettel jelentőségére – az országgyűlésnek kellene, kellett volna elfogadnia. Még ha ezt a megközelítést a mindenkori kormány nem is kívánja figyelembe venni, akkor is elgondolkodtató és egyben nehezen elfogadható, hogy egy ilyen alapidokumentum bizonyos internetes honlapokon érhető el és nem pedig a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a különböző jogszabályok között.

Ugyanígy nem szól jogszabály a Strukturális Alapokhoz kötődő források, illetve az egyes programok működtetésére hivatott szervezetek felállításáról, illetve azok feladat- és hatáskörének megállapításáról. Ez utóbbi területet részlegesen 1218/2002. (XII. 29.) kormányhatározat (a Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok elfogadásáról és a tervező munka további menetéről, valamint a végrehajtás intézményrendszerével kapcsolatos időszerű feladatokról) melléklete, valamint az 1194/2002. (XI. 9.) kormányhatározat (az Európai Unió támogatási programjainak költségvetési tervezésével összefüggő feladatokról) szabályozza.

Talán érdemes felhívni a figyelmet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény vonatkozó rendelkezéseire. A jogszabály értelmében „az országgyűlés törvényben állapítja meg

- a) a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket,
- b) a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat,”

Országunk számára vélhetően meghatározó jelentőségűek az Európai Unió programjai, forrásai és ezzel együtt az azokat kezelő intézmények is. Mindennek ellenére róluk nem hogy törvény, de még jogszabály sem rendelkezik.

Tovább olvasva a jogalkotásról szóló törvényt, a jogszabályok megalkotásáról szóló általános rendelkezések alapján „jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése, az érdek-összeütközések feloldása azt szükségessé teszi. A jog-

szabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

Az uniós források elosztása alapvetően pályázati rendszerben történik (Horváth, 2001). Ez a tény szükségszerűen eredményezi a vélt, vagy jogos sérelmek alapján, akár az egyes pályázók, akár a pályázók és a pályázatokat bonyolító szervezetek közötti érdek-összeütközéseket. Következésképp szükséges lenne, olyan jogszabályok megalkotása, amelyek képesek lennének kezelni a konfliktusokat és megfelelő jogi eljárás keretébe terelni a különböző (pályázói, vagy szervezeti) tevékenységeket. Ehhez képest jelen pillanatban sem jogszabály, sem az irányítás egyéb jogi eszközei nem tartalmazzák a források elosztására, a pályáztatásra vonatkozó szabályt. Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy meghatározott pályázati szabályokról igen magas szintű jogszabály, mégpedig (az EU-konform) közbeszerzési törvény rendelkezik. A teljes érthetőség kedvéért meg kell különböztetni a pályáztatáson alapuló forráselosztás két szakaszát. Az első szakaszban történik azon nyertes pályázók kiválasztása, akik a kiírásnak megfelelő célok megvalósítására leginkább érdemesnek mutatkoznak. Ők nevezhetők magyar értelemben – nem uniós szóhasználat szerint – kedvezményezetteknek. A második szakaszban történik a konkrét kivitelezés, ami egy építés, beszerzés, vagy szolgáltatás megvalósítását jelenti. (Az első szakasz pályáztatának nyertese az uniós normák szerint nem lehet egyben kivitelező, megvalósító szervezet is.) A közbeszerzési törvény a pályáztatás ezen második szakaszát szabályozza, tehát azt kívánja megállapítani, hogy a megvalósításra mely vállalkozás a legalkalmasabb. A megvalósító szervezetre vonatkozóan tehát létezik törvényi szabályozás, míg a kedvezményezetté válás folyamatát – vagyis, hogy ki kapja a pénzt – nem rögzíti jogszabály.

A megfelelő jogi szabályozás hiánya a gyakorlatban megteremti annak az esélyét, hogy a (jogszabály által szintén nem intézményesített) szervezetekre, döntéshozókra különböző érdekcsoportok, érdekek meghatározó befolyást gyakoroljanak. Ez magában hordozza a nem feltétlenül szakmai alapú, nem szükségszerűen igazságos döntések megszületésének lehetőségét.

Ezentúl a programokkal, forrásokkal foglalkozó szervezetek de facto csálhatatlanok és tévedhetetlenek, ami a közigazgatás, általában a jogalkalmazás világában (de iure) elképzelhetetlen. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a jogilag nem szabályozott tevékenységek, ellen nincs jogorvoslati lehetőség, tehát a döntések megkérdőjelezhetetlenek és véglegesek. Ez a világ emlékeztet a rendszerváltás előtti ún. quasi államigazgatási szervek tevékenységére, ahol ezek a szervek hatósági jogkör nélkül avatkoztak be jelentős életviszonyokba, anélkül, hogy tevékenységüknek bármilyen kontrollja lehetett volna. Jelen pillanatban

hazánk hasonló helyzetben van, amit – a rendszerváltást követő – Alkotmányunk sem képes kezelni. Az Alkotmány ugyanis alapvető jogok és köteleességek című fejezetben csak azt állapítja meg, hogy „a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jelzett döntések viszont nem bírósági, nem közigazgatási és nem egyéb hatósági döntések.

Mindez azt jelenti, hogy csupán a Közösségi Támogatási Keretből 2006-ig terjedő tervezési időszakban igénybe vehető csaknem 2000 millió euró felett jogszabály nélkül, jogilag intézményesített kontroll hiányában dönthetnek különböző szervezetek.

Nem jogi, hanem politológiai megközelítés talán azt sugallná, hogy egyetlen egy kormánynak sem áll érdekében a közvetve, vagy közvetlenül rendelkezésre álló pénzeszközök elosztását függetleníteni a mindenkori uralkodó politikai, kormányzati érdekektől, átláthatóvá, esetleg bírói kontroll alá helyezhetővé tenni az eljárást és az eljárás során hozott döntéseket.

### **A kívánatos jogi szabályozás fontosabb elemeinek bemutatása**

A továbbiakban a tanulmány felépítésének megfelelő sorrendben kerül sor az egyes következtetések, megállapítások bemutatására, vagyis elsőként az egyes területi szintekre, majd végül a jogi szabályozás egészére vonatkozó következtetések levonása történik meg.

A helyi szintet illető gazdaság- és területfejlesztési tárgyú jogszabályok igen csekély számban fordulnak elő, ami egyúttal nem jelenti azt, hogy mindenképpen szükséges lenne a központi szabályozás további kiterjesztése, elmélyítése.

#### *Helyi szint*

A helyi szint gazdaságfejlesztést érintő tevékenysége – jogszabályi rendelkezések szerint – a helyi gazdasági programban szerepel, melynek jelentősége inkább a nagyobb települések esetén, illetőleg az adott település területére irányuló, új, jelentősebb beruházás során érvényesül. (A helyi önkormányzatok főként a gazdasági programjukban szereplő ingatlanpolitika – földterület, ingatlan eladása, bérbeadása, a hasznosítás módjainak, esetleges korlátjainak meghatározása – a működési engedélyek kiadása útján a településen végezhető vállalkozási tevékenységek körének meghatározása, illetőleg a helyi adópolitika segítségével gyakorolhatnak hatást a helyi gazdaság működésére.) Kisebb önkormányzatok esetén – gyakorlati tapasztalatok szerint – a jelzett eszközök (pl. ingatlanok hiánya, vállalkozói érdektelenség miatt) nem fejtenek ki érdemi hatást a település gazdasági fejlődésére. Részben ezen ok miatt, főként viszont a folya-

matosan változó gazdasági környezet, illetőleg az ehhez igazodó, operatív beavatkozást igénylő tevékenységek miatt nem tűnik célszerűnek a jogi szabályozás további kiterjesztése helyi szinten, a gazdasági program tekintetében.

A hosszabb távú gazdaságfejlesztési elképzeléseknek keretet biztosító településfejlesztési koncepció, illetőleg az azt érintő jogi szabályozás jelen pillanatban elégségesnek mutatkozik elégségesnek tűnik a helyi tervezés, programozás szempontjából. Ugyanakkor a finanszírozás tekintetében – az éves költségvetési törvényeken kívül – a helyi szintre vonatkozóan nem létezik külön jogi szabályozás. A jelenlegi – igen sajátos – településfejlesztési logika szerint a települések fejlesztési forrásait (és ezzel irányait), főként a centralizált állami pályázati rendszer hivatott biztosítani, megszabni. (Központilag határozzák meg, hogy a településeknek milyen fejlesztésekre lehet szüksége.) Ez a rendszer nem kifejezetten szolgálja a különböző települések igényeihez igazodó, versenyképes gazdasági szerkezet és környezet kialakítását.

A decentralizált forrásokra – a területi kiegészítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI), a céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE), a térség- és településfejlesztési céllelőirányzat (TTFC), a kistérségi támogatási alap céllelőirányzat (KITA) – pályázati forma szerint önálló jogszabály vonatkozik, melyet az önkormányzatok (is) igénybe vehetnek. Ezek mértéke viszont oly csekély, hogy a települések érdemi gazdasági fejlődését nehezen képesek előmozdítani. A finanszírozás tekintetében tehát létezik ugyan jogi szabályozás, de annak (forrásokkal együtt történő) jövőbeni decentralizálása feltehetőleg jobban szolgálná a települési igények differenciált kielégítését, a versenyképesség kialakulását.

### *Kistérségi, megyei szint*

A kistérség jogszabályban meghatározott szerepe, funkciója tekintetében koncepcionális ellentét feszül a jogalkotói szándék, valamint a jelen gondolatmenet szerint helyesnek vélt megoldás között. A tekintetben nincs nézetkülönbség, hogy kistérségi szinten is szükség van programokra, azonban a kistérség szervezetének felépítése, valamint a programok finanszírozása, finanszírozhatósága, a kistérség által ellátható tényleges feladatok meghatározása tekintetében a jelenlegi szabályozástól alapvetően eltérő megoldás tűnik követendőnek.

A kistérség szervezeti egysége, a kistérségi tanács döntéshozó grémiuma kizárólag polgármesterekből áll, ami nincs teljesen szinkronban a partnerségre építő gazdaságfejlesztési kezdeményezésekkel, illetőleg az Európai Unió regionális politikájának alapelveivel (Horváth, 2003).

A kistérségi programok finanszírozására vonatkozóan a területfejlesztési törvény nem nevesít forrásokat úgy, mint például a megye (TEKI, CÉDE) vagy a régió esetén (egyéb jogszabályban meghatározott eszközök felett rendelkezhet). A bizonytalanságon túl sokkal inkább hátrányosabb lehet a kistérségek számára

az a valószínűsíthető forráselosztási gyakorlat, mely alapján a kistérségi szintre decentralizált források „elosztódnak” az egyes települések – amúgy teljes egészében érthető és jogos – igényei szerint. Így a kistérségi programokra nem, vagy csak korlátozott mértékű forrás állhat rendelkezésre. A megállapítás valószínűségét a jelenlegi megyei decentralizált források elosztási módszere alapozza meg, melynek során a megyei keretet a kistérségek között osztják fel, a kistérségek pedig különböző technikák, vagy alkuk szerint tovább osztják a rendelkezésre álló forrásokat az egyes települési önkormányzatok számára. Mindemellett a megyei szintű elosztás sokkal inkább biztosíthatná az eggyel alatta levő szint által kialakított programok finanszírozását, ugyanis megyei szinten a kistérség képviselői és nem pedig a települések képviselői kerülnek döntéshozói pozícióba (Pálné, 2001). A megye a gyakorlatban így tökéletesen elláthatná – sőt, talán egyedül a megye láthatná el – azt a gazdaságfejlesztési funkciót, melyet jelen pillanatban a kistérségi szint számára tartanak fenn.

A kistérség feladata, funkciója – a korábbi megállapításokkal összhangban – a településüzemeltetési feladatok ellátása, pontosabban egyes településüzemeltetési feladatok ellátásának optimális területi egysége, szervezeti kerete lehet. A jogalkotónak inkább e területen kellene nagyobb szabályozási aktivitást mutatnia, míg a területfejlesztés esetén e funkció ellátására sokkal inkább képes megyei szint számára lenne szükséges az érdemi szabályok kidolgozása.

### *Regionális szint*

A regionális szintre, az alábbiakban részletezendő, a jogi szabályozás egészére vonatkozó rész tartalmaz fontosabb megállapításokat. Ennek oka az, hogy a regionális szint ideális jogi szabályozása decentralizált jogi környezetben képzelhető el, melynek néhány főbb eleme a tanulmány jelzett részében kerül bemutatásra.

Annyi mindenesetre ehelyütt is megállapítható, hogy a törvény módosítása előrelépés a regionális szint terület- és gazdaságfejlesztésben betöltött szerepe tekintetében, azonban a területfejlesztési tanácsok státusza, az ehhez szorosan kapcsolódó feladat- és hatáskör, valamint eljárási forma jogszabályi meghatározása, a tanács aktusainak jogi hatálya egyelőre mind olyan terület, amely egy köztes állapotot jelez az államigazgatási dekoncentrált szervek, valamint egy decentralizált rendszerben, saját autonómiával rendelkező, választott testület között.

### *A terület- és gazdaságfejlesztés jogi szabályozására vonatkozó általános megállapítások – az osztrák példa*

A gazdaságfejlesztés, illetőleg a területfejlesztés számára hazánkban az ideális-hoz közelítő állapotot az olyan jogi környezet jelenthetné, mint amilyen a decentralizált, szövetségi berendezkedésű államokban jelen pillanatban is működ-

dik. Vélhetően hazánk soha nem lesz szövetségi állam, de jó esetben erősödhet a decentralizáció és kialakulhatnak az annak megfelelő jogintézmények. Éppen ezért érdemes tanulmányozni bármely decentralizált állam szabályozási módszereit, hiszen azok elősegíthetik a hazai sajátosságoknak megfelelő jogszabályok kialakítását.

Az alábbiakban az ausztriai jogrendszer releváns szabályozási megoldásainak bemutatására kerül sor. A választás nem csak azért esett Ausztriára, mert szomszédos államról van szó, hanem azért is, mert terület és lélekszám alapján is sokkal közelebb áll hazánkhoz, mint például Németország.

Az osztrák jogrendszer a területfejlesztés – és ezen belül a gazdaságfejlesztés – jogi szabályozásának feladatát az egyes tartományokra bízta. Ez elvileg megeremthetné a széttagoltság, az egymástól teljesen eltérő szabályozások kialakulásának lehetőségét, amely egy országon belül – főként kis és nyitott nemzetgazdaságok esetén – egyáltalán nem kívánatos állapotot teremthet. Az átfogó, országos szintű területfejlesztési jogszabály hiánya mellett – a jogi szabályozás területén – mégsem alakult ki ez a nemkívánatos helyzet, ehelyett a koherenciát is biztosító kilenc, tartományi szintű területfejlesztéssel foglalkozó jogszabály megalkotására került sor. A tartományi szintű (eltérő) szabályozás potenciális veszélye előnyöket is hordoz magában azáltal, hogy biztosítja a területi adottságoknak, igényeknek, céloknak megfelelő területi jogszabály kialakításának lehetőségét. Ezt a lehetőséget az egyes tartományi jogalkotók ki is használják, például az alapelvek, vagy a területi szintek meghatározása során érvényesítik saját tartományuk igényeit, érdekeit. Ezek a jogszabályok területi szintű törvény, illetve kormányrendelet (területi tervezésről, területrendezésről szóló program) formájában jelennek meg a jogrendszerben. Hazánk esetén ilyen megoldás nyilván nem képzelhető el, hiszen területi szinten nincs olyan jogalkotó szerv, amely mindenki számára kötelező erejű normát alkothatna. Ez viszont önmagában még nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy valamely központi jogalkotó szerv (például a kormány) a számára rendelkezésre álló valamely jogi norma segítségével kihirdesse a hét magyarországi régió saját maga által alkotott területfejlesztési programját. Az ilyen típusú megoldás egyúttal szolgálná a decentralizáció elvénél (legalább részleges) érvényesülését és a területi sajátosságok figyelembe vételét, valamint képes lenne biztosítani a program kötelező érvényét az adott jogszabály ereje által. Az alkotás (területi szintű) szabadsága és joga, valamint a jogszabályt kibocsátó központi szerv normaalkotáshoz fűződő joga olyan konszenzusos helyzetet eredményezhetne, ahol együtt érvényesülhetnének a területi és az országos érdekek.

Külön érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a – magyar régióknak megfelelő – tartományoknak a területi programok megalkotása során nem csupán a felsőbb szintű normákhoz kell alkalmazkodni, hanem figyelembe kell venni a helyi önkormányzatok érdekeit, tervezési tevékenységeit is. Ez utóbbi rendelkezéshez hasonló szabályozás mintha hiányozna a magyar jogalkotási gyakorlatból.

Az osztrák jogszabályok viszonylag széles körűen határozzák meg a területi tervezés *alapelveit és céljait*. Számos olyan elvvel, vagy céllal találkozhatunk, amelyek hazánkban különböző ágazati jogszabályokban szerepelnek. Mindemellett talán nem tűnik haszontalannak ezen elvek, célok terület- és gazdaságfejlesztést szabályozó normákban való elhelyezése, hiszen így alakítható ki egy olyan logikai lánc, amely akár az alkotmánytól kezdődően képes megjeleníteni, kibontani azokat az elveket, célokat, amelyek a (komplex) területfejlesztés szempontjából fontosak. Ez különösen olyan esetekben lehet hasznos, amikor konkrét jogvita, vagy jogértelmezés során elegendő a területre vonatkozó egységes jogi normára utalni és nem szükséges más ágazati jogszabályokból – esetleg nehezebben azonosítható – jogokat, kötelezettségeket levezetni, illetőleg ezek hiányában az alkotmánybíróóság határozatára várni.

Az osztrák jogszabályok alapelvei, céljai az alábbi főbb területek, tevékenységek szerint csoportosíthatók:

- az épített és természeti környezet védelme,
- a kiegyenlítés elvének érvényesítése,
- a helyes településstruktúra kialakítása,
- a megfelelő földhasználat biztosítása,
- az infrastruktúra fejlesztése (különös tekintettel a közlekedés, azon belül, a tömegközlekedés fejlesztése),
- a közszolgáltatások biztosítása,
- a gazdaság fejlesztése (nevesítve az ipar, mezőgazdaság, idegenforgalom),
- közigazgatás fejlesztése.

Fontos hozzáfűzni, hogy az esetek többségében nem csupán a célokat jelöli meg a jogalkotó, hanem utal az eléréshez vezető út során figyelembe veendő körülményekre is. Ezek a körülmények túlnyomóan a környezet védelméhez kapcsolódnak (pl.: „A vízierőművek használata szintén a tájkép védelme és az ökológiai egyensúly megőrzése mellett lehetséges.”), ritka esetben fordul elő a gazdaság, a társadalom fejlesztése során figyelembe vehető körülmény (pl.: munkaerőpiac igényeinek megfelelő fejlesztés).

### Eljárási szabályok

Az egyes programok megalkotásának különböző fázisaira vonatkozóan az osztrák jogszabályok viszonylag részletes útmutatást adnak. Egyes törvények a helyzetelemzés és az előkészítés szakaszát is szabályozzák, míg más jogszabályok a tervezet nyilvánossá tételére, a társadalom, illetőleg az érintettek tervezési folyamatba történő bevonására, az érdekek, vélemények megjelenítésének módozataira helyezik a hangsúlyt (hivatalos közlöny, kifüggesztés, térképek, határidők, címzettek köre, írásos indokok, stb.). A jogi szabályozás ezen formája példa értékű lehet a magyar jogalkotó számára is.

A tájékoztatási kötelezettség különböző fejlettségi foka érzékelhető az egyes jogszabályok rendelkezései között. Alapesetben a köztestületek és magánjogi szervezetek kötelesek minden olyan információ közlésére, amelyek befolyásolhatják a területi tervek tartalmát. A következő lépcső az, amikor e kötelezetti körben fellelhető az összes önkormányzat, illetve állami intézmény. A legfejlettebb szabályozás során nem csupán az imént felsorolt címzettek állnak a kötelezetti oldalon, hanem maga a tartomány is, a helyi tervek vonatkozásában számára rendelkezésre álló érdemi információk tekintetében. A viszonyosság ily módon történő megjelenítése, ismét mintaértékű lehet a magyar szabályozás számára.

Talán az a kérdés sem mellékes, amely az előkészítésre, illetve a program kidolgozására vonatkozik a program elkészítésére való jogosultság, felhatalmazás szempontjából. Jelen pillanatban az készít hazánkban területfejlesztési programot aki akar, illetve akit ezzel megbíznak. Ez némiképp jelzi a programoknak tulajdonított jelentőséget és rosszabb esetben a programok minőségét is. Ezzel szemben a rendezési-tervezési tevékenység elvégzésére nem mindenki jogosult és – a fejlesztési tevékenységekkel kapcsolatosan – az is érzékelhető, hogy például az uniós források, fejlesztések kezelésének feltétele egy akkreditációs folyamat. Talán nem lenne haszontalan a fejlesztési, rendezési tevékenységek alapjául szolgáló programok potenciális alkotóival szemben is egy követelményrendszert felállítani, amely esetleg hozzájárulhatna a minőségibb programalkotás kialakulásához.

### Intézményrendszer

A területrendezés, területi tervezés osztrák intézményrendszere szerves része a jogalkotásnak, a jogalkotási folyamatnak, így maguk a szervezetek is a jogi normák kibocsátására jogosult szervek (tartományi parlament, illetve kormány) intézményrendszeréhez, olykor intézményrendszerébe illeszkednek. Ez a tény – a kormány után legfontosabb intézmény – a területi tervezési, területrendezési tanács tagságán belül a vezető tisztségek kormány tagok által történő betöltése útján jut kifejezésre. Mindemellett az osztrák jogalkotó törekszik a társadalmi érdekek mind szélesebb körű megjelenítésének biztosítására, melyet a kamarák, a különböző érdekszövetségek és egyesületek, valamint a helyi önkormányzati társulások képviselői útján biztosít. Az egyes érdekek és szereplők közötti helyes képviselői arány megválasztása nem könnyű feladat, melynek eredménye a működés, a működőképesség vizsgálata során mérhető, a területfejlesztési, területrendezési törvények szövegéből legfeljebb csak sejthető, de a szabályozás ténye mindenképpen előremutató.

Az osztrák jogalkotó viszonylag részletesen rendelkezik a tagsági megbízás elnyerésének módjairól, illetve a szervezetek ügyrendjéről. A magyar jogalkotó – például a társadalmi, szakmai szervezetek különböző döntésekbe, szervezetbe történő bevonása során – sokkal elnagyoltabban foglalkozik e kérdésekkel, bár fontosságuk egyáltalán nem tűnik elhanyagolhatónak.

## A jogszabály hatálya

A törvény, a rendelet érvényesülését biztosító rendelkezések szokásos körén túl a vizsgált jogszabályok tartalmazzanak némi többletet. A jogszabályok nem csupán kötelezőek a címzettekre, de a rendelkezések azt is kimondják, hogy a területi folyamatokat befolyásoló tevékenység csak a törvény céljaira való tekintettel folytatható. Hazánkban ilyen típusú szabályozás, főként az alacsonyabb szintű ágazati jogszabályok körében, ott is konkrét esetekre vonatkozóan jelenik meg (leírják egy konkrét tevékenység folytathatóságának feltételeit, módját, stb.). Magasabb szintű jogszabályok valamely tevékenységtől való tartózkodást irányoznak elő (például Btk.), vagy éppen általánosabb és diszpozitív módon szabályozzák az egyes tevékenységek megvalósíthatósági módjait (például Ptk.). Talán megfontolásra érdemes – például a területfejlesztési törvényben – olyan rendelkezés beépítése, amely előírja, hogy a területi folyamatokat érdemben befolyásoló fejlesztési tevékenység csak a törvényben meghatározott célok mentén folytatható. Ennek előnye lehet a fejlesztési tevékenységek mederbetelése, összehangolása, hátránya a bürokrácia reálfolyamatokba történő – sokszor negatív hatású – beavatkozási lehetőségének biztosítása.

Hazánk szempontjából talán tanulságos, hogy a területi kutatásoknak tulajdonítanak akkora jelentőséget és fontosságot, hogy azt egy tartományi törvény szintén is szerepeltessék. A magyar közigazgatási területfejlesztési reformmal kapcsolatosan érdekes lehet az osztrák kistérségi területi szint és intézményrendszer, mely némiképp hasonlít a magyar kistérségek jelenlegi területi egységéhez és bizonyos tekintetben példája lehetne a kistérség jövőbeni intézményrendszerének. Külön érdemes felhívni a figyelmet – a magyar kistérségnek megfelelő – osztrák regionális tanács összetételére (polgármesterek, kamarák, társadalmi szervezetek, szakértők), mely széles társadalmi bázison nyugszik, míg a magyar kistérségi tanács összetétele meglehetősen monolitikus képet fest.

A fontosabb következtetések kifejtésének befejezése mellett megállapítható, hogy az egyes tartományi törvények adaptálhatóság szerinti tanulmányozása elősegítheti mind a hazai értelemben vett területfejlesztés, mind pedig a területrendezés – különösen az alapelvek, célok meghatározására vonatkozó – jogszabályi rendezését. Az osztrák programozási gyakorlat leginkább a rendezési jellegű feladatok megvalósítása során támaszkodik az ismertett törvényekre, tekintettel arra, hogy Ausztriában a területhasználat problémái sokkal jelentősebbek, mint a gazdaságfejlesztés gondjai. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a törvények alapelvei, céljai ne lennének alkalmasak – akár a hazai – a területfejlesztés gyakorlati tevékenységének megalapozására is. Az ismertett rendelkezések jelentős része, valamint az osztrák jogalkotói szemlélet (például a társadalmi részvétel biztosítása tekintetében) mindenképpen figyelemre méltó lehet a magyar jogalkotó, a magyar jogalkotás számára.

### Felhasznált irodalom

- Horváth Gy. 2003: Decentralizáció és partnerség az Európai Unió strukturális politikájában. *Társadalom és Gazdaság*, 25. 1. pp. 169–187.
- Horváth Gy. 2001: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Osiris (Magyarország az Európai Unióban. Kézikönyvtár), 357 p.
- Pálné Kovács I. 2001: Hatáskör (hatalom)-megosztás szintek és szektorok között Magyarországon. In Csefkó F. (szerk.): *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, pp. 9–33.
- Pálné Kovács I. 2001: *Regionális politika és közigazgatás*. 2. átdolg. kiad. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó (Területi és települési kutatások, 14.) (Studia Regionum), 303 p.

### Felhasznált jogszabályok

- 1260/1999/EK A strukturális alapok általános intézkedéseiről
- 438/2001/EK A strukturális alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei
- 448/2001/EK A strukturális alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai
- 1685/2000/EK A strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében
- 1145/2003/EK A strukturális alapok általi társfinanszírozásra vonatkozó támogathatósági szabályok tekintetében az 1685/2000/EK rendelet módosításáról
- 1783/1999/EK Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról
- 1784/1999/EK Az Európai Szociális Alapról
- 1681/1994/EK A strukturális politikák finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról
- 643/2000/EK A Strukturális Alapok költségvetési gazdálkodásában az euró használatára vonatkozó szabályokról
- 2185/1996/EK Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról
- 2342/2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities
- Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumplanung im Burgenland
- Kundmachung der Landesregierung vom 23. Oktober 2001 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1997
- LGBl.Nr. 39/1996 Gesetz über die Raumplanung in Vorarlberg

### *Hazai jogszabályok*

- A módosított 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről
- Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- 1218/2002 (XII.29.) Korm. határozat a Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok elfogadásáról és a tervező munka további menetéről, valamint a végrehajtás intézményrendszerével kapcsolatos időszerű feladatokról
- 2136/2003 Korm. határozat a Magyar Államkincstár szerepéről a strukturális alapok támogatási igénybevételét lebonyolító intézményrendszerben
- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
- 217/1998. Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről
- 2000. évi C. törvény a számvitelről
- 1990. évi XCI. törvény az adózás rendjéről
- 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról
- 233/2003. (XII.16.) Kormányrendelet az EU strukturális alapjai és a Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról

## A KÖZÖSSÉGI (TERÜLETI) TERVEZÉS SZEREPE A GAZDASÁGFEJLESZTÉSBEN

*Faragó László*

### Bevezetés

Annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a különböző területi szintek és egységek versenyképességére a tervezésnek, mint irányítási technikának, esz-köznek milyen ráhatása lehet, meg kell, hogy előzze annak tisztázása, hogy a különböző területi szinteken lévő tervezési jogosultsággal rendelkező döntésho-zóknak elviekben és a konkrét helyzetben milyen lehetőségei vannak a gazdaság befolyásolására. Ha ezzel kijelöltük a mozgásteret, akkor a következő kérdés az, hogy az adott szint milyen formában és hatékonysággal használja ki azt.

A mai globalizálódó világunkban a meghatározó gazdasági trendekre, a leg-nagyobb súlyú gazdasági döntésekre még a nemzetállamok kormányainak is alig van befolyása, nemhogy a magyar régióknak, megyéknek és települések-nek. Ugyanakkor látni kell, hogy a globalizáció nem fedi le teljes egészében az egész teret és a gazdaságban is van számos olyan rés („gap”), amelyet nem érint, így vannak olyan területek, amelyekre regionálisan vagy helyben hatni lehet.

A „nyugati világban” és nálunk is jelenleg uralkodó neoliberais gazdaságpol- litika alaptétele az, hogy közösségi beavatkozásra – így tervezésre is – csak azokon a területeken van szükség, ahol a piac nem működik megfelelően, illetve a közösség nevében történő beavatkozásnak is elsősorban a szabad verseny előtt álló akadályok elhárítása az elsődleges feladata. A gazdasági egységektől és a munkavállalóktól csak annyi forrást szabad elvonni, amennyi feltétlen szüksé- ges a piaci alapon nem működő közösségi feladatok ellátásához. Azokat a terü- leti közösségeket, foglalkozási csoportokat, rétegeket stb., amelyeket önhibáju- kon kívül hátrányos helyzetbe hoz a szabad piac működése, *átmenetileg* meg kell segíteni, biztosítani kell az *esélyegyenlőségüket* (például munkahelyterem- tés, vagy a munkaerő mobilitásának támogatása). E nézetnek a területfejlesztés azon értelmezése felel meg – amelyet az EU támogatási politikája is képvisel –, hogy *csak szelektív területeken kell beavatkozni*: az elmaradott területeket többletfor- ráshoz kell juttatni, ezzel megteremtve a fenntartható és önfenntartó fejlődés lehetőségét; segíteni kell a gazdasági szerkezetátalakítással küzdő területeket, hogy minél előbb újra bekapcsolódhassanak a gazdaság fő áramlataiba; és az

emberi erőforrásokat, a munkaerőt oly módon kell újratermelni és folyamatosan képezni, hogy az megfeleljen a gazdaság állandóan változó igényeinek. E gondolkodásmód és tervezés alapvetően egy felülről lefelé tekintő gondolkodásmódot tételez fel és „csak” a *hatékonyság, a technikai racionalitás okán dekoncentrál, decentralizál, alkalmazza a szubszidiaritás elvét*. A szolidaritás alapján való beavatkozás is a rendszer alapműködésének a fenntartását szolgálja.

Alapvetően el kell hogy fogadjuk a klasszikus közgazdasági megközelítést, hogy a helyi és területi gazdaságokra legnagyobb befolyással a makrogazdasági körülmények, trendek hatnak, és a közvetlen gazdaság- és területfejlesztési támogatások csak kiegészítő jellegűek és átmenetiek. Itt és most azzal a kérdéssel, hogy a nemzetközi tőke mozgásra milyen befolyással lehetnek a kisebb nemzet-államok kormányai, nem foglalkozunk. Ha a világpiacon körülményeket olyan külső adottságként kezeljük, amelyre nem vagyunk képesek hatni, akkor elsődleges és *meghatározó a központi szabályozórendszer és gazdaságpolitika*. De ennek elismerése mellett véleményünk szerint, a területi és helyi közszereplők saját gazdaságpolitikájának igenis hatása van a saját területegységük versenyképességére, sőt az így megszerzett gazdasági előnyök nem szükségszerűen a többi területegység (más közösségek) rovására mennek. Tehát nem fogadjuk el a statikus gazdasági elméletek képviselőinek azon állítását, hogy a területi és helyi gazdaságfejlesztési programok makrogazdasági szinten nulla összegű játék részesei, azaz az egyik helyen kiharcolt előnyök a másik területegység elől veszik el a lehetőséget. Nem igaz, hogy a területi vagy helyi gazdaságfejlesztési vagy versenyképességet erősítő programok csak a beruházások és a munkahelyek újraelosztásának eszközei. Mivel a munkaerő jelentős része röghöz kötött, nem képes a területileg máshol jelentkező munkahelykínálatot követni, ezért a helyi foglalkoztatást segítő programok ténylegesen új munkahelyeket teremthetnek. A helyi erőforrások felkutatását és hasznosítását segítő programok olyan gazdasági tevékenységeket hívhatnak életre, amelyek kimaradnak a nemzetközi tőke vagy a központi kormányzat látóköréből, és ezzel hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez, így nemzetgazdasági szinten is sikerülhet növelni a foglalkoztatási szintet. A zéró egyenleg azért sem helyes feltételezés, mert megfelelően megalapozott tervezéssel jobban ki lehet használni a komparatív előnyöket, hiszen a külső gazdaságossági feltételekben meglévő különbségek miatt hatékonysági különbségek lehetnek a különböző régiókban, településeken működő gazdasági egységek között.

Kétségtelen veszélyforrás – sajnálatos módon a hazai tervezési gyakorlat ezt látszik alátámasztani –, hogy a tervezők és döntéshozók képességeinek és ismereteinek a hiánya és fantáziátlansága miatt nagyon sok helyen ugyanazokat a programokat készítik el, ugyanazokat az eszközöket, ösztönző rendszereket alkalmazzák, így a gazdaság ugyanazon területeire, szegmenseire, aktoraira kívánnak hatni, ami valóban csak a meglévő kínálat (újra)elosztására hat. Ha egy

új beruházó Magyarországra „téved” akkor a világgpiac által determinált gazdasági egységét (enklávéját) a pillanatnyi előnyök alapján telepíti le, egymás ellen kihasználja az országokat, régiókat, településeket. Ez esetben a tervezésre, marketingre és kedvezményekre fordított források nemzetgazdasági szinten akár fölösleges többletkiadásokat, illetve bevételkieséseket is jelenthetnek. Sajnos ismeretes, hogy a gazdaságfejlesztési programok rendszerint ugyanazt tartalmazzák: ipari park létesítése, turizmusfejlesztés stb. Például azon ipari park létrehozására fordított kiadás/támogatás, amelyről tudjuk, hogy meghatározott időn belül nem települ be, fölösleges kiadás, a szűkösen rendelkezésre álló fejlesztési forrásokat köt le, vesz el más forráshiányos területektől.

A kínálatoldali fejlesztési stratégiák alkalmazása csapdahelyzetet hordoz magában. Ha például az illető ország, önkormányzat nem ad egy bizonyos kedvezményt a befektetőknek, vagy nem biztosítja ugyanazokat a működési feltételeket, akkor alulmarad a versenyben, ezért egy idő után mindenki kénytelen ugyanazokat a körülményeket kínálni. Így ezek már valójában nem is játszanak szerepet a telephelyválasztásban, valójában semmilyen hatással nincs a versenyképesség javítására. Ezért a területi koncepciókban, programokban nagyobb szerepet kell kapniuk a keresletoldali stratégiáknak, és felértékelődhetnek az unikális programok. Mind ez ideig azok voltak a legsikeresebb példák, amelyek a technológiai innováción alapultak és nagyon gyorsan átvezették őket a piaci gyakorlatba. A magyarországi tervek már esetenként tartalmazzák a technológiai transzfer, az innováció promócióját, intézményi kereteinek a kialakítását, de konkrét piaci sikerekről még alig tudunk beszámolni.

## A magyar tervezési rendszer alapvonalai

Ma Magyarországon a közszférában alapvetően öt szinten folyik tervezés:

- nemzeti,
- regionális,
- megyei,
- kistérségi
- és települési szinteken.

Sajnálatos módon ezek ma még nem képviselnek egymásra épülő, egymáshoz kapcsolódó, egymást erősítő rendszert. Ennek egyik oka, hogy nincs egységes szabályozás, a közszférában folyó tervezési munkálatoknak csak egy szűk szelete szabályozott, és a mi politikai kultúránkban e nélkül nincs megfelelő kommunikáció, nem működik a koordináció, az egyeztetések, az oly sokszor hangoztatott partnerség. A terület- és településfejlesztés és -rendezés, valamint környezetvédelem terén folyó tervezés többé-kevésbé törvényi és rendeleti úton szabályozott. A legfontosabb tervek jóformán csak az állami irányítás egyéb

jogi eszközei „segítségével” készülnek. A rendezési és a környezetvédelmi tervezés és annak dokumentumai elsősorban területfelhasználási és területhasználati korlátokat jelentenek a gazdasági szféra számára, így ezek csak a szabályozási környezet részeként veendő figyelembe. Ezeknek a betartása és nem a végrehajtása kötelező. A fejlesztési tervek végrehajtása sem kötelező, gyakran nem rendelnek melléjük forrásokat. Tapasztalati tény, hogy a legtöbb esetben még az azokat elfogadó intézmények sem követik a koncepciókban, programokban foglaltakat. A végrehajtáshoz szükséges feltételrendszer biztosítása és a végrehajtást segítő jogi garanciák hiányában a mai magyar praxisban teljesen súlytalanok a fejlesztési tervek. Ezen részben változtatnak az uniós támogatók, amelyek részben pótolják a hiányzó forrásokat.

Ismert a mondás: annak a nótáját húzza a cigány, aki fizet. Az EU-tagságunk megváltoztatta a fejlesztési tervezés orientációját szinte minden hazai tervezési szinten. Nem az adekvát tervezési szinthez tartozó közösség vált célmeghatározóvá, nem „helyben” koncepcionálódnak a tervek, hanem az elsődleges „tudásforrás” és célmeghatározó szereplő a demokráciadeficittel működő Európai Unió. A konkrét tervek konkrét alakítására pedig a „technikai segítségnyújtás” során kapott instrukciók a meghatározóak, amelyek legitimitása, jogi megalapozottsága kétséges.

Az uniós tagságunk megszerzése szűkíti a lehetséges támogatások körét. Az egységes piac első alapszabálya a szabad verseny akadályainak elhárítása, a különféle kedvezmények megszüntetése. Ez elsősorban a vállalkozásoknak nyújtott különféle kedvezmények megszüntetését jelenti. Mivel az ország egésze jelenleg elmaradottnak minősül, így átmenetileg a továbbiakban is adhatók támogatások, de fel kell készülnünk ezek fokozatos megszüntetésére. Fokozatosan meg kell szüntetni a helyi adókedvezményeket, nem lehetséges a telephelyek piaci ár alatt történő átadása, közvetlenül a vállalkozásokat szolgáló infrastruktúra ingyenes (kedvezményes) kiépítése, (ha az infrastruktúra-fejlesztés nemcsak meghatározott vállalkozást (szűk kört) érint, hanem minden potenciális telephelyvásárlót (pl. egy ipari parkban), akkor nem minősül „tiltott” támogatásnak. vagy kedvezményes szolgáltatás nyújtása (pl. nagyfogyasztók kedvezményes közüzemi díja). E szigorítások alól nem jelenthet kibúvót az sem, ha az önkormányzat nonprofit formában kíván ellátni valamilyen tevékenységet, vagy az önkormányzat a vállalkozási szférával közösen bonyolít le egy projektet, és azt kívánja támogatni (hazai példa lehet kulturális és sportintézmények, termál- és élményfürdők stb.).

### *Nemzeti szint*

A kormányzati szférában számos terv, program foglalkozik a gazdaságélénkítéssel, amelyek különféle támogatási rendszerekhez kapcsolódnak. A régiók versenyképessége szempontjából kiemelkedő jelentőségű az Európai Unió struktu-

rális alapjai támogatásának megszerzését szolgáló Nemzeti Fejlesztési Terv (a jelenleg még hozzá kapcsolódó Közösségi Támogatási Keretterv), az operatív programok és közvetlenül a megvalósítást megelőzően a programkiegészítő dokumentumok. (E tervtípus a következő programozási időszakban várhatóan megszűnik, és még nem ismert, hogy milyen tervdokumentum fogja közvetlenül szolgálni a végrehajtást). A magyar kormány az EU Bizottságának képviselőivel együtt úgy gondolja, hogy a gazdaságélénkítés központi feladat, ezért *a versenyképesség javítását nem regionális szinten, hanem központilag, horizontális programok segítségével lehet és kell megvalósítani*. A I. Nemzeti Fejlesztési Terv alapvetően neoliberais makrogazdasági elveken alapul. A megvalósítása is inkább a hatékonysági elvre, a gazdasági racionalitásra épül. Ez önmagában nem baj, hiszen a tág értelemben vett versenyképességünk javítása valóban az egyik legfontosabb tennivalónk. Gondot inkább az eltérő retorika jelent, és az, hogy semmi sincs a nevéen nevezve, így további lehetőséget ad a tervszerűtlen, az ellenőrizhetetlen és számonkérhetetlen ad hoc beavatkozásoknak.

A nemzeti és az EU-s támogatások több, mint 40%-át a termelőszektor versenyképességének a javítására kívánják fordítani. A foglalkoztatás növelése és az emberi erőforrások fejlesztése – amely ugyancsak központilag levezényelt horizontális cél és program – ugyancsak a versenyképesebb gazdaság kialakítását szolgálja. A maradék elven feltöltött regionális operatív program érdemben nem tud hatni a regionális és a helyi gazdaságra. A Regionális Operatív Program keretében elkölthető támogatások egyike sem szolgál tipikusan regionális szintű feladatot. Az itt szereplő „turisztikai potenciál erősítése” csupán néhány kiemelkedő jelentőségű létesítmény vagy intézmény pillanatnyi forráshiányát fogja mérsékelni. Elgondolkoztató az is, hogy más csatlakozó országok ugyanolyan típusú terve nagyon hasonló. Sajnálatos, hogy ezek a tervek nem annyira a nemzeti sajátosságokra és erőforrásokra épülnek, mint az univerzális elvárásokra, vagy univerzál törekvésekre. Sarkunkra kellett volna állnunk és sajátos magyar Nemzeti Fejlesztési Tervet kellett volna készítenünk, amely a magyar gazdaság érdekeit szolgálja. A sajátos adottságaink minél hatékonyabb piacosítására kellett volna a hangsúlyt helyezni. Tehát a kormányzati szintű tervezési munka a makrogazdasági, nemzeti szintű versenyképesség javítását szolgálja, nem szán ebben önálló szerepet a régióknak, nem támogatja kiemelten a leszakadó régiókat, ami a regionális különbségek további növekedését fogja szolgálni. A 2004 tavaszán induló II. Nemzeti Fejlesztési Tervnek sem lesz regionális metszete. A területi aspektust elsősorban a vidék külön prioritásként való megjelenítése és az urbanizáció (települések) fogják jelenteni.

### *Regionális szint*

Az Európai Unió regionális kiegyenlítést szolgáló támogatási politikája kudarcot vallott. Nem sikerült a legfejlettebb és a legfejletlenebb régiók közötti különbségeket mérsékelni a GDP-ben kifejezett gazdasági teljesítőképesség tekin-

tetében. Nemzetközi és hazai példák is hozhatók arra, hogy a területi (regionális, megyei) támogatások ellenére nem vált öfenntartóvá, pláne nem a saját forrásaiból fejlődőképessé több elmaradott régió. Feltehető a kérdés, hogy ezekben az esetekben a területi méltányossági alapon való forráselosztás igazságos-e? Ha a különbségek az eltérő gazdasági teljesítményből erednek, akkor milyen arányú forráselvonás és újraelosztás lehet igazságos osztársadalmi szinten? A rászorulókat támogatása esetében miként lehet elkerülni, hogy támogatásfüggővé váljanak, és ha a „narkotikum” hozzáférése megszűnik, ne roskadjanak össze? Nem vezet-e az ilyen támogatáspolitikára oda, hogy *stratégiát, tervet csak a külső források megszerzésére készítenek*. (Nemzeti Fejlesztési Terv csak az EU-források megszerzése érdekében készül(t). Brüsszel nem is támogatja más tervek készítését, nehogy energiát vegyen el a „számukra készülő” tervezési munkáktól!) E veszélyeket egy módon lehet elkerülni, ha megtaláljuk azokat a speciális beavatkozási területeket, amelyek a regionális szint sajátjai, és forrásokat és döntési kompetenciákat is adunk hozzá. Azok a gazdaságélénkítési feladatok tartozhatnak ide, amelyekről be tudjuk bizonyítani, hogy a központi beavatkozás hatástalan vagy kevésbé hatékony, és nem szabad még alacsonyabb szintre helyezni a folyamat irányítását. Jelenleg ezek a területek még nem kristályosodtak ki, így a regionális fejlesztési koncepciókban és programokban minden régió maga kereste ezeket.

Mint azt fent jeleztük, a jelenlegi magyar (és EU) gazdaságfejlesztési politika nem szán komolyabb szerepet a regionális szintnek. A magyar régiók lehatárolása, kialakítása nem támasztható alá a tényleges gazdasági folyamatokkal. Alig működnek regionális gazdasági klaszterek és azok területi vetületei is különbözőek. Gazdasági tevékenységek és egységek szerint különböző területi kapcsolattrendszerek rajzolhatóak fel. A kereskedelem jellegének megfelelő optimális piacnagyság szerint szerveződik, és a beszállítókat foglalkoztató korszerű nagyvállalatokat elsősorban a közvetlen működési környezetük (település, munkaerő-vonzáskörzet) érdekli/befolyásolja, mint a régió egészéé. Tehát ma még se tudatos akarat, se a reálfolyamatokból eredő szükségszerűség nem támasztja alá a régiók gazdaságfejlesztési funkcióját, így érthető a tervekben tapasztalható bizonytalanság is.

Ma már minden régióknak vannak fejlesztési koncepciói és programjai. A *regionális és a térségfejlesztési tanácsok* jelenleg csak saját maguk számára fogadhatnak el koncepciókat és programokat, amelyek az egyéb szereplőket csak orientálják. Sajnálatos módon e tervdokumentumokat nemhogy más aktorok nem veszik komolyan, de gyakran még a tanácsok a saját forrásaik elosztásánál sem mindig követik az azokban foglaltakat. Az utóbbi időben folyó regionális tervezési tevékenység elvesztette a korábbi önállóságát, az értelmetlenség okán maga sem veszi komolyan saját tervezési és döntési kompetenciáját, és egyre szorosabban kötődött a központi tervezéshez, annak kiszolgáltatott bedolgozó-

jává vált. A kormányzat egyre gyakrabban, mint saját alárendelt háttérintézményét működteti a regionális fejlesztési ügynökségeket, holott azok csak a regionális fejlesztési tanácsoknak vannak alárendelve. A jelenleg készülő Regionális Akciótervek (RAT) már csak a Brüsszel által elfogadott Regionális Operatív Programba (ROP) illeszthető prioritásokkal és intézkedésekkel foglalkoznak. A szélesebb együttműködésen alapuló, bővebb körben egyeztetett, törvényi felhatalmazás alapján a tanácsok által elfogadott regionális fejlesztési koncepciók és programok leértékelődtek, és a hazai jogi szabályozásban nem létező és a korábbi gyakorlatban ismeretlen akciótervek váltak fontosabb dokumentummá.

A regionális szintű tervekben a gazdaságélénkítő, a versenyképességet segítő programoknak a regionális együttműködés elősegítését, a versenyképes klaszterek kialakítását kell szolgálniuk. Ma szoros összefüggés mutatható ki egy terület gazdasági sikere és tág értelemben vett fejlettsége között. A gazdasági klaszterek versenyképessége, a régió gazdasági infrastruktúrája és a humán erőforrások fejlettsége között szoros a korreláció. Ebből következik, hogy a regionális gazdaságfejlesztési programoknak nem elég megcélozni valamely klasztert, hanem azzal összhangban kell fejleszteni a gazdasági infrastruktúrát és annak megfelelő képzési, átképzési lehetőségeket is kell biztosítani a munkaerő számára.

### *Megyei szint*

Sajátos a megyei önkormányzatok helyzete. Hiába van rendeletalkotási joguk, rendeleteikben is csak olyan kötelező szabályokat írhatnak elő, amelyekre külön törvényi felhatalmazásuk van. Jelenleg ilyen felhatalmazást csak a 2003. évi Országos Rendezési Terv ad. A most készülő megyei rendezési tervek csak az országos előírásokat ismétlik meg, a megyei tervezés és döntéshozatal pusztá formáság. Fejlesztési koncepcióik és programjaik csak saját maguk számára kötelezőek, amelyek végrehajtása a forráshiány miatt csak döcögve halad előre. Megyei szinten fejlesztési forrásokkal gyakorlatilag csak a megyei területfejlesztési tanácsok rendelkeznek. Sajnálatos módon e pénzek elosztására nagyobb befolyással vannak a politikai egyezségek, a lobbitevékenység, mint a saját maguk által is elfogadott tervdokumentumok.

### *Kistérségi szint*

Nem minden kistérség készít tervet. Ha mégis készül terv, akkor a gazdasági tartalom – leggyakrabban turizmushoz kapcsolódó projekt – kivételt jelent. Gyakoribb az infrastrukturális és az ellátáshoz kapcsolódó együttműködés, tervezés. A területfejlesztési önkormányzati társulások létrehozásának gyakori praktikus célja a közös érdekérvényesítés, a külső források megszerzése.

### *Települési szint*

A tervezés szempontjából kitüntetett szerepe van a települési szintnek. Fontos megválaszolandó kérdés, hogy mi az önkormányzat (lehetséges) szerepe a helyi gazdaságfejlesztésben. A kilencvenes évek elején nagy vita zajlott Magyarországon arról, hogy „vállalkozó vagy vállalkozóbarát” (helyi) önkormányzatokra van-e (inkább) szükségünk. Követni kell-e a rendszerváltást követően az önkormányzatoknak az állam gazdaságból való kivonulásának gyakorlatát, vagy az önkormányzatok saját utat választhatnak e téren? Követhetnek-e az uralkodó neoliberális gazdaságpolitika ellenében egy etatistább gyakorlatot? A vita azzal az általánosan elfogadott véleménnyel, majd gyakorlattal zárult, hogy az önkormányzatok csak olyan gazdasági tevékenységet folytassanak, tulajdonosként csak olyan gazdasági társaságokban vegyenek részt, amelyek a szabad piaci körülmények között gazdaságosan nem folytathatók, nem üzemeltethetők, de a termékre, szolgáltatásokra az adott közösségnek szüksége van. Tehát az önkormányzat ne vállalkozzon, csupán a kötelező és önként vállalt kötelezettségeit lássa el (vállalkozóbarát, szolgáltató önkormányzat). Ennek megfelelően (vagy csak forráshiány következtében) privatizálták, eladták az önkormányzati vállalatok többségét, az államtól kapott részvénytőkecsomagokat, és ma számos – korábban saját intézmények által nyújtott – szolgáltatást (diákétkeztetés, parkfenntartás stb.) is piaci szereplőktől vásárol az önkormányzatok jelentős része. A helyi lakosok munkahelyeiért, ellátásáért felelőséget érző önkormányzatok új közvetett eszközöket kerestek annak érdekében, hogy a továbbiakban is a helyi gazdaság irányításának, fejlesztésének aktív szereplői lehessenek. Ipari parkokat építettek, adókedvezményeket kínáltak, a piaci árnál kedvezőbben juttattak telemekhez, szolgáltatásokhoz vállalkozásokat.

A neoliberális gazdaságpolitika érvényesítése, a versenyszabályok betartása mellett felvethető a kérdés, hogy számon kérhető-e az önkormányzatokon a saját gazdaságpolitika és támogatási rendszer? Hiányolhatók-e a település gazdaságával foglalkozó tervek? A gazdaság szereplőit „nem érdeklik” a település céljai (legfőleg, mint instrumentum), a gazdasági érdekeiknek megfelelően a technikai racionalitás alapján döntenek. De a vállalkozások számára ma már egyre inkább fontos a külső gazdaságosság. Erre hatással van a település egésze, az a miliő, amely közepette a vállalkozás működik. Ide tartozik a környezet állapotától kezdve a potenciális munkavállalók képzettségén keresztül a lakókörnyezet minősége stb. E tényezőkre az önkormányzatok nagy hatással lehetnek, tehát minden olyan lépés, amely e vállalkozási környezeten javít, egyben gazdasági élénkítő hatása is van. Tehát nemcsak a közvetlen gazdasági tartalmú tervezés kapcsolatos a gazdaságfejlesztéssel, hanem a településfejlesztés általában. Minden olyan terv, amely a település alakításával foglalkozik, hatással van a gazdaságra is!

A települési szintű tervezést az önkormányzati törvényen kívül az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről szabályozza, valamint az ennek végrehajtását segítő rendeletek (pl. OTÉK). E szabályozás alapvetően műszaki tartalmú és erősen védelmi aspektusú, így a versenyképesség, a gazdaságélénkítés kapcsán ezekben semmilyen kapaszkodót nem találunk. A rendelettel elfogadott településrendezési tervek és helyi építési szabályzat a területfelhasználás és területhasználat szabályait adja meg, regulatív funkciójú. E tervek meghatározzák, hogy a település területén belül hol és milyen környezetterhelést képviselő telephely létesülhet és működhet. Mivel e tervet rendelettel fogadja el a testület, így fontos eszköz lehetne a gazdasági szereplők telephelyválasztása tekintetében. A gyakorlatban a jelentősebb gazdasági egységek diktálnak e téren is. Az önkormányzatok nagyon gyakran kezdeményezéseikre – a törvényi kereteken belül – megváltoztatják a rendezési terveket annak érdekében, hogy a településre települjenek, vagy ne menjenek el, esetleg újabb munkahelyeket létesítsenek. Előfordul, hogy rövid távú bevételi kényszerből hosszú távú érdekeik ellen tesznek az önkormányzatok.

Ma már az önkormányzatok többségének van a településrendezési tervet megalapozó településfejlesztési koncepciója. De mivel e tervfajta tartalma nincs meghatározva, így annak tartalma, megalapozottsága és készítésének módja nagyon változó.

*Összességében* megállapítható, hogy az elmúlt évtizedben minden szinten folyt tervezés és mindegyik érintette a gazdaságot is. A tervezés és így a gazdaságirányítás hatékonyságát nagyban gyengítette, hogy a tervek nem alkotnak egységes rendszert, és bizonytalanság van a tekintetben is, hogy kinek mi a szerepe a gazdaságélénkítés, a versenyképesség javításában. Az uniós csatlakozásunk, a versenyszabályok következetesebb érvényesítése további elbizonytalanodáshoz vezethet.

Általános hiba, hogy a gazdaságfejlesztési koncepciók, programok, tervek többsége nagyon általános, nem csak az ott és akkor aktuális pontokon igyekszik beavatkozni és ezáltal sajátos gazdasági tevékenységet életre hívni vagy erősíteni, hanem a gazdaságot egészében akarja általános eszközökkel kezelni. Ez a makroszabályozás feladata és nem a konkrét terveké.

Megállapítható, hogy *a versenyképesség javításában a regionális szintnek ma nincs kiüntetett szerepe*. A makrogazdasági feltételek kialakítására, a fő gazdaságpolitikai irányok meghatározására és a többletforrások megszerzési lehetőségére alapvetően a központi kormányzati szintű tervezésnek van hatása, ami döntő mértékben meghatározza a régiók versenyképességét is. A vállalatok közvetlen működési környezetére alapvetően a települési önkormányzatok vannak hatással, de mozgásterük igen szűk. A versenyképesség javítására tehető erőfeszítéseiket behatárolják a versenyszabályok és a szűkösen rendelkezésre álló fejlesztési források. A rendezési tervezéshez kapcsolódó hatósági jogosítványok nem a gazdaságot élénkítő, legfeljebb alkupozíciót kínáló eszköz.

*Felhasznált irodalom*

- Faragó L. 1990: A helyi gazdaságfejlesztés elmélete. *Gazdasági Fórum*, 2. pp. 44–55.
- Faragó L. 1994: Regionális gazdaságfejlesztés „kereslet-oldali” stratégiák segítségével. *Comitatus*, 12. pp. 60–63.
- Nemzeti Fejlesztési Terv [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)
- Regionális Operatív Program [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu)
- Regionális Akcióterv, Dél-dunántúli régió, Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács, Pécs.
1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és a területrendezésről.
1997. évi LXXVIII. tv. az épített környezet alakításáról és védelméről.
2003. évi XXVI. tv. az Országos területrendezési tervről.

## AZ ÜZLETI SZOLGÁLTATÁSOK SZEREPE A REGIONÁLIS VERSENYKÉPESSÉG ERŐSÍTÉSÉBEN

*Raffay Zoltán*

### **Az üzleti szolgáltatások hatása a területi fejlődésre**

Az elmúlt mintegy két évtized gazdasági paradigmaváltása következtében alapvetően megváltozott a szolgáltatások gazdasági növekedésben és területi fejlődésben játszott szerepének az értelmezése. A szolgáltatások, elsősorban az üzleti szolgáltatások ma már a modern gazdaság egyre bonyolultabb termelési és elosztási rendszereiben meghatározó fontosságú tényezőkké váltak, amelyek elválaszthatatlanok a gazdasági növekedés hagyományos motorjának tekintett feldolgozóipari tevékenységektől.

A gazdaságpolitikuskok körében évtizedek óta optimizmussal tekintenek az üzleti szolgáltatásokra, mint a hátrányos helyzetű régiók fejlesztésének eszközére, amelyek a gazdaságilag gyengébb régiók problémájára hosszú távon megoldást nyújthatnak (*Coffey–Polèse*, 1989). Ennek az optimizmusnak az alapja az a felismerés, hogy az üzleti szolgáltató tevékenységek elvileg bárhová telepíthetők, és nem kötik őket azok a telephelyválasztással kapcsolatos szempontok, amelyek egyes régiókat a hagyományos feldolgozóipari tevékenységek számára kevésbé vonzóvá tesznek. Az 1980-as évek eleje óta több ország közigazgatási szervezete és gazdaságpolitikája igyekezett a szolgáltató ágazattal befolyásolni a regionális gazdaságok fejlődését.

Hogy a szolgáltatások milyen hatást gyakorolnak az egyes régiók gazdasági fejlődésére, az attól függ, hogy miként határozzuk meg a fejlődés fogalmát. Amennyiben a munkahelyek számának emelkedését önmagában fejlődésnek tekintjük, akkor a közösségi vagy fogyasztói szolgáltatások (amelyek iránti keresletet a gazdaságilag elmaradott régiókban gyakran nagyrészt transzferátutalásokból elégítenek ki) ugyanolyan hatékony területfejlesztési eszközöknek tekinthetők, mint az üzleti szolgáltatások. Ha azonban a fejlődést úgy definiáljuk, mint a szerkezetváltás, a termelékenység növelése, a valós piaci viszonyok között elért jövedelmek növekedése stb. (természetesen a munkahelyteremtés ez esetben is a siker egyik ismérve marad), akkor a területi fejlődésre a tercier szektoron belül csak az üzleti szolgáltatások gyakorolnak igazi hatást. Egyes szerzők (például *Begg*, 1993; *Illeris*, 1994, 1996) ugyanakkor a fogyasztói szol-

gáltatásokat is fontosnak tartják a területi fejlődés szempontjából, mivel azok nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy egy terület kellemes és vonzó lakóhelyi környezetet nyújtson a modern termelési folyamatban egyre fontosabb szerepet játszó magasan képzett munkaerő számára.

Üzleti szolgáltatásokon azokat a köztes funkciókat értjük, amelyek termékek vagy más szolgáltatások előállításához inputként szolgálnak, és ezáltal közvetett módon részt vesznek a termelési folyamatban (vállalatvezetési tanácsadás, piac-kutatás, reklám, PR, humán erőforrásokkal kapcsolatos ügyek, munkaerő-közvetítés és -képzés, számítógépes, adatfeldolgozó és adatelemző, kommunikációs, pénzügyi, gazdasági, jogi és vagyionkezelői tanácsadás). Ezek a szolgáltatások tudják legnagyobb mértékben befolyásolni a hátrányos helyzetű régiók gazdasági fejlődését, mert:

- az üzleti szolgáltatások jelentik a gazdaság legdinamikusabban növekvő szektorát a leg több fejlett gazdaságban (Kanadában az 1971 és 1981 közötti időszakban növekedési ütemük meghaladta a 140%-ot; az Egyesült Államokban a GNP növekedésének 25%-a az üzleti szolgáltatásoknak köszönhető, ez az arány megegyezik a feldolgozóiparéval (*Coffey-Polèse*, 1989); az Egyesült Királyságban az 1980-as években három és félszázézer fővel, 122%-kal emelkedett az üzleti szolgáltatásokban foglalkoztatottak száma, míg az ipar és a szolgáltatások összesített növekedése csak 3,5%-os volt ugyanebben az időszakban, a feldolgozóipari foglalkoztatás önmagában 17,5%-kal csökkent (*Keeble-Bryson-Wood*, 1997). Magyarországon ma az üzleti szolgáltatásokban dolgozik az összes munkaerő mintegy 8%-a, ami a fejlett piacgazdaságok értékének alig felét-kétharmadát éri el (*1. táblázat*). Ez az arány is csak Budapest Magyarországon belüli kimagasló üzleti szolgáltatóközpont-szerepkörének tudható be, a legtöbb régióban alig 5% körül mozog a fejlett üzleti szolgáltatásokban foglalkoztatottak aránya.
- az üzleti szolgáltatások iránti megnövekedett igény az árutermelő tevékenységek szervezeti struktúrájában megfigyelhető változásoknak, a termékinnováció fokozódó jelentőségének és a piacok egyre erőteljesebb differenciálódásának a következménye. A cégek szervezeti felépítésében megfigyelhető általános tendencia az externalizáció, a korábban vállalati funkcióként gyakorolt tevékenységek külső, szakosodott vállalkozások vagy személyek részére történő átadása;
- e tevékenységek egy adott régió gazdasági alapjának fontos részét képezik. Az üzleti szolgáltatások jelentős része alaptevékenységnek tekintendő, mivel jelentős mértékben hozzájárulhatnak egy adott régió exportbevételeihez (*Illeris*, 1996). Az üzleti szolgáltatások a régiók közötti, illetve a nemzetközi kereskedelem egyik leggyorsabban növekvő csoportja (*Coffey-Polèse*, 1989);

- az üzleti szolgáltatások térbeli eloszlása jelentősen eltérhet a többi, első-sorban fogyasztói szolgáltatásétól, amelyek főleg a népesség térbeli eloszlását követik. Az üzleti szolgáltatások esetében nem áll fenn az a kényszer, hogy a fogyasztók közelében kell lenniük. Elvileg a távoli, ritkábban lakott területek ugyanúgy megfelelnek az exportorientált üzleti szolgáltatások számára, mint a centrumtárségek;
- talán a legfontosabb ok, hogy a beruházásokban, innovációban és technológiai váltásban játszott szerepük miatt az üzleti szolgáltatások hozzájárulhatnak a gazdasági fejlődés folyamatának térbeli átrendeződéséhez. Az üzleti szolgáltatások stratégiai fontosságú szerepet játszanak a termelés folyamatában, elősegítik a vállalkozások alkalmazkodását a gazdasági környezet változásaihoz. Egyes üzleti szolgáltatások a változások közvetítői lehetnek: elősegítik az ismeretek, attitűdök, termékek és termelési folyamatok megváltoztatását a változó gazdasági körülményeknek megfelelően, vagy legalábbis csökkentik a változásokhoz történő alkalmazkodás útjában álló szervezeti, vezetői vagy információs szakadékokat.

## 1. táblázat

*A szolgáltató alkalmazottak és az üzleti szolgáltatásokban dolgozók százalékos aránya az egyes régiók összes foglalkoztatottságán belül, 1992–2001*

Régió	1992		1996		2001	
	Tercier alkalmazott	Üzleti szolgáltató alkalmazott	Tercier alkalmazott	Üzleti szolgáltató alkalmazott	Tercier alkalmazott	Üzleti szolgáltató alkalmazott
Dél-Dunántúl	48,6	4,0	54,3	4,3	56,3	5,6
Nyugat-Dunántúl	44,8	3,0	47,3	3,7	48,0	4,9
Közép-Dunántúl	42,2	3,8	44,9	4,2	45,9	6,1
Dél-Alföld	50,1	3,7	52,5	4,4	55,1	5,1
Észak-Alföld	49,3	2,3	56,2	3,8	57,1	4,2
Észak-Magyarország	46,2	4,0	53,3	4,3	55,9	4,5
Közép-Magyarország	67,2	8,7	74,5	9,4	75,0	12,9
Ország összesen	53,9	5,2	59,3	5,9	60,7	7,8

*Forrás:* KSH Megyei Statisztikai Évkönyvei alapján saját számolás

Míg a gazdasági fejlődés korábbi szakaszaiban a hagyományos szektorok generálták a szolgáltatásokat, mára a tudásigényes szolgáltatások indukálnak sikeres vállalkozásokat a primer, illetve szekunder szektorban. Ez a súlyponteltolódás azonban korántsem szerepcseréként értelmezhető, hiszen bár a szolgáltatások az a szektor, amely a gazdaságilag fejlett országokban a munkaerő leg-

nagyobb részét foglalkoztatja és a legdinamikusabb növekedést mutatja, még mindig az ipari termékek előállítása jelenti a gazdasági növekedés motorját. Inkább arról van szó, hogy a szolgáltatások, elsősorban az üzleti szolgáltatások a termelő tevékenységek, vállalkozások számára létfontosságúvá, a versenyképességet alapvetően meghatározó tényezővé váltak.

A szolgáltatások (elsősorban üzleti szolgáltatások) iránti fokozódó igényt a vállalatok vagy saját szervezetükön belül, vagy önálló, specializált szolgáltató szervezetek igénybevételével elégítik ki. A szolgáltatások belső előállítása és kiserződése között nem feltétlenül ellentétes a kapcsolat, gyakran előfordul, hogy ugyanaz a cég intenzíven növeli a saját egységei által előállított és a kívülről beszerzett szolgáltatások mennyiségét is. Lényeges a szolgáltatásokat igénybe vevő vállalatok mérete is: egy nagyvállalat lényegesen többféle szolgáltatást tud gazdaságosan maga előállítani, mint a kis- és középvállalatok, amelyek függése a külső szolgáltató cégektől sokkal erősebb.

Az egyes régiók gazdasági szereplői közötti kohéziót természetesen elsősorban a szolgáltatások külső beszerzése, a termelő és szolgáltató cégek fokozott együttműködése erősíti. Befektetőket, üzleti szereplőket leginkább olyan térség képes vonzani, amely hozzá tud járulni a hatékony üzleti működéshez. A termelő vállalatok és szolgáltató cégek erősödő és célirányos integrációja egyrészt az egymással szoros kapcsolatban lévő vállalkozások gazdasági szereplésének javulásához vezethet a régió belül, másrészt a régió egészének interregionális vagy akár nemzetközi versenyképességét kedvezően befolyásolhatja.

Az üzleti szolgáltatások és a regionális versenyképesség közötti összefüggés nemcsak logikai úton, hanem egzakt matematikai módszerekkel is igazolható.

A fejlett üzleti szolgáltatások többnyire előnyben részesítik (különösen a vállalkozások versenyképessége szempontjából leginkább stratégiai jelentőségű üzleti szolgáltatások, mint például a vállalatvezetési tanácsadás) az urbánus, nagyvárosi környezetet, ahol az agglomerációs előnyöket ki tudják használni. Ezáltal egyrészt könnyen konzerválhatják a meglévő regionális különbségeket: multiplikátor hatásuknál fogva nagymértékben elősegítik telephelyük régiójának gazdasági fejlődését, és így még vonzóbb gazdasági-társadalmi környezetet teremtenek. Ugyanakkor egyfajta ördögi kör jelentkezik a hátrányosabb helyzetű régiókban, amelyek, nem lévén képesek fejlett tercier tevékenységeket vonzani, menthetlenül leszakadhatnak a fejlettebb területektől (Magyarország vidéki térségeiben például a pénzügyi szolgáltatások gyenge jelenléte egyszerre a következménye és oka e térségek gyengébb gazdasági teljesítményének). Erősödik a régiók közötti polarizáció, másfelől viszont a felzárkózás lehetséges útját mutatják a kevésbé kedvező helyzetben lévő régiók számára. Ehhez a fejlett közlekedési és telekommunikációs infrastruktúra kiépülése kedvező háttérteremtethet (annak ellenére, hogy a perifériákra többnyire csak a rutinszerűen véggezhető és kevésbé jövedelmező szolgáltató tevékenységek települnek, a dön-

téshozó központok és a stratégiai jelentőségű tevékenységek továbbra is a nagyvárosi térségekben koncentrálnak).

Általában a településhierarchia alsó szintjein álló településeken kevésbé jellemző a fejlett üzleti szolgáltatások jelenléte, a terciér szektor itt többnyire a háztartási és személyes szolgáltatásokra szorítkozik. Nagyobb és funkcionális tekintetben jelentősebb településeken már megjelennek az alapvető üzleti szolgáltatások is, mint könyvelés, adótanácsadás stb., de általában csak a helyi piac igényeit elégítik ki. A specializáltabb, nagyobb szaktudást és piacot igénylő szolgáltatások főleg a városi, jellemzően a nagyvárosi környezetet keresik, és ügyfeleik közül sokan gyakran a régió kívüli területekről kerülnek ki. Ezzel egyre nagyobb mértékben járulnak hozzá a régió exportjához.

A regionális gazdaságra gyakorolt kedvező hatásai mellett e folyamatnak megvannak a maga veszélyei is. A nagyobb, magukat a településhierarchia több szintjén is képviseltető szolgáltató cégek általában stratégiai jelentőségű döntéseiket a központban hozzák és legjövödelmezőbb profilú vállalkozásaikat is ott tartják, a kisebb településeknek és a perifériáknak a kevésbé jövödelmező tevékenységeket hagyva csak. Ez a szűrőmodell működik ma Magyarországon is: a központi régió „megszűri” a legértékesebb szolgáltató tevékenységeket (is), a perifériákra irányítva a hagyományos és kevésbé jövödelmező ágazatokat. Ez a periferikus helyzetű régiókban átmeneti eredményeket ugyan hozhat, de hosszú távon az elmaradott gazdaságszerkezet konzerválásával a perifériák felzárkózási esélyeit nagyban gyengíti (Horváth, 1994).

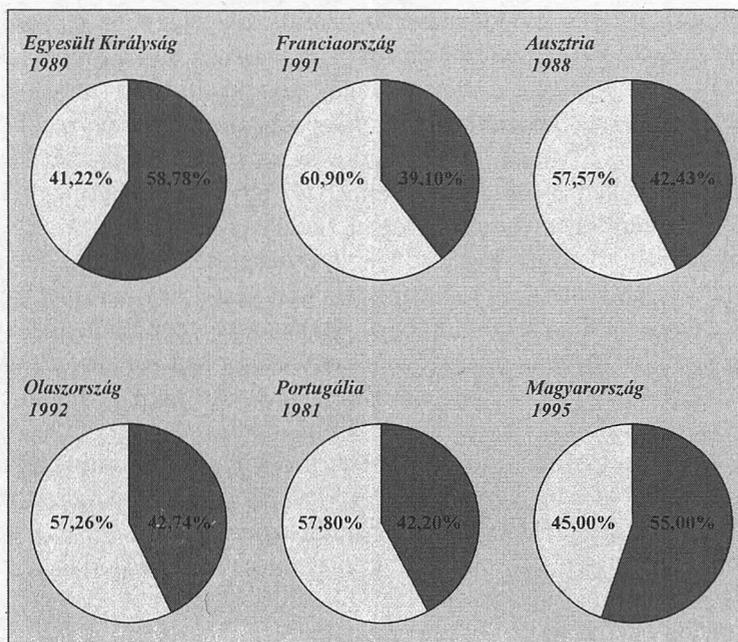
A gyengébb gazdaságszerkezettel rendelkező régiók leszakadásának elkerülése érdekében: tervszerű, átfogó regionális politikára van szükség, csakúgy, mint a belső fejlesztési erőforrások mobilizálásához, illetve a külső forrásbevonáshoz. A gyengébb teljesítményű régiók belső tartalékai nem mindig elégségesek a gazdasági struktúra modernizálására, a technológiai innovációk átvételére. Külső erőforrások bevonása viszont aligha képzelhető el hatékony segítség, érdekképviselet és befolyás nélkül.

## **Az üzleti szolgáltatások telephelyválasztásának jellegzetességei**

Empirikus vizsgálatok tanulsága szerint az üzleti szolgáltatásokra a nagyfokú koncentráció a jellemző (1. ábra), speciális telephelyi igényeik miatt (szakképzett munkaerő iránti igény, kiegészítő szolgáltató tevékenységek közelségének szükségessége és a piachoz való közelség kényszere). A fejlett üzleti szolgáltatások telephely-választási lehetőségei ezért igen korlátozottak a nagyobb városokon kívül. Amennyiben üzleti szolgáltatások jelentősebb mértékben növekedtek a nagyvárosokon kívül, az többnyire dekoncentrációként (az üzleti szolgáltatásoknak a szuburbánus területeken történő fejlődéseként) és kevésbé valós decentralizációként következett be.

## 1. ábra

A központi régiók aránya az üzleti szolgáltató foglalkoztatottságból néhány európai országban



Forrás: Moulaert–Tödtling alapján saját szerkesztés

A második fontos kérdéskör az üzleti szolgáltatások növekedésének földrajzi eloszlására vonatkozik. Elméletileg az üzleti szolgáltatások ugyanúgy képesek a térben és az időben terjedni, mint a legtöbb innovatív folyamat. A *Christaller*-féle központihely-elmélet szerint a terjedés fő iránya a városi hierarchián lefelé figyelhető meg. Az üzleti szolgáltatások terjedése azonban a nagyvárosi központokból az őket körülvevő területekre kisugárzással is történhet. Egyes szerzők szerint az üzleti szolgáltatások terjedése ennél sokkal rugalmasabb módon zajlik: akár az azonos szinten lévő központok között, sőt a kisebb központoktól a nagyobbak felé is történhet és nem feltétlenül követi a városhierarchiát „felülről lefelé” (*Tervo–Niittykangas, 1994*).

Az is egyértelmű, hogy a különböző üzleti szolgáltatások térbeli terjedése különbözőképpen történhet. Az általában megfigyelhető koncentrációval szemben két ellenkező irányú tendencia figyelhető meg. A szektoron belüli fokozódó munkamegosztás (*Eberts–Randall, 1998*) és bizonyos speciális szolgáltató tevékenységek megjelenése más telephelyi logikát követ. Az üzleti szolgáltató tevékenységek által előállított információ nagy része a távközlési csatornákon

keresztül közvetíthető, míg egy másik részük annyira egyedi, testre szabott, összetett vagy szubjektív, hogy a személyes találkozásokat továbbra sem pótolhatja semmilyen technikai vívmány (Illeris, 1989). A földrajzi távolságok beszűkülése azonban – stílszerűen fogalmazva – „távolról” sem jelenti azt, hogy minden hely egyformán alkalmassá válik, sokkal inkább azt, hogy más telephelyi adottságok válnak lényegessé. Ez a folyamat a gazdag információs infrastruktúrával és kellemes lakóhelyi és munkakörnyezettel rendelkező régiók vonzerejét növeli, de arra is van példa, hogy a szuburbánus területek autóval könnyen megközelíthető közlekedési csomópontjai válnak az újonnan alapított üzleti szolgáltatások preferált telephelyeivé (Hessels, 1994).

Az üzleti szolgáltatások szektorán belül különbséget tehetünk a tudásalapú és a kevésbé fejlett üzleti szolgáltatások között. Az első kategória többnyire hálózatokba szerveződik és erős koncentrációs hajlamot mutat, míg a második természetes módon a decentralizáció irányában halad, a piacok növekedésével lépést tartva. A szektoron belül azoknál a tevékenységeknél, ahol gyorsan növekszik a cégek száma, többnyire a szolgáltatásoknak a nagyobb központokból történő földrajzi terjedésének lehetünk tanúi (Pedersen, 1998). Az üzleti szolgáltatások decentralizációja azonban többnyire csak a szabványosított, rutinszerűen végezhető funkciókra terjed ki (lásd még Coffey–Polèse, 1989; Raffay, 2001).

Az ágazat fejlődésére hatással van a különböző gazdasági tevékenységek és termékek életciklusa is. A legtöbb üzleti szolgáltató tevékenység a kezdeti és a növekedési szakaszban a nagyobb központokba koncentrálódik. Amint a feldolgozóipar növekedése a hagyományos iparterületek hanyatlásával a kevésbé fejlett perifériák felé tolik el, ezek a régiók kínálnak kedvezőbb feltételeket az üzleti szolgáltató tevékenységek számára is. Ahogy a gazdasági tevékenységek sűrűsége elér egy bizonyos küszöböt és ezzel az üzleti szolgáltatások számára a gazdaságos működéshez elegendően nagy piac alakul ki, megnyílik a lehetőség a szolgáltatások számára az új telephelyeken való megjelenésre.

E folyamat következtében az üzleti szolgáltatások növekedése a hagyományos ipari területeken kívül is felgyorsult, bár az új szolgáltató vállalkozások telephelyválasztását és sikerességét bizonyos tényezők korlátozzák: először, egy régióban az üzleti szolgáltatások iránt felmerülő igényt nem feltétlenül csak helyben előállított szolgáltatásokkal lehet kielégíteni, hanem máshonnan importált szolgáltatásokkal is (ez különösen valószínű a régió kívüli központtal rendelkező telephelyek, például multinacionális vállalatok kirendeltségei esetén, amelyek kötődése a helyi gazdasághoz többnyire gyenge); korlátozó tényező másodszer az, hogy kevés kis helyi cég van a „fejlődési szakaszban”, mivel a feldolgozóipar decentralizációja főleg a szabványosított termékeket érinti (nem beszélve arról, hogy a helyi gazdaság alacsonyabb szintű, általános szolgáltatások iránti igényeinek kielégítése során az adott szolgáltató vállalkozás aligha

tud egy szűkebb piaci szegmensre szakosodni és abban különleges szaktudásra szert tenni. Megoldás lehet ez esetben a helyi kis cégek termékei iránti „látens” kereslet élénkítése.

A perifériák fejlesztésének fő iránya a feldolgozóipari tevékenységek és az azokat kiszolgáló üzleti szolgáltatások együttes fejlesztése lehet, az elkülönült iparfejlesztési és szolgáltatásfejlesztési politikák kevésbé sikeresek.

Hiba lenne a periférikus régiókat egységes, homogén területként kezelni. A centrum-periféria viszonylatot ugyan legtöbbször országos vagy nemzetközi szinten értelmezik, szinte minden periférikus régión belül is van ugyanakkor különösen hátrányos helyzetű térség, a „periféria perifériája” (mint például az egyre inkább leszakadni látszó Dél-Dunántúlon belül Belső-Somogy, vagy a beregi térség az Észak-alföldi régióban stb.).

A periférikus helyzetben lévő régiókban elsősorban a kis- és középvállalkozások számára rendkívül fontos az üzleti szolgáltató infrastruktúra kínálata, minősége és árfekvése. A helyben elérhető üzleti szolgáltatások főleg a kisebb vállalkozások versenyképességét befolyásolják döntő mértékben, mert a nagyobb vállalatok máshonnan is be tudják szerezni a működésükhöz szükséges különleges szaktudást, így számukra a keresletnek és a kínálatnak térben nem feltétlenül kell egybeesniük (*Hitchens*, 1997).

Hagyományosan a regionális gazdaságtan azokat a területeket tekintette kedvező környezettel rendelkező területnek, ahol elegendő mennyiségben és a megfelelő formában rendelkezésre állnak a termeléshez szükséges legfontosabb erőforrások. Azonban az erőforrások kielégítő mennyisége többnyire nem elég ahhoz, hogy egy régió kedvező lehetőségeket nyújtson a vállalkozások versenyképességének erősödéséhez és a cégek növekedéséhez; a külső versenynyomás legalább ennyire fontos. A külső kényszer, a stressz az, ami innovációra készíti a vállalkozásokat.

A különböző régiókban eltérő intenzitású verseny nagymértékben befolyásolja a cégek növekedését és fejlődését. (Az Egyesült Királyság perifériáinak növekedésorientált kis- és középvállalkozásai például legalább olyan gyakran vezetnek be sikeres újításokat, mint délkelet-angliai versenytársaik (*Vaessen-Keeble*, 1995). A perifériák növekvő kis- és középvállalkozásai ráadásul a cég teljesítményének nagyságrendjéhez viszonyítva többnyire kevesebb K + F alkalmazottal dolgoznak, emiatt a főállású kutatókat és fejlesztőket foglalkoztató periférikus cégek egy K + F dolgozóra jutó termelékenysége jelentősen meghaladja a délkelet-angliai cégek kutatóinak és fejlesztőinek hasonló teljesítményét. Ez a kedvező jelenség elsősorban a perifériák közepes méretű cégeinek köszönhető, a főállású kutatókat és fejlesztőket alkalmazó periférikus kis cégek kevésbé sikeresek az innováció területén és kisebb az egy K+F alkalmazottra jutó teljesítményük, mint a délkelet-angliai versenytársaknak. Mivel azonban a legtöbb innovatív középvállalkozás kisvállalkozásként indul, a viszonylag kedvező

zötlen gazdasági környezet okozta kezdeti nehézségek ellenére a perifériák vállalkozásai, ha növekednek, képesek leküzdeni a versenyhátrányokat és ugyanolyan magas vagy akár még magasabb innovációs szintet elérni, mint a kedvezőbb adottságú régiókban működő versenytársaik.)

A helyi munkaerőpiac kedvezőtlenebb foglalkozási és képzettségbeli szerkezete ellenére a perifériák kis- és középvállalkozásainak viszonylag nagy része jelentős növekedést és komoly méretet tud elérni. Ennek egyik lehetséges magyarázata az, hogy a perifériákon működő vállalkozások kénytelenek a munkaerőpiac hiányosságait tudatos stratégiákkal, például saját maguk által szervezett képzésekkel ellensúlyozni. Ez azonban önmagában nem magyarázza meg a növekedésorientált kis- és középvállalkozások magas számát a periférikus régiókban, mivel éppen a lassabban növekvő cégek szervezik saját maguk, házon belül a munkaerő képzését. A munkahelyi képzés minősége alapvető fontosságú a cégek számára, és a kizárólag a vállalkozások által önállóan szervezett képzések a vizsgálat szerint kevésbé voltak hatékonyak, mint a külső képzések igénybevétele. A gyorsan növekvő periférikus helyzetű vállalkozásokat leginkább az különbözteti meg a lassabban növekvő társaiktól, hogy saját, illetve professzionális külső képzést egyaránt biztosítanak alkalmazottaik számára. A perifériák munkaerőképzésére irányuló regionális politikai kezdeményezéseknek ezért különös figyelmet kell fordítaniuk a külső, szakosított képzési intézmények szolgáltatásainak támogatására és a képzési programokban való részvételre kell ösztönöznie a vállalkozásokat, továbbá gondosan oda kell figyelni arra, hogy milyen jellegű képzési programok közül választhatnak a vállalkozások, milyen azok minősége, legyen szó akár belső (vállalatok által a saját dolgozóiknak szervezett), akár külső képzési programokról.

## **Az üzleti szolgáltatások a regionális és a helyi gazdaságfejlesztési politikákban**

### *Regionális szint*

Mivel az üzleti szolgáltatások fejlődése erősen összefügg az adott terület gazdasági teljesítményével (az összefüggés országos, regionális és kistérségi szinten is fennáll), beavatkozásra leginkább az átlagtól elmaradó teljesítményt nyújtó térségekben van szükség (sajnos Magyarország nagyobb része ilyen).

A szolgáltatások fejlesztésére irányuló regionális politika mindmáig kevesebb tapasztalattal rendelkezik, mit más gazdasági ágak fejlesztési politikái. Az Európai Unió szolgáltatásfejlesztési politikája mintegy négy évtizedes múltat tekint vissza, és három különböző megközelítést alkalmazott:

- először, az 1960-as és 1970-es években Nagy-Britannia és Franciaország próbálta ösztönözni a fejlett üzleti szolgáltatások (és egyéb irodai funkci-

ók) decentralizációját, olyan restriktív intézkedések meghozatalával, amelyek kedvezőtlenebb körülményeket teremtettek az üzleti szolgáltatók számára a nagyvárosi területeken. A decentralizáció, ha egyáltalán annak lehet nevezni, azonban igen csekély eredménnyel járt: 1963 és 1970 között a 70 000 londoni szolgáltató munkahelynek mindössze egy százaléka költözött át a periférikus területekre. Ezt a megközelítést az 1970-es évektől kezdve már nem is alkalmazták;

- a szolgáltatásfejlesztésre orientált regionális politika második vonulata szintén Nagy-Britannia és Franciaország, továbbá Hollandia nevéhez fűződik. Ekkor a közösségi szolgáltató tevékenységeket próbálták telephely-változtatásra bírni. Bár ez a stratégia sikeresebbnek bizonyult, mint az első, korlátozó jellegű megközelítés, az irodai tevékenységek térbeli átrendeződésén túl igazi hatása nem volt, majd a kormányzati költségvetések általános beszűkülésével párhuzamosan e stratégia alkalmazásának feltételei is megszűntek;
- a szolgáltatásfejlesztési politikák harmadik típusát, amely elsősorban az ösztönzőkre épít, az 1970-es évek végén vezették be. Egyrészt kimondottan a szolgáltatásokra szabott ösztönzési rendszereket dolgoztak ki (Nagy-Britannia, Franciaország, Írország), illetve kiterjesztették a már működő regionális ösztönzőket a szolgáltatásokra. E megközelítésnek is vannak azonban korlátai: egyrészt az, hogy csak azok a szolgáltató cégek tudnak élni vele, amelyek szabadon választhatják meg telephelyüket, a másik korlát a támogatások alacsony szintje és ismertségének hiánya.

A szolgáltatásorientált regionális politika kezdetben (az 1980-as évek elejétől) alapvetően a szolgáltatások kínálati oldalának fejlesztésével igyekezett elérni célkitűzéseit. Ha a perifériák fejlesztése volt a cél, a szolgáltatásfejlesztési politika az adott régióban bővítette az üzleti szolgáltatások kínálatát, hogy ezzel a területet vonzóbbá tegye a feldolgozóipar és más gazdasági ágak számára. Ezt a megközelítést támogatták a kutatók és a politikusok is, és számos országban alkalmazták is a gyakorlatban. A szolgáltatásorientált politika fejlődését nagyban elősegítette az 1980-as évek elejének recessziója: nagyobb hangsúlyt fektettek ezután az innováció- és tudományfejlesztésre. A költségvetési megszorításokkal párhuzamosan csökkentek ugyan a területfejlesztési támogatások, de azokon belül az üzleti szolgáltatások aránya nőtt, nem utolsósorban azért, mert alacsonyabb költséggel lehetett e szektorban munkahelyeket teremteni, mint a foglalkoztatásban amúgy is visszaszorulóban levő feldolgozóiparban. A már működő regionális politikák több országban (például Németország, Írország, Nagy-Britannia, Olaszország) nagyobb kedvezményben részesítették a szolgáltatásfejlesztési programokat (*Coffey-Polèse, 1989*).

Az elmúlt évtizedek szolgáltatásfejlesztési politikáiból már leszűrhető némi tapasztalat. Az ilyen irányú európai kezdeményezések nem mindig bizonyultak

sikeresnek a hátrányos helyzetű régiók fejlesztése vagy akár csak a munkahelyteremtés szempontjából. A relatív sikertelenségnek több magyarázata lehet:

- a regionális politikai támogatások továbbra is főleg a feldolgozóipart preferálták;
- a szolgáltató szektor gazdaságtanának ismerete nem volt elégséges;
- a szolgáltatásokban foglalkoztatottak száma és aránya nagyban függ a helyi vásárlóerőtől (fogyasztói szolgáltatások), a szolgáltatásfejlesztésre orientált regionális politika pedig nem volt képes ezeket a fogyasztói szolgáltatásokat az exportképes üzleti szolgáltatásoktól elválasztani;
- a vállalatirányítás térbeli koncentrációja és a vállalati funkciók megosztottsága a központok és a szervezeti egységek között fennmaradt;
- a legnagyobb probléma azonban az, hogy a szolgáltatásfejlesztési politikák nagy része a gazdaság többi ágától elszigetelten kizárólag a szolgáltatások fejlesztésére koncentrált, figyelmen kívül hagyva az üzleti szolgáltatások és a feldolgozóipar vagy más gazdasági tevékenység közötti összefüggéseket.

A regionális és az országos területfejlesztési politika céljai gyakran ellentétesek egymással, az országos politikák többnyire a fejlettebb területek vállalkozásait preferálják, ahol tehát van nemzeti szolgáltatásfejlesztési politika, ott az általában nem a hátrányos helyzetű régióknak kedvez és nem azok felzárkózását segíti elő, hanem a centrumtérsegek számára nyújt előnyöket. A szolgáltatásorientált regionális politika lehetőségei a periférikus területek fejlesztésében tehát meglehetősen korlátozottnak tűnnek. A tudatos szolgáltatásfejlesztési politikák sem képesek megfordítani a fejlett üzleti szolgáltatások esetében megfigyelhető centralizációs tendenciákat. Természetesen szükséges az üzleti szolgáltatások támogatását beépíteni a regionális fejlesztési politikába, de a fejlesztőknek el kell fogadniuk, hogy az üzleti szolgáltatásokban foglalkoztatottak számának növekedése nem egyformán érinti a fejlett és a kevésbé fejlett területeket. A korábbinál hatékonyabb szolgáltatásfejlesztési politikákkal és nagyobb anyagi ráfordítással érhető csak el, hogy az üzleti szolgáltatások is hozzájáruljanak a perifériák hátrányos helyzetének csökkentéséhez, a területi kiegyenlítődéshoz.

*Két fontos megfigyelést tehetünk a periférikus területek és a versenyképesség összefüggése között:*

- Először, a kisvállalkozások növekedése különböző területi feltételek között is lehetséges, ide számítva a verseny intenzitásának és a helyi keresletnek a régióként eltérő színvonalát, illetve a munkaerőpiac foglalkozási és képzettségi struktúrájában mutatkozó különbségeket.
- Másodszor, sok kis- és középvállalkozás nem passzív módon befogadja a külső környezet nyomását és igyekszik alkalmazkodni ahhoz, hanem tudatos stratégiákat dolgoz ki a hátrányos helyzet leküzdésére. A helyi fej-

lesztési politika segíthet az ilyen stratégiák kialakításában. A sikeres cégek olyan mértékű szakértelemre és piaci ismeretre tehetnek szert, amellyel már nemcsak a saját szűkebb régiójuk kedvezőtlen viszonyait tudják ellensúlyozni, de akár az erőforrásokban kedvezőbb és pezsgőbb üzleti étellel bíró területek erősebb versenyében is képesek megállni a helyüket. Ily módon a kedvezőtlen telephelyi környezet nem feltétlenül hátrányt, hanem sok esetben akár előnyt is jelenthet a cégek számára.

A területfejlesztés hagyományos elméletében a vállalkozások nem képesek lépéseket tenni a kedvezőtlen területi adottságok ellensúlyozására. A perifériák sikeres vállalkozásainak gyors növekedése azonban nem képzelhető el a cégek aktív, kezdeményező magatartása nélkül, bár egy sikeres helyi fejlesztési politika ebben nyilvánvalóan komoly segítséget nyújthat. Különös figyelmet érdemelnek a perifériák legsikeresebb cégeinek stratégiái, mert ezekből a „paradoxonokból” a politikusok és a szakma máshol is alkalmazható következtetéseket vonhatnak le, meghatározhatóak azok a képességek és ismeretek, amelyek segítségével növelhető a termelékenység és erősíthető a versenyképesség „kedvezőtlen” gazdasági körülmények között. Nem lehetetlen, hogy ez hatékonyabb politikának bizonyul, mint ha a fejlesztési politikák a hangsúlyt a külső körülmények javítására fordítják – különösen abban az esetben, ha igaz több szakembernek azon érvelése, miszerint a periférikus régiók olyan sok versenyhátránnyal rendelkeznek, amelyek mindegyikét egyszerre egyetlen fejlesztési politika sem képes ellensúlyozni.

A periférikus régiókban sikerrel alkalmazható helyi szolgáltatásfejlesztési politikára elsősorban az jellemző, hogy nemcsak az üzleti szolgáltatások fejlesztésére fekteti a hangsúlyt, hanem a feldolgozóipar és az üzleti szolgáltatások együttes fejlesztésére, tehát egyszerre foglalkozik az üzleti szolgáltatások kínálati és keresleti oldalának fejlesztésével. Az árutermelés és a fejlett üzleti szolgáltatások közötti szoros kapcsolatot, kölcsönös függőséget már évtizedekkel ezelőtt felismerték, akárcsak azt, hogy a kizárólag a feldolgozóipar fejlesztésére vagy csak az üzleti szolgáltatások támogatására irányuló erőfeszítések szükségszerűen nem lesznek elég hatékonyak.

A periférikus területek fejlesztése során a regionális politikának az üzleti szolgáltatások keresleti és kínálati oldalát párhuzamosan kell fejlesztenie. A kínálati oldal ösztönzése csak akkor lehet sikeres, ha elégséges kereslet, elsősorban helyi kereslet mutatkozik a támogatott szolgáltatások iránt, ez pedig többnyire éppen a perifériákon hiányzik, a helyi nem szolgáltató vállalkozások gyengébb teljesítménye, illetve a nagyobb cégek saját szolgáltatás-előállításai (a szolgáltatások internalizációja) miatt.

A kínálati oldal támogatása olyan intézkedéseket tartalmazhat, mint például egy átfogó emberi erőforrás-politika (a munkaerő-állomány képzése) vagy közvetlenül az üzleti szolgáltatások alapításának ösztönzése, illetve közösségi sze-

repvállalással ezen szolgáltatások nyújtása a kis- és középvállalatoknak (ezt a megközelítést alkalmazzák az olasz régiókban, lásd az esettanulmányt). Elméletileg az elegendő számban rendelkezésre álló szakképzett munkaerő révén egy régió nagyobb eséllyel tud fejlett üzleti szolgáltatásokat és egyéb tudásintenzív vállalkozásokat vonzani (vagy létrejöttüket helyben inspirálni). A képzési és oktatási kezdeményezések mellett az emberi erőforrás-politika törekedhet egy adott város vagy terület társadalmi-kulturális-politikai környezetének a fejlesztésére is, hogy vonzóbbá varázsolja azt a magasan képzett szakemberek számára. Ugyanígy a fejlett üzleti szolgáltatások elégséges tömege révén egy régió képes lehet kiegészítő (azaz nem szolgáltató) gazdasági tevékenységek számára vonzóbb telephellyé válni.

A keresleti oldalról történő megközelítés azt jelenti, hogy tudatos politikával ösztönzik a fejlett üzleti szolgáltatások iránti kereslet létrejöttét. Az ilyen fejlesztési politika támogathatja a termelő szolgáltatások területén történő export-helyettesítést, arra bátorítva a régióban telephellyel rendelkező, de régióon kívüli tulajdonban lévő vállalkozásokat, hogy helyben előállított szolgáltatásokat vásároljanak. Így elkerülhető a „telephely-gazdaság szindróma”, ahol a régióon kívülről irányított vállalkozásoknak szinte nincs is kötődése a helyi gazdasághoz. Hasonlóképpen a helyi vállalkozások alapítására irányuló regionális stratégiának is ösztönöznie kell az új vállalkozásokat arra, hogy a helyi szolgáltatásokat vegyék igénybe, illetve a hatékony szolgáltatásfejlesztési stratégiának képesnek kell lennie elébe menni az igényeknek, meghatározni azokat a szolgáltatásokat, amelyek elérhetősége a közeljövőben alapvetően meghatározhatja a vállalkozások és régiók versenyképességét.

A keresleti és a kínálati oldal ösztönzésére építő politikákról ugyanaz mondható el, mint a feldolgozóipar- és a szolgáltatásfejlesztési politikákról: együttesen alkalmazva sokkal hatékonyabbak, mint külön-külön. Ha például a sikeres humán erőforrás-politika segítségével több a magasan képzett szakember a régióban, de ezzel a fejlődéssel nem tart lépést a szakértelmük iránti kereslet fejlődése, egyfajta „brain drain”, agyelszívás, a képzett szakemberek elvándorlása következhet be.

Úgy tűnik, a szolgáltatások fejlesztése a gazdasági centrumtérsegeken kívüli területeken az alábbiakra korlátozódik (*Coffey–Polèse* 1989):

- a helyi gazdasági tevékenységek által támasztott kereslet kielégítésére szakosodott üzleti szolgáltatások fejlesztése;
- a helyi közösségi szektort kiszolgáló üzleti szolgáltatások fejlesztése;
- bizonyos szabványosított és rutinszerűen előállítható „hátsó irodai” szolgáltatások támogatása (például a telefonos hívóközpontoké; részletesebben lásd *Bain–Taylor*, 1999; *Breathnach*, 2000);
- olyan exportálható speciális szolgáltatások fejlődésének elősegítése, amelyek a helyi mezőgazdasági vagy ipari tevékenység során felhalmozott

szaktudásra alapulnak (lehetnek ilyenek például pályázatokkal, pályázat-írással kapcsolatos szakszolgáltatások, a helyi kézműves- vagy feldolgozóipar működését elősegítő szolgáltatások, egyedülálló helyi termékek, specialitások marketingjével kapcsolatos ismeretek stb); az ilyen szolgáltatásokat kifejlesztő cégek számára külső szakmai segítség hozzáférhetőségének biztosítása, például külső szakértők megbízása, a vállalkozások dolgozóinak oktatása, képzése új technológiák használatára, más régiókban hasonló szolgáltatást nyújtó vállalkozásokkal való együttműködés elősegítése, szerződéskötéssel és piackutatással kapcsolatos (akár anyagi) segítségnyújtás.

Az első és második esetben a szolgáltatások gyakorlatilag azzal járulnak hozzá a helyi gazdaság fejlődéséhez, hogy munkahelyeket teremtenek és képesek helyettesíteni a régió kívülről történő szolgáltatásimportot. A harmadik megoldás fontos lehet a munkahelyteremtés szempontjából, de nem valószínű, hogy komoly gazdasági növekedést váltana ki. A negyedik megoldás az, amely a periférikus területek számára kitörési pontot jelenthet: a speciális helyi szaktudás fejlesztése és exportképessé tétele. Természetesen, mivel a periférikus területek távolról sem homogének, e cél megvalósításához minden régióban testre szabott, egyéni stratégiára van szükség. Az egyes fejlesztendő térségtípusok azonban eltérő megközelítést igényelnek (Nagy, 2001):

- a gyenge fajlagos mutatókat felmutató és/vagy koncentrált térszerkezetű térségekben az üzleti szolgáltatásokat biztosító centrumok megerősítésére és ezáltal a diverzifikáltabb kínálat megteremtésére van szükség, elsősorban az infrastruktúra (területi szempontokat figyelembe vevő) fejlesztésével;
- a kínálati oldal fejlesztése mellett a keresleti oldalt (az üzleti szolgáltatásokat igénybe vevő, elsősorban kis- és középvállalkozásokat) is erősíteni, támogatni kell, a szolgáltatások megismertetésével és használatuk fontosságának tudatosításával;
- a strukturális gondokkal küzdő ipari térségek centrumaiban a műszaki fejlesztésekhez, a szerkezetváltáshoz szükséges információk áramlását kell biztosítani, meg kell teremteni a tudáscentrumokban létrehozott eredmények gazdasági szervezetek általi hasznosításának mechanizmusait;
- a termelő kapacitások letelepítése mellett törekedni kell a döntési kompetenciák bizonyos fokú decentralizációjára, ami által a vállalati szolgáltatásbeszerzésben a helyben vásárolt szolgáltatások aránya növelhető;
- a tőkehiánnyal küszködő, elsősorban hazai kis- és középvállalkozások számára támogatni kell az üzleti szolgáltatások beszerzését, anyagilag is és a szolgáltatások típusairól, előnyeiről szóló képzések formájában is;
- a szolgáltatók és a felhasználók közötti kapcsolatrendszer bővülését és eredményesebb működését elősegítheti egy országos és térségi szolgálta-

- tó adatbank létrehozása (hasonlóképpen az angliai Business Link kezdeményezéshez);
- legfontosabb talán az lenne, ha a területfejlesztés nemzeti szintjén is nagyobb figyelmet fordítanának a szolgáltatásorientált regionális politika kidolgozására, mert a magyar terület- és vidékfejlesztési dokumentumok (NFT, AVOP) még mindig sokkal kisebb hangsúlyt fektetnek a terciér szektor és azon belül az üzleti szolgáltatások fejlesztésére, mint a feldolgozóipar, a humán erőforrások vagy a vonalas infrastruktúra (illetve az AVOP esetében a mezőgazdasági termelés) állapotának javítására.

### *Helyi szint*

Az üzleti vállalkozások koncentrációja kiemeli a tudatos helyi fejlesztési politika jelentőségét a helyi adottságok javításában, mint olyan megoldást, amivel az egyes területek versenyelőnyét növelni lehet. Mivel a vállalkozások és a többnyire szorosan a közelükbe települő üzleti szolgáltatások nagymértékű koncentrációt mutatnak többek között Magyarországon is, a korábbi feltételezések szerint az üzleti szolgáltatások fejlődésére legnagyobb hatással egy alkalmas helyi fejlesztési politika lehet.

Helyi szinten a legtöbbet az oktatás és képzés fejlesztésével, a kutatás és az infrastruktúra javításával lehet elérni. Ösztönözni lehet az információcserét és különböző programokat lehet kidolgozni a vállalkozások közötti, illetve az állami és magánszektorbeli szereplők közötti szinergia javítása érdekében. Lejebb lehet szállítani a piacra lépés vagy a növekedés útjában álló korlátokat (ez elsősorban a kisvállalkozások számára fontos), meg lehet könnyíteni az üzleti szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

Minderre az önkormányzati szervezetrendszeren belül is lehetőség van (például polgármesteri hivatalok gazdaságfejlesztésért felelős osztályain), illetve a különböző kamarák, a munkaügyi központok és egyéb, oktatást és képzést vállaló szervezetek részvételével is megvalósulhat.

Az alábbiakban az üzleti szolgáltatásoknak a regionális versenyképesség erősítése érdekében történő felhasználásának két eltérő megközelítését mutatjuk be, az Egyesült Királyság és Olaszország példáján.

## **Nemzetközi tapasztalatok**

### *Egyesült Királyság*

Az üzleti vállalkozások erős koncentrációja az Egyesült Királyságban kiemeli a tudatos helyi fejlesztési politika jelentőségét a helyi adottságok javításában, mint olyan megoldást, amivel az egyes területek versenyelőnyét növelni lehet. Mivel a vállalkozások és a többnyire szorosan a közelükbe települő üzleti szol-

gálatások nagymértékű koncentrációt mutatnak az Egyesült Királyságban, a korábbi feltételezések szerint az üzleti szolgáltatások fejlődésére legnagyobb hatással egy alkalmas helyi fejlesztési politika lehet.

Helyi szinten a legtöbbet az oktatás és képzés fejlesztésével, a kutatás és az infrastruktúra javításával lehet elérni. Ösztönözni lehet az információcserét és különböző programokat lehet kidolgozni a vállalkozások közötti, illetve az állami és magánszektorbeli szereplők közötti szinergia javítása érdekében. Lejebb lehet szállítani a piacra lépés vagy a növekedés útjában álló korlátokat (ez elsősorban a kisvállalkozások számára fontos), meg lehet könnyíteni az üzleti szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

A helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések kiindulópontja az, hogy egy szűk, jól lehatárolható területen a beavatkozások és támogatások a helyi gazdaság fejlődését tudják sikeresen elősegíteni és nem terjednek tovább a szélesebb regionális, országos vagy nemzetközi szintre. A legtöbb helyi gazdasági kezdeményezés ezért a Képzési és Vállalkozási Tanácsok (Training and Enterprise Councils, TECs) és a Helyi Vállalkozási Tanácsok (Local Enterprise Councils, LECs) szintjén történik. Az Angliában nemrégiben létrehozott Regionális Fejlesztési Tanácsok a már korábban is működő skóciai, walesi és észak-írországi szervezetek tevékenységét és tapasztalatait igyekeznek átültetni az angliai régiókba, szintén azzal a feltételezéssel, hogy politikai kezdeményezéseik hatásai, még ha regionális szintűek is a kezdeményezések, nagyrészt helyi szinten maradnak meg és nem fejtenek ki szélesebb körű hatást. *Bennett, Graham és Bratton* (1999) vizsgálatai azonban azt mutatják, hogy az üzleti klaszterek átfedése miatt az egy pontra koncentrált kezdeményezések igen kevésbé hatékonyak és szerencsésebb lenne azokat regionális, vagy országos szinten végrehajtani, a brit metaklaszter egészét vagy annak legalább nagy részét érintve.

A helyi kezdeményezések fontos vonulata a vállalkozói beszállítói hálózatok, a helyi üzleti hálózatok és az üzleti szolgáltatások és tanácsadás helyzetének javítása. A DTI (Department of Trade and Industry, Ipari és Kereskedelmi Minisztérium) ilyen jellegű kezdeményezései a Regionális Beszállítói Hálózat nevű kezdeményezés (Regional Supply Network), illetve a Business Links (Vállalkozói Kapcsolatok) nevű országos hálózat létrehozása. (Skóciában ezeknek Business Shop, Walesben Business Connect a nevük.) E szervezetek célja a vállalkozások és külső környezetük közti kapcsolatok javítása és fejlesztése.

A Business Links kezdeményezés elsősorban a gazdaságban egyre jelentősebb szerepet játszó kis- és középvállalkozások támogatására hivatott. Az egyre tudásintenzívebbé váló gazdasági környezetben a kis- és középvállalkozások tulajdonos vezetői nehezen tudnak versenyezni a tudásban gazdagabb környezetben dolgozó vállalatokkal. A mai vállalatok vezetése olyan összetett és sokféle tudást igényel (finanszírozás, beszerzések, humán erőforrások, innovációk stb.), aminek a kis cégek vezetői egy személyben egyre kevésbé képesek megfe-

elni. A napi működés köti le erőforrásaik nagy részét, kevesebb idő és energia marad a hosszú távú stratégia kialakítására vagy az új vezetői képességek elsajátítására. Idő és pénz hiányában ezeket az új ismereteket saját maguk kifejleszteni általában nem tudják (a Small Business Research Centre egy 1992-es felmérésében részt vevő kis- és középvállalkozásoknak csak 23%-a biztosított valamilyen szervezett képzést vezetői számára), de gyakran a külső beszerzéshez is hiányoznak az erőforrásaik.

A kormányzat ennek tudatában igyekezett olyan támogatási programot kidolgozni, amely segítségével a kis- és középvállalkozások megfelelő külső üzleti tanácsadó szolgáltatásokhoz juthatnak hozzá. A cél egy olyan mechanizmus kialakítása volt, amely segítségével oldódik a kis cégek tulajdonosainak-vezetőinek az elszigeteltsége és lehetőségük nyílik arra, hogy vállalkozásuk működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos szaktanácsot kapjanak helyi, regionális vagy országos szinten.

Az 1992-ben elindított Business Links hálózat az üzleti szolgáltatások országos hálózataként működik, ahol a kis- és középvállalkozások az „egyablakos ügyintézés” (one-stop shop) módszerével, egy helyen juthatnak különböző szaktanácsadási és egyéb üzleti szolgáltatásokhoz. Elvileg minden vállalkozás számára elérhetőek a Business Links által nyújtott szolgáltatások, de a fő célcsoport a 10 és 250 közötti alkalmazotti létszámmal működő és növekedési potenciállal rendelkező vállalkozások.

A Business Links kezdeményezés sikerének kulcsa a Személyes Üzleti Tanácsadók (Personal Business Advisers) hálózatával való együttműködés, akik közvetlen hosszú távú kapcsolatban állnak a kis- és középvállalkozásokkal. *Bryson* és *Daniels* (1998) tanulmányukban beszámolnak egy reprezentatív felmérésről, amelyben a válaszadó kis- és középvállalkozások 84%-a jelezte, hogy dolgozott már külső tanácsadóval (elsősorban speciális ismereteik és szaktudásuk igénybe vétele miatt, illetve a problémák elfogulatlan, pártatlan vizsgálata miatt, lásd 2. táblázat). Messze legnagyobb arányban a jogi, illetve az informatikai és számítástechnikai szolgáltatásokat vették igénybe a cégek

Skóciában és Walesben a ritkábban használt, speciális tanácsadási szolgáltatások kezdettől fogva regionális szinten szerveződtek, ez a modell Angliában is lemásolható. A specializált regionális szaktudás kialakításában a nemrégiben alakult területfejlesztési ügynökségek is szerepet vállalhatnak.

Kérdés azonban, hogy milyen szolgáltatásokhoz jut hozzá a brit vállalkozások 24%-a, azok a vállalkozások, amelyek rurális jellegű térségben, a nagyobb gazdasági központoktól távolabb működnek. A 24% nem tűnik jelentősnek, de ezek összesen több, mint 300 000 céget jelentenek az ország területének 62%-án: átlagos sűrűségük négyzetkilométerenként mindössze 2,18, szemben a 126 klaszterben működő vállalkozások 11,52-os értékével. Korábban a Vidékfejlesztési Bizottság (Rural Development Committee) volt a vidéki vállalkozások

legfőbb támogatója, szolgáltatója. Országos információs rendszere helyi irodáiból álló hálózata révén elérhető volt az összes vidéki terület számára, egy államilag finanszírozott projekt keretében belül pedig üzleti tanácsadók adtak szaktanácsot és nyújtottak segítséget helyben a vidéki vállalkozások számára. A Vidékfejlesztési Bizottságot azonban megszüntették, támogatási rendszereit és munkatársait a területfejlesztési ügynökségek vették át. Működésük regionális jellege ellenére a vidéki cégek problémái számára nem jelentenek igazi megoldást. A Vidékfejlesztési Bizottság által kialakított és működtetett rendszer, a vállalkozásokhoz utazó és helyben tanácsot adó szakemberek hálózata jobb megoldásnak tűnt.

## 2. táblázat

### *A kis- és középvállalkozások motivációi külső tanácsadók igénybevételekor*

A tanácsadás igénybevételének oka	Említések száma	%
Különleges szaktudás és ismeret iránti igény	110	37
Tárgyilagos, elfogulatlan értékelés	57	19
Időszakosan nagy szükség van segítségre	54	18
Időhiány a képességek cégen belüli kifejlesztéséhez	35	12
Külső tanácsadókkal korábban szerzett jó tapasztalatok	16	5
Belső vezetői döntés megerősítése	15	5
Megfelelő szakembergárda hiánya	7	2
Más	5	2
Összesen	299	100

*Forrás:* Bryson–Daniels 1998, 271. o.

## *Olaszország*

Olaszország legfejlettebb, legiparosodottabb régióiban komoly hagyományai vannak a kis- és középvállalkozások üzleti szolgáltatások által történő támogatásának. Sok esetben a regionális kormányzat által létrehozott üzleti szolgáltató központoknak (Centri di Servizio Reale) tulajdonítják az olasz kis- és középvállalkozások kiemelkedő nemzetközi versenyképességét (*Pietrobelli–Rabellotti*, 2003).

Az 1980-as évek eleje óta az üzleti szolgáltató központok a kis- és középvállalkozások támogatásának a politika által előszeretettel alkalmazott eszközeivé váltak. Többnyire az állami és a magánszektor közösen hozta létre őket, a hagyományos szektorokban a kis- és középvállalkozások dominanciájával jellemezhető olasz feldolgozóipar modernizációjának elősegítése és támogatása érdekében. Az olasz üzleti szolgáltató központokat általában decentralizált és nem központi módon hozták létre (az olasz rendszer e tekintetben erősen eltérő az angol üzleti szolgáltatásfejlesztési politikától). 1988-ban 75 ilyen köz-

pont működött, jelenleg mintegy 80, regionális eloszlásukra pedig nagyfokú területi koncentráció, a hagyományosan fejlettebb és versenyképesebb északolasz régiók dominanciája jellemző (Lombardiában 15, Veneto tartományban 10, Emilia-Romagnában 11 és Toscanában 16 központ működik).

A üzleti szolgáltató központok többnyire a szolgáltatások széles skáláját kínálják: design, marketing, műszaki tanácsadás, képzés és üzletviteli tanácsadás. A központok 83%-a legalább 6-féle szolgáltatást kínál, 30%-uk pedig 10-nél is többet. A leggyakrabban igénybe vett szolgáltatások

- a műszaki tanácsadás területén: információszolgáltatás; alkalmazott kutatási projektekkel, hardver- és szoftver-alapú műszaki megoldásokkal kapcsolatos tanácsadás; laboratóriumi tesztelés és minőségtanúsítás;
- a képzés területén: vezetői és műszaki képzés.

A műszaki szolgáltatások (azon belül is főleg a laboratóriumi vizsgálatok és a minőségtanúsítás) a legjövedelmezőbb tevékenysége a központoknak (a központok 43%-ánál első helyen áll), ezt követik a képzések (a központok 20%-ának fő bevételi forrása, de az igazsághoz hozzátartozik, hogy a képzések jövedelmezősége elsősorban az e téren rendelkezésre álló jelentős mennyiségű európai uniós forrásoknak köszönhető). Emellett mindössze egy központ foglalkozott elsősorban képzéssel és oktatással.

Az üzleti szolgáltató központok sokszínűsége történelmi fejlődés eredménye. Az országos politika e téren csak irányelveket fogalmaz meg, a szolgáltatásfejlesztési politika kialakítását és végrehajtását a helyi és regionális szintre bízta. Az üzleti szolgáltató központokat decentralizált módon, alulról építkezve hozták létre, többnyire az állami (regionális és helyi közigazgatás) és a magánszektor (vállalkozói érdekképviseleti szervek, kereskedelmi és iparkamarák, helyi bankok, magánvállalkozások és azok csoportjai) összefogásával. Erősen kötődnek a helyi üzleti környezethez. Nagyobb részük önfenntartóvá vált, nem függ már az állami támogatásoktól.

## **A szolgáltatásfejlesztési politika eredményességének mérése**

A szolgáltatásorientált regionális politika esetében is elengedhetetlenül fontos a beavatkozások hatásainak figyelemmel kísérése, az eredmények mérése, számszerűsítése, ahol csak lehet, és a visszacsatolás a további hasonló beavatkozások finomítása, eredményesebbé tétele érdekében.

Az üzleti szolgáltatások fejlődésének mérése az egyes régiókban történhet számszerűsíthető, „kemény” és nehezen számszerűsíthető, „puha” mutatók alapján. A számszerűsíthető, „kemény” mutatók egy része különböző statisztikai forrásokban rendelkezésre áll (cégregiszterek, KSH adatai, társadalombiztosítási adatok), egy részük azonban csak az üzleti szolgáltató vállalkozások megkeresése útján szerezhető be.

„Kemény” mutatók: az üzleti szolgáltatásokban tevékenykedő vállalkozások számának változása a vizsgált időszakban; az üzleti szolgáltatások részesedésének változása a regionális GDP-ből a tárgyidőszakban; az üzleti szolgáltatások szektor belső tagolódásának változása (az alábbi tevékenységekre koncentrálni: üzletviteli tanácsadás; reklám- és marketingtevékenység; számítástechnikai szolgáltatások; munkaerő-közvetítés; jogi szaktanácsadás; számviteli és adószakértői szaktanácsadás; szabványügyi szaktanácsadás; piac- és közvéleménykutatás; műszaki tesztelés és elemzés; építészeti, építőmérnöki szolgáltatás és tanácsadás; design, formatervezés; tolmácsolás és fordítás; pályázatírás); az üzleti szolgáltatásokban foglalkoztatottak számának változása a vizsgált időszakban; az üzleti szolgáltató vállalkozások átlagos alkalmazotti létszámának változása a tárgyidőszakban; az újonnan piacra lépő és a tevékenységüket beosztó szolgáltató vállalkozások egymáshoz viszonyított aránya a tárgyidőszakban; az üzleti szolgáltatások területén teremtett és megszüntetett munkahelyek egymáshoz viszonyított aránya a tárgyidőszakban; a szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek számának változása a vizsgált időszakban; a szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek száma az összes vállalkozáson belül a vizsgált időszakban; az üzleti szolgáltatásokat igénybe vevő vállalkozások bevételeinek alakulása a tárgyidőszakban, a szolgáltatásokat igénybe nem vevő vállalkozások bevételeinek alakulásával összehasonlítva; az üzleti szolgáltatásokat igénybe vevő vállalkozások alkalmazotti létszámának változása a tárgyidőszakban, a szolgáltatásokat igénybe nem vevő vállalkozások alkalmazotti létszámának alakulásával összehasonlítva; a régió belülről igénybe vett szolgáltatások aránya a régió kívüli szolgáltatásoktól vásárolt szolgáltatásokhoz képest; a régió üzleti szolgáltató szervezeteinek régió kívüli ügyfeleinek száma, annak változása a tárgyidőszakban; új termékkel jelentkező vagy új piacra (régió kívülről) lépő üzleti szolgáltató vállalkozások száma a tárgyidőszakban; a régióból beadott szabadalmi kérvények száma a tárgyidőszakban. A nem számszerűsíthető, „puha” adatok az üzleti szolgáltatók, illetve ügyfelek megkeresése révén szerezhetőek be.

„Puha” mutatók: az ügyfelek elégedettsége a szolgáltatásokkal, illetve a szolgáltatókkal (gyorsaság, rugalmasság); a területfejlesztési intézményrendszer regionális szereplőinek szerepe a szolgáltatások fejlesztésében (pályázatok menedzselése, közvetítő szerep az üzleti szolgáltató szervezetek és potenciális ügyfelek között), ez utóbbival kapcsolatos elégedettség szintjét célszerű mindkét oldalról (szolgáltatók és ügyfelek) is megkérdezni. Nem valószínű, hogy minden régióban minden felsorolt információt be lehet szerezni, illetve kérdéses, hogy ha be is lehetne szerezni azokat, annak költsége nem haladná-e meg az értékelés hasznosságát. Az értékelést végző feladata ezért az, hogy megtalálja az egyensúlyt a kettő között, illetve hogy az értékelések objektivitásáról meggyőződjön.

*Felhasznált irodalom*

- Bain, P.–Taylor, P. 1999: *Call centres in Scotland. An overview*. Glasgow, Scottish Low Pay Unit.
- Begg, I. 1993: The Service Sector in Regional Development. – *Regional Studies*, Vol. 27. 8. pp. 817–825.
- Bennett, R. J.–Graham, D. J.–Bratton, W. 1999: The location and concentration of businesses in Britain: business clusters, business services, market coverage and local economic development. – *Transactions of the Institute of British Geographers* 24(4), pp. 393–420.
- Breathnach, P. 2000: Globalisation, information technology and the emergence of niche transnational cities: the growth of the call centre sector in Dublin. – *Geoforum* 31, pp. 477–485.
- Bryson, J. R.–Daniels, P. W. 1998: Business Link, strong ties and the walls of silence: small and medium-sized enterprises and external business-service expertise. – *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 16, pp. 265–280.
- Coffey, W. J.–Polèse 1989: Producer Services and Regional Development: A Policy-oriented Perspective. – *Papers of Regional Science Association* Vol. 67, pp. 13–27.
- Eberts, D.–Randall, J. E. 1998: Producer Services, Labor Market Segmentation and Peripheral Regions: The Case of Saskatchewan. – *Growth and Change* Vol. 29, pp. 401–422.
- Hessels, M. 1994: Business Services in the Randstad Holland: Decentralisation and Policy Implications. – *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 85, 4, pp. 371–378.
- Hitchens, D. M. W. N. 1997: The Adequacy of the Supply of Professional Advisory Services to Manufacturing Firms in Rural Mid Wales. – *The Service Industries Journal*, Vol. 17, 4. pp. 669–689.
- Horváth Gy. 1994: A Dél-Dunántúl nemzetközi versenyképességének előfeltétele, a technológiai megújulás. – *Tér és Társadalom*, 1–2, pp. 37–58.
- Illeris, S. 1989: Producer Services: The Key Sector for Future Economic Development? – *Entrepreneurship and Regional Development*, 1, pp. 267–274.
- Illeris, S. 1994b: *Essays on Regional Development in Europe*. Department of Geography and International Development Studies, Roskilde University.
- Illeris, S. 1996: *The Service Economy. A Geographical Approach*. John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- Keeble, D.–Bryson, J.–Wood, P. 1997: Az üzleti szolgáltatások növekedése és regionális szerkezete az Egyesült Királyságban. In Horváth Gy. (szerk.): *Régiók felemelkedése és hanyatlása. Regionális átalakulás a Brit-szigeteken*. Régiók Európája 2. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, pp. 203–225.
- Központi Statisztikai Hivatal megyei statisztikai évkönyvei, 1992, 1996, 2001. Budapest, KSH.
- Moulaert, F.–Tödtling, F (szerk.) 1995: *The Geography of Advanced Producer Services in Europe*. The European geography of advanced producer services firms. Progress in Planning 2, London, Pergamon Press.

- Nagy E. (szerk.) 2001: *Területi szerkezetváltási típusok Magyarországon*. Kutatási zárójelentés. Békéscsaba, MTA Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézet.
- Pedersen, P. O. 1998: Business services in the globalizing African economies. – *CDR Working Paper* 98.15, Centre for Development Research, Copenhagen.
- Pietrobelli, C–Rabellotti, R. 2003: Business Development Service Centres in Italy: Close to Firms, Far from Innovation. – *Regional Studies Association 2003. évi nemzetközi konferenciája*. Pisa, Olaszország. Elérési cím: [www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/pisa03/pietrobelli.pdf](http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/pisa03/pietrobelli.pdf)
- Raffay Zoltán 2001: Távszolgáltatások és a régiók esélyei új területi munkamegosztásban – a hívóközpontok. – *Tér és Társadalom* 3–4. pp. 207–230.
- Tervo, H.–Niittykangas, H. 1994: Developments in the Growth, Location and Turbulence of Business Services in Finland. – *Papers in Regional Science* 73. 1. pp. 73–95.
- Vaessen, P.–Keeble, D. 1995: Growth-oriented SMEs in Unfavourable Regional Environments. – *Regional Studies*, Vol. 29. 6. pp. 489–505.

## A GAZDASÁGI KAMARÁK SZEREPE A GAZDASÁGFEJLESZTÉSBEN

*Póla Péter*

### **Bevezetés**

A gazdasági globalizáció folyamata a gazdasági struktúrákat éppúgy átalakítja, mint a gazdasági aktorok közti erőviszonyokat. Nem csupán a gazdasági szférában, hanem a társadalom egyéb területein is. Ezek a változások sajátos gazdasági, társadalmi, politikai követelményeket, elvárásokat indukálnak. Az állami gazdaságpolitikák leértékelődése mellett a nemzetek feletti struktúrák és a regionális, helyi szerveződések szerepe növekszik. A globalizáció egészének így természetes velejárója a lokalitások felértékelődése, ennek megfelelően a helyi gazdaság fejlesztése mindinkább központi kérdése lesz a regionális és gazdaságpolitikai stratégiáknak is.

A helyi gazdaságfejlesztés minden olyan helyi, szubnacionális szinten megvalósított tudatos beavatkozás, amely a helyi gazdaság működését, a gazdasági folyamatok irányát, a gazdasági változások mértékét hivatott befolyásolni, s amelynek végső célja a helyi társadalom életkörülményeiben minőségi javulás elérése (Mezei, 2003).

A tanulmány középpontjában a „köztes szféra” egyik olyan intézményének, a gazdasági kamarák vizsgálata áll, amelyek a gazdaságfejlesztésben meghatározó szerepe lehet. E szféra további szereplőinek (egyesületek, magánjogi érdekképviseletek, alapítványok stb.) vizsgálatára részletesen nem térek ki.

Fontos megjegyezni, hogy a gazdaság egésze lokális piacokból épül fel, s a tanulmányban vizsgált területi kamarák ezeket a lokális piacokat fejlesztik, s ezen keresztül a gazdaság egészét. Vagyis: a gazdasági kamara a helyi gazdaságfejlesztésre alapvetően a helyi vállalkozások támogatásán keresztül próbál hatni, abból indulva ki, hogy erős vállalkozói réteg és dinamikus, fejlett gazdaság egymástól nem elválasztható. A kamarai rendszer ugyanakkor két szinten jelenik meg: a területi kamarák tagvállalkozásai és a helyi gazdaság érdekeit hivatottak képviselni, számukra nyújtanak szolgáltatásokat, míg az országos kamara a gazdaságpolitika vonatkozásában fogalmaz meg a makrogazdaság egészét érintő javaslatokat.

A tanulmány a gazdasági önkormányzatok törvényben is megfogalmazott gazdaságfejlesztési feladatait, és azok gyakorlati megvalósulását mutatja be

néhány kamara példáján, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara makrogazdaságot érintő indítványain keresztül ennek az intézményrendszernek a regionális és a makroszintű versenyképesség növelését érintő törekvéseit. Nem célja a kamarai rendszer mellett vagy ellen érveket és kritikákat megfogalmazni, hiszen a kérdés nem erről szól. Értékelhető törekvések és akciók állnak az egyik, külső és belső problémák miatt működési zavarok a másik oldalon. A tanulmány többek között arra keres választ, hogy megfelelően működnek-e (mennyiben adottak a hatékony és eredményes működés feltételei), illetve miért és milyen feltételek mellett lehetnek a gazdasági kamarák a gazdaságfejlesztés hatékony szereplői, képesek-e gazdaságfejlesztési, támogatási feladatok ellátására, a mikroszféra szereplői számára érdemi szolgáltatások nyújtására, hatékony érdekképviselet biztosítására.

## Történelmi előzmények

### *Kamarák a fejlett piacgazdaságokban*

A fejlett piacgazdaságokban a jelentős történelmi tradíciókkal rendelkező gazdasági kamarák a gazdaságfejlesztésben meghatározó szerepet játszanak. Európában 1599-ben Marseilles-ben alakult az első kamara. Nevét is arról a kis helyiségről – *chambre* – kapta, amelyet a város közigazgatása biztosított az iparosok és kereskedők ügyes-bajos dolgainak megbeszélésére. Szerves és lényegében töretlen fejlődésük eredményeként ma a „köztes szféra” meghatározó intézményei, kielégítik a piacgazdaság hatékony működése érdekében rá háruló funkciókat: a mikroszféra és a makroszféra közötti információáramlás biztosítása mellett mindkét szféra kiszolgálásában részt vesznek. Az Európai Unió tagállamainak többségében működő gazdasági kamarákra különösen igaz, hogy az alapvető ágazati érdekképviseleti tevékenységük mellett széles körű szolgáltatásokat nyújtanak tagjaik számára. Szinte mindenütt a legalapvetőbb szerepük az információterjesztés, valamint a vállalkozói elvárások és vélemények összegyűjtése, majd közvetítése különböző közgazdasági, közigazgatási fórumok, illetve nemzetközi hálózataikon keresztül külföldi országok, vagy akár a brüsszeli döntéshozók felé.

A gazdasági önkormányzatok egyenrangú partnerként szerepet vállalnak a gazdaság infrastruktúrájának fejlesztésében és működtetésében. Igen nehéz a kormányoknak a kamara ellenére gazdaságpolitikát készíteni és működtetni. A gazdasági önkormányzatok működési struktúrájukból adódóan hatékonyan képesek a gazdaság makroszintű érdekeinek képviseletére: alulról szerveződnek és jelennek meg az egyes érdekcsoportok, a kamara keretei között dől el, mely csoportok erősebbek. Az EU több országában a gazdasági kamarák repülőtereket, kikötőket, kiállítási és vásárközpontokat, szakképző iskolákat üzemeltetnek.

Franciaországban az állam és a régiók közötti tervszerűdések kialakításában a kamaráknak kulcsszerepük van. Az agrárkamarák képviselik az adott térség mezőgazdaságának érdekeit, partnerek a vidéki funkciók (ökológiai, gazdasági-társadalmi, kulturális) kialakításában, fejlesztésében. A modern piacgazdaságban tehát a kamarák mással aligha helyettesíthető szerepet töltenek be az üzleti szféra képviselőjében (*Hegedűs, 2001*).

### *Kamarák Magyarországon*

Bár a magyar kamarai rendszer is több mint 150 éves múltra tekinthet vissza, azaz Magyarországon sem új keletű intézményekről van szó, sőt kamaratörténeti dokumentumokból (*Ágoston–Kohut, 1989*) az is kiderül, hogy az 1850 óta létező gazdasági kamarák véleményére sokat adott a magyar gazdaságpolitika, s az is, hogy a kamarák hatékonyan jelenítették meg a helyi, különösen a regionális gazdaság érdekeit. A magyar kamarai mozgalom kialakulása még korábbra, 1811-re datálódik, a Fiumei Kamara ugyanis ekkor kezdte meg működését. Nem véletlenül. 1811-ben Napóleon csapatai szállták meg a várost, aki francia közigazgatási rendszert – benne a kamarák jelentős szerepével – vezetett be. Ez a kamara természetesen elsősorban külkereskedelemmel, tengerészettel foglalkozott, minthogy a kamara mindig a helyi adottságokhoz, a helyi vállalkozók igényeihez és lehetőségeihez próbál alkalmazkodni (*Tojnay, 2000*). Tegyük hozzá: a kikötőváros népe jelentős nemzetközi kapcsolataiból is tudta, hogy mire használható egy kamara, amely így Fiumében hamar gyökeret is eresztett (*Ágoston–Kohut, 1989*).

Magyarországon a kereskedelmi és iparkamarákat az abszolutizmus idején, rendeleti úton állították fel 1850-ben. Tizenegy kamarát szerveztek a regionális központokban: Fiumében, Pesten, Brassóban, Debrecenben, Kassán, Kolozsváron, Pozsonyban, Sopronban, Temesváron, Zágrábban és Eszéken. Ezek a városok máig megőrizték jelentőségüket a gazdaság fejlődésében. Így az ország egész területét tizenegy kamarai kerületre osztották fel.

A kamarák felállításával hiába akart az abszolút rendszer az ország közgazdaságának korszerűbb kereskedelmi és ipari szervezetet adni, a fennálló elnyomó politikai viszonyok következtében a lakosság a kereskedelmi és iparkamarákat ellenszenvvel fogadta. De maga a kormány is nehezítette a kamarák működését. Megtiltotta, hogy a magyar kereskedelmi és iparkamarák egymással kapcsolatot tartsanak. Ha meg is kérdezte a kamarákat fontosabb kereskedelmi és ipari ügyekben, véleményüket rendszerint nem méltányolta. A kormány tehát a kamarák tevékenységét korlátozta, hogy kerületük iparos és kereskedő lakosságának bizalmát és rokonszenvét megnyerjék (*Kopasz, 2002*).

Ennek ellenére fontos megjegyezni, hogy bár a kamarák létrehozása a függetlenségi törekvések ellen irányult, de fontos célja volt többek között a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése, s végső soron az autonómia irányában

tett első lépésnek is tekinthető (Tolnay, 2000). Ezek a kamarák már adó módjára behajtható illetékekből fedezték kiadásait. Az 1868-as törvénymódosítással dolgozták ki a kamarák választási rendszerét és ekkor jelent meg a az érdekcsoportok gazdasági súlya szerinti képviselet, mai is korszerűnek tekinthető elve. A törvény a kereskedelmi és iparkamarák céljával tűzte ki a kereskedelem és az ipar érdekeinek előmozdítását. A kamarák a törvény rendelkezése szerint a földművelés, az ipar és a kereskedelemügyi miniszter felügyelete alá tartoztak, tőle kapták a rendeleteket és gondoskodtak azok végrehajtásáról. Előterjesztéseiket, javasolataikat közvetlenül intézték a minisztériumokhoz, de a törvényhatóságokkal, a különböző testületekkel, vagy vállalkozókkal is közvetlen kapcsolatot tartottak.

*Baross Gábor* miniszterségének idején (1889–1892) igazi partnerre talált a kamarai mozgalom. Nem véletlen, hogy ma is előszeretettel hivatkoznak Barossra, aki többek között így fogalmazott e szervezettel kapcsolatban: „A kamarák tevékenységét a magam részéről fokozottabb mértékben óhajtom igénybe venni és keresni fogom az érintkezést a hivatalos kötelesség körén túl is.” Az évszázad vége felé a gazdasági növekedés és a kamarai élet között szoros összefüggés figyelhető meg. A kamaráknak szerepe volt az idegen tőke beáramlásában, a partnerek egymásra találásában, a hazai ipar védelmében, a hazai beszállítók preferálásában, az infrastruktúra fejlesztésében (Tolnay, 2000). 1922-ben egy újabb törvénymódosítással megalkották a kamarai szakvizsga intézményét és a kamarák feladatává teszik a mesterképzést, amely ma is egyik fajsúlyos kamarai feladat. 1924-ben tőzsdeszabályozási feladatot is kap a kamara.

A magyar kamarai rendszer fejlődése azonban – szemben a nyugat-európai kamarákkal nem volt töretlen. Először 1940-ben oszlatták fel a kamarák önkormányzatait, majd *Szálassy* kormánya függeszti fel működésüket. Bár egy évvel később újjáalakulnak, és jelentős szerepet vállalnak a háború utáni újjáépítésekben, a kamarát 1948-ban államosítják, önkormányzatát megszüntetik, s a gazdaság államosításával az állami vállalatok lesznek a tagok. Lényegében a Külkereskedelmi Minisztérium háttérintézményévé vált. A kommunizmus negyven évében csak nagyon lassan növekszik a szerepe, a hatvanas évektől elsősorban külkereskedelmi tevékenységekkel kapcsolatos érdekképviseleti feladatokat lát el, majd 1980-tól érdekközvetítő, érdekegyeztető és érdekképviseleti funkcióval bővül a tevékenysége. Végül pár évvel a rendszerváltás előtt, az 1987. évi XVI. törvény hozza létre a Magyar Gazdasági Kamarát, ami regionális kamarák működését tette lehetővé, bár nem a klasszikus közjogi formában. Erre 1994-ig kellett várni.

### *Kamarák a rendszerváltás után*

Magyarországon a piacgazdasági típusú gazdaságszervezéshez szükséges kamarai intézményrendszer a szocializmusban más hangsúlyokat, más szerepeket kapott, gyakorlatilag nem, legalábbis nem a piacgazdaság logikája szerint funk-

cionált, inkább felülről jövő kezdeményezések alapján működött (a szocializmusban vállalkozói szférából nem is tudott alulról szerveződni, az állami vállalatok által meghatározott vállalati szféra érdekei az állami érdekektől nem tértek el).

A történelmi, politikai feltételrendszer változásával az érdekképviselői szervezetek száma ugrásszerűen növekedett, ám reprezentativitásuk a vállalkozói közösség egészét tekintve csökkent. Az újonnan születő szervezetek (Vállalkozók Országos Szövetsége, Gyáriparosok Országos Szövetsége stb.) együttes reprezentativitása relatíve folyamatosan csökkent, nem tudtak kellően mély gyökeret eresztetni a mikroszférában. E szervezetek pénzügyileg, szakmailag és szervezetenként sem erősödtek meg eléggé ahhoz, hogy az érdekképviselői tevékenységen kívül érdemi, önálló szolgáltató és közgazdasági tevékenységet is ki tudjanak fejteni (Farkas, 1997). Ehhez megfelelő infrastruktúrával sem rendelkeztek, s nem volt és ma sincs e szervezeteknek törvényi feladatuk.

Meg kell jegyezni, hogy a rendszerváltás után – többnyire költségvetési és külföldi forrásokból – olyan alapítványok, cégek is alakultak, amelyek vállalkozások támogatását, fejlesztését jelölték meg fő céljukként. Ezek közül egy-kettő talpon maradt, megerősödött országos, sőt nemzetközi hálózatokat is kialakítottak, és ma is részét képezi a vállalkozókat kiszolgáló gazdaságszervezési, gazdaságfejlesztési intézményrendszernek. Ilyen például a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány országos hálózata, vagy a szintén kiterjedt hálózattal működő, 1993-ban alapított ITDH Magyar Befektetési és Kereskedelemfejlesztési Kht. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és a Külügyminisztérium háttérintézménye kapcsolatokat teremt a belföldi vállalkozók, az állami és regionális közigazgatási intézmények és a külföldi partnerek között.

Visszatérve a gazdasági önkormányzatokhoz, a rendszerváltás után először csak szövetségi kamarává alakult a Magyar Gazdasági Kamara, majd az 1994. évi XVI. törvénnyel a szabályozás a fent bemutatott gyökerekhez nyúlt vissza, azokhoz tradíciókhoz, amelyek a közjogi kamarákat feltételezik. Megalakultak tehát az automatikus tagságú, közjogi gazdasági kamarák, melyek területi szinten megyénként szerveződhetnek meg.

Ennek a törvénynek az egyik legnagyobb jelentősége, hogy „elvből megteremtette annak a lehetőségét, hogy bekövetkezzen bizonyos konszolidáció a „mezoszférában” és – legalábbis az állami közigazgatás számára különösen fontos szempontként – tisztázódjanak az illetékességek” (Farkas, 1997) a vállalkozók nyilvántartása, az érdekképviselő és az általános vállalkozói szolgáltatások terén. Nem utolsó sorban pedig a tekintetben, hogy „az állami közigazgatás lebontása során mely feladatokat, felhatalmazásokat hová lehet majd telepíteni annak érdekében, hogy az állam visszavonulása a gazdaságból megvalósuljon. (Farkas, 1997) Két dolog biztos: egyrészt a kamarai törvény elfogadásával az addigra már-már áttekinthetetlen vállalkozói közösségről tisztább képet lehetett

kapni, ezzel együtt a gazdasági folyamatok elemezhetőbbé és tervezhetőbbé váltak, másrészt tisztultak a tipikus érdekképviselő és az általános közszolgáltató funkciók. Más kérdés, hogy a kamarák többsége (néhány üde kivételtől eltekintve) a megalakulás után is nagyrészt érdekképviselő funkciót látott el – úgy ahogy, hiszen általános gazdaságszervezési feladatok ellátására, szakmai és vállalkozásorientált szolgáltatások nyújtására alig-alig futotta erejéből.

Az 1994-es törvényt tehát megalkotta, vagy inkább: újra alkotta a magyar kamarai rendszert, egyúttal azonban az állam számos ponton beprogramozta a működési problémákat. Az amúgy is rosszul hangzó kötelezőség óriási hendi-kepnek bizonyult: szinte az első kommunikáció a tagság (minden vállalkozó) felé a tagdíj befizetéséről szólt. Kényszerűen is, hiszen alig egy évvel a törvény megszületését követően a törvényben rögzített állami támogatást – szervezési támogatás és az első év működési költségei – megvonták, így az intézményi infrastruktúra újjraépítését legnagyobb részt a tagdíjából volt kénytelen megoldani a kamara. Annak ellenére, hogy 1998-ban gazdasági közfeladatokat adnak át a kamaráknak, egyúttal kiépítik az ezek ellátásához szükséges infrastruktúrát, 1999-ben ismét változik a törvény: megszűnik a kötelező tagság, ami a megynként változó dinamizmussal de egyre inkább szolgáltatóvá váló, erőre kapó kamarákat ismét nehéz helyzetbe hozta.

## Mi is a kamara – kamarai modellek

A kamarai rendszer bemutatását e tanulmányban azért tartom szükségesnek, mert az a tapasztalatom, hogy ez az intézményrendszer vállalkozói oldalon sincs jelen a közgondolkodásban, sokszor maguk a vállalkozók (néha a választott kamarai képviselők sem) tudják pontosan: mi is az a kamara, milyen filozófia mentén működik, mi a jogállása, mi a szerepe a gazdaságszervezésben, gazdaságfejlesztésben, és a vállalkozói érdekek képviseletében. Márpedig – és jelen tanulmánynak végső soron ennek bizonyítása a célja – ennek az intézményrendszernek szerepe van a gazdaság egészének teljesítményében, versenyképességének alakulásában (Andrási, 1997).

A kamarák az állam és a vállalat, azaz a makro- és a mikroszféra között elhelyezkedő szervezetek, melyek bekapcsolódva a gazdaságszervezés, az öngazgatas folyamataiba, mindkét szféra kiszolgálásában részt vesznek (Farkas, 1997). A kamarákat tehát a makroszféra (politikai hatalom, kormányzati struktúra, gazdaságirányítás) és a mikroszféra között elhelyezkedő „köztes szféra”, szereplői közé lehet sorolni más gazdasági érdekképviselők és szakmai szervezetek, gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szervezetek közé, hangsúlyozva ugyanakkor a köztestületi jellegből adódó sajátos szerepüket, megkülönböztetett jelentőségüket, illetve azt, hogy érdekképviselői tevékenységük és gazdaságszervező funkciójuk mellett jelentős szolgáltatási dimenzióval is rendelkeznek.

A gazdasági önkormányzatok alapfunkciói hagyományosan fejlődtek ki a piacgazdaságokban, egyrészt tehát az állam- és közigazgatás, másrészt a vállalkozói szféra között. E szervezetek nélkül a piacgazdaság működésképtelen, meghatározott vállalkozói irányú szolgáltatások és közvetítő tevékenység az állam/közigazgatás és a reálszféra között pedig nem alakítható ki vagy csupán az intézmények megkettőzésével. Az iparosodott társadalmak köztes szférája évszázados evolúció eredményének tekinthető. Így volt ez Magyarországon is a II. világháború előtt, amikor a hazai kapitalizmus is létrehozta a maga megfelelő iparos, szakmai, kamarai, érdekképviseleti, munkaadói stb. szervezeteit (Farkas, 1997).

A gazdasági kamarák tehát *köztisztületi* formában működő gazdasági érdekképviseletek. Mivel közjogi köztisztületek (és nem magánjogi egyesületek), ezért törvényi felhatalmazás alapján látnak el közfeladatokat. Meghatározott gazdasági célok megvalósítása érdekében tagjaik által megalakított önkormányzati szervezetben, az *önigazgatás* elve alapján működnek, tevékenységük fő célja pedig tagjaik jövedelmezőségének, presztízsének, végső soron piaci versenyképességének növelése. Ennek érdekében piaci, szakmai, jogi, gazdasági tanácsokat adnak és szolgáltatásokat nyújtanak. Véleményezik az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok elé kerülő jogszabály tervezeteket, javaslatokat, ajánlásokat tesznek közzé, tagjaik érdekeinek megfelelően lobby tevékenységet folytatnak.

A fentiek közül a köztisztületi jelleg érdemel további kifejtést. „A köztisztületek egyik lényeges fogalmi ismérve az önkormányzatiság, az önigazgatás elve, továbbá, hogy a köztisztület a tagsághoz, illetőleg a tagság által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el.” (Ptk. 65.§) A Jogi Lexikon szerint a köztisztületek „kényszertagságon alapuló, közjogi jogi személynek minősülő önkormányzati szervek, amelyek törvényi rendelkezésre, nem az egyesülési jog alapján jönnek létre. Közfeladatokat, közigazgatási feladatokat is ellátnak.” A köztisztületi önkormányzatoknál a tagság „főszabályként kötelező. A köztisztület kényszertársulás, de egyes köztisztületeknél a tagság lehet önkéntes is...” (Berényi, 2000). Így van ez a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény szerint is, mely szerint a tagság önkéntes.

A tanulmány az önkéntes és a kötelező tagsággal kapcsolatos viták és problémák tárgyalására itt csak nagyon röviden vállalkozik. Természetesen mindkét variáció mellett és ellen is lehet érveket sorakoztatni (magam inkább az automatikus tagságot preferálnám), de a lényeg mégsem ez. Sokkal inkább az, hogy erős vagy gyenge a kamara. A kötelező tagságnak két szempontból van jelentősége: Ha a kamara érdekképviseleti funkcióját tekintjük, nyilván nem mindegy mekkora az a tagság, akit képvisel. Ennyiben az automatikus tagság a kamarákat erősítheti. Jelen tanulmány középpontjában azonban nem az érdekképviseleti, hanem a gazdaságfejlesztési funkció áll.

Ha pedig a kamara gazdaságfejlesztő, gazdasági szolgáltató funkcióját tekintjük az elsődleges szempont az, hogy feladataihoz elégséges pénzügyi eszközök állnak-e rendelkezésre. Itt persze megint csak „jól jön” a kötelező tagság. Abban az esetben viszont, ha az állam megfelelő forrásokat biztosít a feladatok ellátásához, úgy máris nem a tagság önkéntes vagy kötelező jellege lenne a kérdés. A lényeg tehát az, hogy milyen a kamara felhatalmazása, komoly tényező-e a gazdaságban vagy nem.

A köztestületekkel kapcsolatos probléma az is, hogy „a Ptk-ban a köztestületekre megállapított általános szabályok egy része megfelelő, míg más részük a köztestület olyan szűk értelmezésén alapul, amelytől a későbbiekben lényegesen eltértek, és az Európában kialakult köztestületi önkormányzatok mai rendszerére sem jellemző (Berényi, 2000).

A köztestületi önkormányzatok létének alapvető motivációja a magyar rendszerben is az, hogy egyes állami, közigazgatási rendszer útján ellátandó feladatokat az érdekeltek önkormányzatai lássák el (Berényi, 2000). Az öngazgatás tehát a társadalom (és közösségei) közös gondjainak megoldása az érdekeltek közvetlen tevékenysége által, ami nemcsak demokratikusabb, a szubszidiaritás elvét követő megoldás, de az esetek többségében költséghatékonyabb is. Ez pedig a gazdaságszervezéssel kapcsolatos (köz)feladatok ellátása szempontjából egyáltalán nem mellékes.

A második világháború előtt virágzott az önkormányzatiság, fejlett volt a civil szféra és a helyi önkormányzatokon kívül számos más önkormányzati szerv is részt vett a közfeladatok megoldásában. (különböző kamarák, erdőbirtokossági társulatok, hegyközségek stb). A centrális hatalmat és az állam mindenhatóságát hangsúlyozó állami berendezkedés az önkormányzatiságot igyekezett a lehető legszűkebb körre korlátozni, ezért az önkormányzatiság elvén működő szervezetek többségét felszámolta. Egyre nyilvánvalóbbá vált ugyanakkor, hogy a közigazgatás nem tud megbirkózni minden közfeladattal (Kilényi, 1999).

Az államnak nem volt és jószerevével még ma sincs átfogó koncepciója arról, hogy a gazdasági életben, az oktatásban, az egészségügyben stb. milyen szerepet vindikál önmaga számára, illetőleg mely hatásköröket tart fenn a „hagyományos” közigazgatás számára és mely közfeladatokat ad át közjogi személyeknek, illetőleg civil szerveződéseknek (Kilényi, 1999).

Maga az Alkotmány nem rendelkezik általában véve az önkormányzatiságról, miközben önálló fejezetet szentel az önkormányzatok egyik válfajának, a helyi önkormányzatoknak. Ez lehet talán az egyik oka annak, hogy a kamarák gazdasági önkormányzatként aposztrofálása sokak számára nehezen értelmezhető. Interjúim során tapasztaltam, hogy gazdasággal foglalkozó szakemberek és vállalkozók körében sem általánosan ismert, hogy a kamara tulajdonképpen önkormányzat. Sőt, egy agrárkamarával kapcsolatban álló agrárszakértő úgy fogalmazott: „nem tudom, milyen alapon nevezi a kamara elnöke önkormányzatnak a kamarákat”

*A piacgazdaságban alapvetően kétféle kamarai irányzat létezik:*

- Az egyik az angolszász modell, a magánjogi kamara (legtisztábban az USA-ban jelenik meg), ami lényegében egy lobby szervezet, érdemi szolgáltatások, közfeladatok nélkül.
- A másik a köztestületi szabályozású, az érdekkiegyenlítést szolgáló, automatikus tagságú kamara, amely a legtöbb európai országra jellemző. Ezek a szakmai szempontok érvényesülését hivatottak elősegíteni az érdekeltek, a helyi vállalkozások döntéseire alapozva.

Az európai kamarák – s mint láttuk a magyar tradíciók is – tehát különböznek az angolszász modelltől, mivel közfeladatokat látnak el, számos szolgáltatást nyújtanak zömmel a KKV szektor számára, melyet köztestületi státuszuk és az automatikus tagság révén elégséges anyagi eszközök tesznek lehetővé. A gazdaság képviselőit, az országos és a helyi gazdasági döntések befolyásolására *törvény által biztosított joguk van*. Az így működő kamarák egyedi szervezetnek számítanak a többi szervezet között, egyszerre támogatva a vállalkozásokat és a helyi, ezeken keresztül az egész gazdaság fejlődését.

A kamarák működése tehát az önkormányzatiság elvét követi. Ez a gazdasági kamarák esetében úgy ölt testet, hogy a vállalkozók kamarai küldötteket választanak tagozatonként, ezeken belül szakmai osztályokként (az agrárkamarában csak osztályonként). A kamarai törvény a választójog és a választhatóság kérdésben meglehetősen furcsa helyzetet teremtett. Finoman fogalmazva is aggályos, hogy szavazati joga annak is van, aki nem tagja a szervezetnek, (küldöttnek csak tag választható). Az egyes vállalkozói érdekek először az osztályokban, majd a tagozatokban mérettetnek meg. Így dől el, mely érdekek, érdekcsoportok erősebbek.

A modern gazdaságok fejlődése, az iparosodás, majd a posztindusztriális társadalomban való átmenet a kamarai szerepvállalást egyébként több szempontból is felértékelte, mégpedig:

- a reálszférában végbemenő, jelentős mennyiségi növekedés és differenciálódás (vállalkozói típusok, méretek, tulajdonosi összefonódások, kapcsolattrendszerek fejlődése) miatt;
- a globalizáció új területi és versenyméretűi miatt, hiszen ebben a folyamatban a tudatos vállalkozástámogatási politika, a vállalkozások „helyzetbe hozása” különösen fontos;
- valamint azért is, mert az államok szerepének visszaszorulása (dereguláció, olcsóbb államok iránti törekvés) egyúttal az öngazgatás bizonyos szervezeti-intézményes formáinak előtérbe kerülését jelenti.

## A két kamarai modell összehasonlítása

MAGÁNJOGI (USA, NAGY-BRITANNIA)	KÖZJOGI (EURÓPA, MAGYAR TRADÍCIÓK)
Egyesület (lobby szervezet)	Köztestület
Önkéntes tagság	Automatikus tagság
Közfeladatok, érdemi szolgáltatások nélkül	Közfeladatokat is ellát, számos szolgáltatást nyújt
Szűk funkciók	Több funkció
Nincsenek jogok	A helyi gazdasági döntések befolyásolására <i>törvény által biztosított joga van</i>
Gyengébb érdekérvényesítés	Érdekkiegyenlítést szolgáló, hatékony belső érdekérvényesítés

Forrás: Síkfői, 1999

### A magyar kamarai törvény sajátosságai

„Az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentéséhez szükség van a gazdasággal összefüggő közfeladatok egy részének a gazdálkodó szervezetek által köztestületi formában, öngazgatás útján történő ellátására. Az egyesülési jog alapján működő társadalmi szervezetek jogainak és érdekeinek tiszteletben tartásával, a gazdaság fejlesztésével, támogatásával, általános érdekeinek előmozdításával, az Európai Unió integrációjával, a regionális fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységek elősegítése céljából, a gazdasági tevékenységet folytatók önkormányzat alakításához való jogát elismerve...” alkotta az Országgyűlés a gazdasági kamarákról szóló törvényt. „A gazdasági kamarák feladata, hogy (...) önkormányzaton alapuló működésükkel előmozdítsák a gazdaság fejlődését és szerveződését, a piaci magatartás tisztességét, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesülését” (1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról).

A gazdasági kamarák feladatait a törvény három csoportba sorolja: a gazdaság fejlesztésével, az üzleti forgalom biztonságával és a gazdaság általános érdekeinek érvényesítésével kapcsolatos feladatokat sorol fel.

#### A kamarák gazdaságfejlesztési eszközrendszere

A kamarák a gazdaság fejlesztésével összefüggésben a kamarai törvény alapján:

- előmozdíják a gazdasági tevékenység infrastruktúrájának fejlődését,
- elősegítik a gazdaság fejlődésére jelentős hatást gyakorló, nemzetgazdasági szinten hatékony, de a közvetlen vállalkozói érdekltséget meghaladó

- célok megvalósulását; ennek érdekében részt vesznek az átfogó gazdaságfejlesztési, gazdaságstratégiai döntések előkészítésében, és együttműködnek az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, illetve a gazdasági érdekképviselői szervezetekkel,
- tájékoztatást adnak a gazdasággal összefüggő magyar és külföldi jogszabályokról, valamint a gazdálkodó szervezetek tevékenységét érintő gazdaságpolitikai döntésekről és intézkedésekről, előmozdítják a gazdasági együttműködés fejlődését,
  - közreműködnek a területfejlesztési koncepciók és programok gazdaságfejlesztési munkarészeinek kidolgozásában és végrehajtásában,
  - közreműködnek a szakképzésben, mesterképzésben,
  - szabványosítással, minőségügygel, iparjogvédelemmel kapcsolatos feladatokat vállalnak fel
  - a külgazdaság feltételrendszerének javítása érdekében kereskedelemfejlesztési feladatokat látnak el tagjaik tevékenységéhez kapcsolódó kiállításokat, vásárokat, konferenciákat szerveznek,
  - részt vesznek feladataikkal összefüggő célokat szolgáló elkülönített állami pénzalapok és költségvetési előirányzatok felhasználására vonatkozó döntések előkészítésében. Az agrárkamarák közreműködnek az agrárszaktanácsadás szervezésében és az ehhez kapcsolódó, pályázati úton elnyerhető támogatások lebonyolításában,
  - az agrárkamarák közfeladatként az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggésben a gazdálkodó szervezetek részére tanácsadást végeznek, a tanácsadás kiterjedhet a pályázat elkészítésére is,
  - továbbá „a gazdasági kamara – gazdasági tevékenységet is igénylő közfeladatainak ellátása érdekében – gazdasági társaságot vagy közhasznú társaságot alapíthat” (1999. évi CXXI. törvény 35. § (2)). A területi kamarák többek között kiállítási és vásárszervezési, ipari park létesítési és fenntartási célra alapítottak ilyen társaságokat vagy szereztek ezekben részesedést.

### *Érdekérvényesítés, érdekképviselés a kamarákban*

A tanulmány már érintette, hogy a rendszerváltás után gomba módra szaporodó érdekképviselők mellett a kamara, mint a vállalkozások számára általános gazdasági információkat és szolgáltatásokat nyújtó intézmény jelent meg. Ezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy a kamarának ez az egyik, a vállalkozói érdekképviselő pedig a másik lényeges feladata, e nélkül a kamara nem az, ami. A kamarák a gazdaság általános érdekeinek érvényesítése céljából (a törvény 11. §-a alapján):

- javaslatokkal, véleményekkel, tájékoztatásokkal segítik a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó jogszabályoknak, kormányzati és helyi önkormányzati programok kidolgozását kidolgozását;
- fentiek megalapozottsága érdekében – a statisztikai törvény rendelkezéseinek megfelelően – adatokat gyűjtenek, a gazdasági folyamatokról elemzéseket készítenek;
- a piacgazdasági feltételek biztosítása érdekében tevékenykednek
- a gazdálkodó szervezetek széles körét érintő jogszabályok, szabályozási koncepciók tárgyában a miniszterelnök által kijelölt miniszterek és az országos gazdasági kamarák évente legalább kétszer szakmai konzultációt tartanak.

A törvény külön fejezetben foglalkozik e szervezetek érdekképviseleti jogával. A 37.§ rögzíti, hogy:

- gazdasági előterjesztés Kormányhoz történő beterjesztése előtt meg kell kérni az országos gazdasági kamarák véleményét,
- helyi önkormányzati gazdasági előterjesztések esetén a helyi kamara véleményét,
- a jelentős véleményeltérésről az érintetteket tájékoztatni kell.

A törvény azt is megfogalmazza, hogy az el nem fogadott véleményekről – szakmai indoklással együtt – a kamarát tájékoztatni kell. Ez a véleményezési jogkör csak abban az esetben lehet hatásos, ha a kamara komoly presztízzsel rendelkezik, illetve, ha elismert, jelentős véleményformáló szereplője a gazdaság-szervezési, -fejlesztési intézményrendszernek.

## **A kamarák szervezete, szakmai felkészültsége**

### *A szakmai reprezentáció jelentősége*

A kamaráknak mikro- és makroszinten is a piacon kell megmérkőzniük. Kamarai vezetők szerint is alapvetően – sajnos nem mindig kizárólag – a szakmaiság, a szakmai reprezentáció határozza meg a kamarák súlyát, elfogadottságát. A jelenlegi helyzetet vizsgálva ez a szakmai reprezentáció – különösen a regionális fejlesztés, területfejlesztés terén – még nem kielégítő, bár jelentős különbségek mutatkoznak egyes területi kamarák között. Létezik olyan kamara, ahol képzett terület- és gazdaságfejlesztési szakember ül az apparátusban, ám olyan is akad, ahol ezekhez a feladatokhoz nemhogy szakembert, de jóformán munkatársat sem rendelnek. Az aktuális helyzetet úgy lehetne jellemezni, hogy szakemberek tekintetében nem minőségi, hanem elsősorban mennyiségi problémák vannak – véli az MKIK egyik alelnöke. Így pedig kevés esély van arra, hogy a gazdaságfejlesztés terén koncepcionális munkát végezzenek. Az érdemi, minőségi szolgáltatások nyújtására képes, magas szakmai színvonalú apparátus szükséges, de nem elégséges feltétele a fejlődésnek.

A szakmai felkészültség mellett a kamaráknak aktív kezdeményező szerepet, jelentős dinamizmust is fel kell mutatni annak érdekében, hogy ismertebb és elismertebb, megkerülhetetlen szereplői lehessenek a gazdaságfejlesztés rendszerének, hogy jelen legyenek a közgondolkodásban.

#### *A testület és a hivatal viszonya*

A szakmaiság kérdése kapcsán érinteni kell a kamarák működési mechanizmusát: A kamarákban a döntéseket a különböző választott testületek, tehát maguk a vállalkozók hozzák. Ezeket a döntéseket a hivatal szakapparátusa készíti elő és hajtja végre. Legalábbis elvileg. A gyakorlatban ez nem mindig van így. A vállalkozókat képviselő küldöttek sokszor semmit sem kezdeményeznének, ha az apparátus nem „menne eléjük” egy-egy fontosnak ítélt ügy kapcsán. Többször tapasztalható, hogy a kezdeményezés a titkártól, a az elnöktől vagy az elnökségtől, olykor a hivatalban ülő szakemberektől származik. Ők is készítenek elő mindent, a küldöttek pedig csak „szavazógépek” egyes döntéseknél – vélekednek területi kamarák munkatársai. Különösen igaz ez a koncepcionális, stratégiai jelentőségű munka kapcsán.

#### *A kamarák regionalizálódásának lehetősége*

Az csak valószínűsíthető, hogy a menedzsmenttel kapcsolatos mennyiségi problémának egyik megoldása lehet a jelenlegi viszonyok között is a kamarai rendszer regionális átszervezése, ami egyébként lehet az európai integráció, s ezzel együtt a regionalizálódás természetes velejárója is. Mivel a gazdaság folyamatai regionális léptékűek, a gazdaságszervezés hatékony színtere a régió. Tudjuk, hogy gazdasági okok nagymértékben járulhatnak hozzá régiók kialakulásához. Az azonos gazdasági szerkezet, vagy éppen a jelentős gazdasági potenciál, s egyben valamilyen ökonómiai elvek (beszállítói kapcsolatok, termelési együttműködés) alapján is létrejöhet térségi összetartozás, amely aztán sajátos arculattal rendelkező területi egységet különít el (Sarudi, 2003). De ugyanígy a fejlesztések érdekében is létrejöhet az említett regionális szint akkor, ha a térség sajátosságai miatt egységes tervezést-fejlesztést igényel. A terület- és gazdaságfejlesztés, amelyben a kamarák amúgy is jelentős szerepet vindikálnak maguknak, regionális léptékben oldhatók meg hatékonyan. Hasonlóan igaz ez még egy területre, a szakképzésre. Márpedig ez ma is az egyik hangsúlyos kamarai feladat, sőt a kamarák szerepvállalása és felhatalmazása e téren erősödni látszik.

Mindezeket figyelembe véve a gazdasági kamarák regionalizálódása nem irreális elképzelés. Sőt meg lehet kockáztatni: a magyar régiók megerősödéséhez vezethetne, ha a gazdasági önkormányzatok magukat regionális szinten szerveznék meg. Ezt erősíti meg egy brit példa is: „a regionális kamarák kialakítása Nagy Britanniában mérföldkönek számít a közvetlenül választott regionális közgyűlések létrehozásának célját tekintve” (Foley, 1998).

Azt persze ma nehéz megjósolni, hogy a megyei kamarák hogy viszonyulnának ehhez a kérdéshez. Bár foglalkoztatja a kamarai vezetőket a regionalizálódás lehetősége, ez ma nincs a napirenden. Úgy tűnik, inkább csak mint távlati lehetőség van jelen ez intézményi struktúrát is érintő változás eshetősége. Ki nem zárják ezt a lehetőséget, de nem is kardoskodnak mellette. Ennek megszervezésére nem mernek vagy nem akarnak vállalkozni a megyei kamarák. E kérdés kapcsán érdekek sérülhetnek, úgy tűnik az „erősebb” kamarák pozícióinak további javulásától is tartanak egyes megyékben.

Végül arra a kérdésre, hogy kamarák vajon milyen hatékonysággal, milyen eredményesen látták el kötelező és önként vállalt feladataikat, milyen színvonalú szolgáltatásokat nyújtottak eddigi működésük során, vagyis röviden: milyen szakmai színvonalat produkáltak, nem könnyű válaszolni. Az ugyanakkor bizonyos, hogy ezekkel a kérdésekkel a kamaráknak az 1999-es törvénymódosításig nem is nagyon kellett foglalkozniuk. Mégpedig azért nem, mert a vállalkozók (a testületeket legitimálók) nagy többsége nem is volt tisztában azzal, hogy mi is ennek az intézménynek a valós feladata a gazdaság szervezés és a gazdaságfejlesztés terén, illetve az üzleti szolgáltatások vonatkozásában. Sajnos azzal sem voltak teljesen tisztában, hogy mit is jelent, egyáltalán hogy valósul meg az öngazgatás elve. Nem ismerték fel azt, amit az egyik megyei kamara találóan és tömören megfogalmazott, s ami a kamarai mozgalom alapja a fejlett piacgazdaságokban: „Nem a kamarának vannak tagjai, hanem a vállalkozóknak van kamarájuk.”

## **A kamarák helye a területfejlesztés intézményrendszerében**

Az 1994-es megalakulásuk óta lassan erősödő kamarákat a már említett 1999-es új – önkéntes tagságon alapuló – kamarai törvény nehéz helyzetbe hozta. Még ugyanebben az évben, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításával a gazdasági kamarák – nagyrészt éppen a kamarai törvénnyel összhangban – ismét pozíciót veszítettek, területfejlesztésben betöltött szerepük jelentősen gyengült. Hiszen amíg a kamarai törvény változása a forrásoldalon okozott problémákat, addig a területfejlesztési törvény módosítása a kamarák presztízsét csorbította. Az 1996. évi törvény értelmében teljes jogú tagjai lettek a megyei és regionális fejlesztési tanácsoknak, a területfejlesztési törvény módosítását követően csak tanácskozási joggal vehettek részt ezekben a testületekben.

Teljes jogú tagként kamarák a fejlesztési tanácsok stratégiai döntéseinek kialakításában, a fejlesztési koncepciók elfogadásában, a fejlesztési programok elkészítésében szerepet vállaltak, a pályázati pénzek elosztása körüli vitákban különösen aktívak voltak.

*A megyei területfejlesztési tanácsokban az agrárkamarák is több pályázattal jelentek meg, viszonylag aktívan jelenítették meg az agrárium érdekeit az ága-*

zattól érkező pályázatok melletti lobbizással. Több megyében a pályázatok elbírálása előtt szakmai előkészítő bizottságok alakultak, a területfejlesztési célelőirányzat (TFC) pályázatainak döntés-előkészítő bizottságában helyet kaptak a gazdasági kamarák képviselői is.

A területfejlesztési törvény módosításával a gazdasági kamarák lényegében kikerültek a fejlesztési tanácsokból. Egész pontosan teljes jogú tagságot nem, csak tanácskozási jogot kaptak. A tanácskozási jog és a teljes jogú tagság közé pedig a legnagyobb jóindulattal sem tehető egyenlőségjel. Az interjúk során kérdezett kamarai és fejlesztési tanácsi szakemberek egybehangzó véleménye, hogy a tanácskozási jog gyakorlatilag „semmit sem ér”. Nem nagyon található olyan kamara, amelyik ezt a változást ne úgy értékelné, hogy a kamarákat lényegében nem veszik komolyan a területfejlesztés intézményrendszerében.

Márpedig az erős kamarai szerepvállalás hozzájárulhat ahhoz, hogy javuljon a területfejlesztési tanácsok döntéseinek eredményessége, a forrásokat célra orientáltan, hatékonyan és koordináltan lehessen felhasználni. Ebben a helyzetben a már említett előkészítő bizottságok szerepe megnövekedhet. Baranyában például éppen e változások után hozták létre ezeket a bizottságokat, ahol a kamarák hangsúlyosabb szerepet kaptak. A gyakorlat azonban azt mutatta, hogy mivel a döntés joga a tanácsok teljes jogú tagjainak kezében van, az előkészítő bizottságok által készített előterjesztéseknek gyakorlatilag addig volt szerepe, amíg a források és a támogatási igények között nem volt nagy különbség. Amint a források szűkössé váltak, a gazdasági szempontok érvényesülésére kevés esély maradt, jobbra a kistérségek háttér megállapodásainak megfelelő döntéseket hozott a tanács – véli több megyei fejlesztési tanács munkaszervezetében dolgozó munkatárs.

Az 1996. évi törvényt követően az EU Magyarországról készült országjelentése nagyon pozitívan értékelte a területfejlesztést. A legpozitívabb éppen az volt, hogy egy testületben jelentek meg a kormányzat, a helyi önkormányzatok és az érdekképviselők, a reálszféra szereplői. Az már más kérdés, hogy e testület legitimitásával – a tagok többségének választásával kapcsolatos problematikák miatt – nincs minden rendben, de a demokratikus alapelveket többnyire kielégíti az a felállítás.

A kamarák, ezzel a gazdasági szféra szereplőinek kikerülése a fejlesztési tanácsokból jelentősen sérti a partnerség elvét azáltal, hogy bár a vertikális partnerség még értelmezhető maradt, a horizontális partnerségi viszonyok lényegében megszűntek. Probléma az is, hogy csökkent az a kistérségi képviselő, amely a testület legitim részét jelenti (hiszen a kistérségeket többnyire olyan kisvárosok polgármesterei képviselik, akiket közvetlenül választanak), s a tanácsok teljes jogú tagjai lettek a regionális idegenforgalmi bizottságok valamint a megyei FM hivatalok képviselői (egyikük sem választott!). Tehát a probléma lényege nem csupán az összetétel változásában, hanem a létszám csökkenésében

is keresendő, hiszen a legitimitás okán „jelentősebb” kistérségek aránya csökkent, a gazdasági önkormányzatok pedig eltűntek.

A megyei tanácsokban történt változások ennek ellenére sem érintik jelentősen a területfejlesztés folyamatát, s a kamarák szerepvesztése sem ezen a téren problematikus. Ennek az oka pedig az, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok lényegében nem is területfejlesztéssel foglalkoznak. A fejlesztési koncepciók és programok elfogadásában volt ugyan szerepük, de tevékenységük legnagyobb részét a decentralizált források elosztása jelenti. A három forrás közül kettő a BM költségvetési fejezetében jelenik meg, s valójában nem más, mint az önkormányzatok forráskiegészítő támogatása. A TFC az FVM költségvetési fejezetében jelenik meg, s bár e források „valódi” területfejlesztést szolgálnak, az a pár százmillió Ft, ami megyénként rendelkezésre áll, töredék csak egy térség beruházási teljesítmény értékében. A kamaráknak a megyék szintjén tehát csak ezekben az ezrelékben kifejezhető pénzek elosztásában volt szerepe. Más kérdés, hogy így is több tagvállalkozása és a helyi gazdaság érdekeit tudta képviselni.

A *regionális fejlesztési tanácsokban* a gazdasági kamarák szerepe akkor lehet meghatározó, ha ezeknek a testületek az uniós források elosztásánál meghatározó szerepe lesz. Ebben az esetben ezen a szinten nagyságrendekkel nagyobb pénzek elosztásáról születhetnek döntések, mint a TFC esetében. Vagyis valós területfejlesztés történhet. Hatékony területfejlesztés pedig a gazdaság – a gazdasági oldalt megjelenítő vállalkozások önkormányzat – jelenléte nélkül nehezen elképzelhető. A regionális tanácsok kapcsán is felmerül a kamarák regionalizációját érintő kérdés, amelynek lehetőségeivel egy későbbi fejezet foglalkozik.

Országos szinten, az *Országos Területfejlesztési Tanács* véleményezési hatáskörrel rendelkezik, gyakorlati jelentősége ezért elhanyagolható, s bár a gazdasági kamarák képviselete ezen a szinten nem sérült és az OTT munkájában meglehetősen aktív a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, ez a testület gyakorlatilag súlytalan. A minisztériumokat államtitkári szinten kellene képviselni, „de örülnek már annak is, ha alakalom adtán betéved egy főosztályvezető.” – mondja egy kamarai alelnök. Ott, ahol igazán kellene a gazdasági kamarák részvétele, mert maholnap milliárdokat oszthatnak szét, ott nincs megfelelő képviseletük.

A területfejlesztés szabályai a társadalom és a gazdaság minden szegmensét áthatják. Ilyen átfogó szabályozási kör esetén különösen fontos, hogy milyen döntéshozatali rendszer alapján, milyen intézményi keretek között valósulnak meg a programok és a fejlesztések, hogy kellően biztosítható-e az egymással kölcsönhatásban létező társadalmi és vállalkozói csoportok érdekeinek érvényesítése és képviselete. Csak egy példa erre az adat, amely az MKIK és a Magyar Agrárkamara területfejlesztési törvény módosításával kapcsolatos állásfoglalásában található. E szerint „Írországban, ahol a gazdasági önkormányzatok

intézményes részvétele biztosítva van a területfejlesztésben, az EU-tagság első tíz évében az igénybe vehető alapok 83%-át hasznosították. Görögországban, ahol a kamarák nem vesznek részt a döntéshozatalban, ugyanez az arány 33% volt.” Jóllehet, nem egyértelmű megfeleltetés ez, e mögött számos egyéb magyarázat is megjeleníthető, mindenesetre nem véletlen, hogy a kamara szívesen hivatkozik erre az információra.

A területfejlesztési törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot 2003. decemberében nyújtották be az Országgyűléshez amelynek értelmében regionális, megyei és kistérségi szinten a gazdaság- és területfejlesztés kérdéseiről a reál-szféra képviselőinek érdemi részvétele nélkül hoznák meg a döntéseket (a tanácsok munkájában továbbra is csak tanácskozási joggal vennének részt). Vagyis a legfrissebb módosítások sem tekintik az önkéntes tagságú kamarákat a területfejlesztésben komoly partnereknek.

Az EU-források fogadására alkalmas intézményrendszer működtetése, a gazdaságfejlesztés szempontjainak érvényesítése igazán akkor lehet eredményes, ha a gazdasági és a területi önkormányzatok azonos súlyú képviselőként vesznek részt a források felhasználására és a programok végrehajtására vonatkozó döntésekben. A gazdasági önkormányzatok az egész gazdaság, ezen belül az egész térség érdekeit szolgálják, (elvileg) függetlenek, hosszabb távra és nem választási ciklusokban gondolkodnak. Emellett a fejlesztési programok koordinációját és megvalósítását a kamarák a gazdálkodó szervezetek körében folytatótt szervezőmunkájával segíthetik, biztosítva a lehetőséget a vállalkozások számára, hogy közvetlen információk birtokában kapcsolódhasson be a gazdaságfejlesztési programokba.

Mivel a fentebb bemutatott kamarai törvény értelmében a gazdaság fejlesztésével összefüggésben jelentős feladatok hárulnak a kamarákra, ahhoz, hogy feladatukat megfelelő súllyal és hatékonysággal lássák el, szerepet kellene kapniuk a területfejlesztési tanácsok munkájában is.

## **A kamarák lehetőségei a versenyképesség javításában**

### *Általános kamarai szerepvállalások*

Az európai integráció a bővülő piac, az adminisztratív korlátok oldása miatt fejlődési lehetőséget kínál a magyar gazdaság számára. Ennek kihasználásának ugyanakkor alapvető feltétele a mikro- és makroszintű versenyképesség javítása. A versenyképesség többek között attól függ, hogy a versenyképességet meghatározó tényezők miként alakulnak:

- elemezni kell, hogy milyen források állnak rendelkezésre, milyenek a hirtelfeltételek, megfelelően működik-e a kockázati tőke finanszírozás, milyenek a pályázati lehetőségek, illetve ehhez kapcsolódóan azt, hogy milyen színvonalú a vállalkozók pályázó képessége,

- értékelni kell az adórendszert, az államigazgatás, a bürokrácia működését, általában azt, milyen terheket viselnek a vállalkozók, vagyis röviden: milyen elvonásokkal kell számolnia a gazdálkodó szervezeteknek
- azt is vizsgálni, kell, hogy a gazdaság jogszabályi környezete mennyire kiszámítható, az üzleti tervezésben mekkora a bizonytalansági faktor.
- mivel a versenyképesség szempontjából meghatározó a térség humán erőforrás potenciálja: a felsőoktatás, a szakképzés helyzete, az idegen nyelv ismeret színvonala, nem utolsó sorban pedig az informatikai szaktudás mennyisége és minősége, ezek értékelése, fejlesztési lehetőségeinek elemzése is fontos feladat,
- egyértelműen versenyképességre ható tényező ezért nem kerülhető meg a térség technológiai, illetve a technológia transzfer színvonala, a K+F kapacitás, az innováció vizsgálata,
- fontos szempont a közlekedési infrastruktúra, a logisztikai lehetőségek, a telekommunikációs hálózatok minősége, kiépültsége is,
- a kereskedelemfejlesztés kapcsán alapvető jelentősége van a partnerközvetítésnek,
- nem utolsó sorban pedig meghatározó lehet az is, hogy a térségen belül hogyan működik a partnerség.

Mindezek kedvező alakulását olyan elemek segíthetik elő, amelyekre több-kevesebb hatással van vagy lehet a vállalkozók önkormányzata is. A vállalkozók versenyképességének erősítésére konkrét, országos kamarai akciók is említhetők, melyek több-kevesebb sikerrel, változó hatékonysággal, de működnek és fejlesztéseket indukálnak. Erre néhány példa is hozható:

- Az adórendszer változásai, az adó- és járulékkerhelés mérséklése kapcsán a kamarák több javaslatot fogalmaztak meg a társasági adókulcs módosítására, például a fejlesztési adókedvezmények bevezetésére, de az államháztartási kiadások csökkentését is szorgalmazzák.
- A finanszírozási lehetőségek különféle kamarai hitelkonstrukciókkal is javíthatók. Ilyen a hitelekhez való hozzáférést segítő Széchenyi kártya, az MFB kamarák által is támogatott hitelprogramjai. A Települési önkormányzatok számára olyan pályázati forrás megteremtésére tett javaslatot, melynek célja a betelepülő beszállítók bérleti és szolgáltatási díjainak támogatása.
- A kormányzat és az önkormányzatok befektetésösztönző tevékenységéhez gazdasági önkormányzatok országos hálózata is rendelkezésre áll.
- A gazdasági környezet kiszámíthatóbbá tétele érdekében a kamara konzisztens, a befektetőkkel, a gazdasággal és társadalommal hitelesen kommunikáló gazdaságpolitika kialakítására törekszik, ennek érdekében hosszú távú társadalmi megállapodás létrehozását kezdeményezte.

- Az információáramlás érdekében említést érdemel, hogy a MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatala és az MKIK közötti együttműködési megállapodás alapján az NTH és az MKIK információs rendszereinek közös felhasználására van lehetőség; a vállalkozók tájékoztatása érdekében a két szervezet a igénybe veheti egymás területi hálózatát. A kamarák európai szövetségének (Eurochambers) a hazai területi kamarák is tagjai. Az összesen mintegy 13 millió vállalkozást képviselő szervezet tagjai – a helyi és az országos kamarák – szintén széles körű információs, szolgáltatási, gazdaság- és kereskedelemfejlesztési hálózatot üzemeltetnek, így az információszerzésben, gazdasági kapcsolatépítésben meghatározóak egész Európában.

A kamara feladata a versenyképesség erősítésében tehát nagyrészt a vállalkozáserősítő programok kialakításában és működtetésében való közreműködés mellett a vállalkozók információkkal való ellátása, véleményének megfogalmazása, érdekeinek érvényesítése, végső soron a gazdaság szervezettségi szintjének erősítése. Mindezekhez azonban a gazdaság szereplőinek a döntés-előkészítési folyamatokba való érdemi bevonása szükséges.

#### *Versenyképességet javító intézkedések két területi kamarában*

A kamarákról szóló törvény számos, az előbbieken felsorolt lehetőséget biztosít a gazdasági önkormányzatoknak. Fontos azonban megjegyezni, hogy *a törvény csak keretet ad*, melyet az egyes kamarák nem egyformán töltenek meg tartalommal. Egyes területi kamarákra kifejezetten, másokra csak esetlegesen jellemző, hogy gazdaságfejlesztéssel kapcsolatban számos akciót kezdeményeznek, feladatokat vállalnak fel. Két déldunántúli kamara példáján keresztül jól szemléltethetőek ezek a tevékenységek

Miközben a gazdasági önkormányzatok működését sokszor éri jogos kritika – ezek okait a későbbiekben részletesebben tárgyalja a tanulmány – több területi kamarának van említést érdemlő szerepe van a helyi gazdaságfejlesztésben. A kamarák szerepe sokszor áttételes, ám konkrét intézkedésekre is számos példa említhető.

A Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara többek között gazdaságfejlesztési programokat alakított ki és menedzselte. Létrehozta a Mohácsi Vállalkozási Övezetet, a Komló és Térsége Fejlesztési Ügynökséget, részvételével alakult meg a Pécsi Ipari Park. Szerepet vállal térségi és regionális innovációs programokban. Az általa működtetett Regionális Innovációs Centrumot keretében technológia transzfer szerepet lát el, beszállítói rendszereket szervez. Szintén kamarai keretek között működik az Euro Info Center hálózatának baranyai irodája, amely az EU-val kapcsolatos kérdésekben nyújt információkat és szervez képzéseket. Anyagilag/szakmailag támogatja a megyében induló térségfej-

lesztési programokat nem utolsó sorban regionális gazdasági klaszterek operatív megvalósításában vállal szerepet.

Mindezek mellett fejlesztési alapokat hozott létre az innováció, a kereskedelemfejlesztés, és a szakképzés helyi fejlesztése, támogatása érdekében. Az önkéntes tagság óta ilyen alapok működtetéséhez nem áll rendelkezésre elegendő forrás.

A Somogy Megyei Kereskedelmi és Iparkamara lobbyerejére, a somogyi megyeszékhely gazdaságpolitikájában megjelenő erőteljes kamarai befolyásra vezethető vissza, hogy Kaposváron volt az országban a legalacsonyabb a helyi iparüzési adó. Szintén kamarai ráhatás eredménye, hogy a 90-es években a megyei beruházások 90%-át helyi vállalkozások nyerték el. Ebben elsősorban információkkal támogatták és juttatták előnyös pozícióba a helyi vállalkozásokat. Közvetlen vállalkozásfejlesztési akciónak minősíthető a Somogyi Kereskedelmi és Iparkamara kamattámogatási programja, melyet saját alapokból finanszírozott és a vállalkozások informatikai fejlesztését támogatta. A támogatásokat pályázati rendszeren keresztül tette elérhetővé.

A kamara kutatásaiból, információiból derült ki, hogy a szakképzési alap túlnyomó része a központi kasszába kerül. Ezek után a kamara kezdeményezésére és közreműködésével összehozták a helyi vállalkozások és a helyi szakképző helyek vezetőit, s az egyeztetések eredményeként jelentős, a megye szakképzésének fejlesztését szolgáló pénzek helyben tartását sikerült elérni. Az uniós felkészítés kapcsán szakmánként bontott, konkrét anyagok, kiadványok készültek.

Kaposváron az egyetem és város kapcsolatának kovászaként emlegetik az egyetemi ipari park kialakítását kezdeményező kamarát, ahol technológia transzferre és innovációkra nyílik lehetőség.

Kritikaként fogalmazható meg, hogy a somogyi kamara bár – és ez a fentiekből is kitűnik – tevékeny szerepet vállalt a megyeszékhely város fejlesztésében, vidéki irodáin keresztül azonban már kevésbé volt aktív a megye vidéki térségeinek fejlesztése tekintetében.

### *Agrárkamarák gazdaságfejlesztő tevékenysége*

Az agrárkamarák (helyi) gazdaságfejlesztési tevékenységei között is találunk kiemelésre érdemes elemeket, azt azonban meg kell jegyezni, hogy a kamarai törvény 1999-es változása a területi agrárkamarákat az iparkamaráknál is súlyosabban érintette. Míg a kereskedelmi és iparkamaráknak az 1994. évi törvény óta volt idejük többé-kevésbé megerősödni, addig az agrárkamaráknak ez kevésbé vagy egyáltalán nem sikerült. Ennek oka egyrészt a válságban lévő ágazat vállalkozásainak rossz jövedelmezősége, ebből következően a tagdíjbevétel sem sokra elég, másrészt az 1994. évi kamarai törvényből következően az agrárium „erős” vállalkozásai, az élelmiszeripari cégek többnyire az iparkamarák tagjai lettek.

Néhány kamara példája alapján gyanítható, hogy megfelelő feltételek mellett képesek lennének a mezőgazdasággal kapcsolatos minőségi szolgáltatások nyújtására, igazgatási feladatok hatékony ellátására, sőt innovatív technológiák eredményes elterjesztésére is.

Néhány, változó hatékonysággal végrehajtott feladat is említhető, amelyek továbbfejlesztésével a jövőben az agrárkamarak érdemi fejlesztéseket indukálhatnak a helyi piacokon. Ilyenek tevékenység többek között:

- a fejlesztési koncepciók és programok agráriumot érintő munkarészeinek kidolgozása,
- lobby az ágazat pályázataival mellett,
- tanácsadás, képzés, ágazat fejlesztéséhez kapcsolódó kutatások,
- alternatív jövedelemszerzési lehetőségek feltárása,
- agrármarketing programok készítése,
- helyi termékeket helyi piacon népszerűsítő rendezvények szervezése,
- EU-s felkészítő programok szervezése.

## Összefoglalás

A globalizációval együtt járó lokalizáció felértékeli a helyi fejlesztés koncepcióját, s az alulról építkező, öngazgatás elvén működő szervezeteket hozza helyzetbe. E tekintetben a gazdasági önkormányzatok szerepe egy térség fejlesztésében egyre fontosabb lehet. Amíg a gazdasági kamarák szerepvállalása és figyelembe vétele Nyugat-Európában meghatározó, addig Magyarországon a kamarák szerepe, súlya lényegesen kisebb. Nem hatékony működésük, gyenge társadalmi beágyazottságuk lényegében három dologban gyökerezik:

- Az intézményrendszer alulfinanszírozottsága és kedvezőtlen fogadtatása az 1994-es „újrainduláskor”. A kamaráknak az egyetlen forrása az intézményrendszer felépítésére a tagdíjából származott, így az amúgy is rossz szájjú kötelezőség mellett az első kommunikáció a tagság felé a tagdíjfizetési felszólítás volt. A szűkös források pedig a szolgáltatási dimenzió fejlődését nehezítették. Vagyis, mivel az 1994-es törvény hatályba lépése után a kormányzat a gazdasági kamarák ügyében vállalt feladatok egyikének sem tett eleget, beprogramozta e szervezetek pénzügyi és működőképességi problémáit.
- Az etatista államfilozófiából is következően társadalom viszonya a demokratikus intézményekhez túlságosan is szkeptikus. A vállalkozók is passzívak, nem szívesen vállalnak közéleti szerepet, ami beszűkíti a potenciális tisztségviselők körét, s ez könnyen az önérdék és nem a közérdek érvényesítését segíti elő. Ez természetesen visszahat az intézményrendszer amúgy sem kedvező társadalmi megítélésére.
- Mindezt a politikai hatalom éveken keresztül felhasználva megnehezítette a kamarák komoly tényezővé válását.

Ahhoz, hogy a gazdasági önkormányzatok megerősödjének a legfontosabb az érdemi, minőségi szolgáltatások nyújtására képes, magas szakmai színvonalú apparátus; a gazdasági önkormányzatokat a gazdaságfejlesztés hatékony eszközeként kezelő, támogató politikai környezet; s nem utolsósorban az erős vállalkozói támogatottság. A kamarák szintjén ma még relatíve gyenge az alulról szerveződés, amiben az etatista államfilozófiának is szerepe lehet. Jelenleg a kamara még a vállalkozói oldalon sincs jelen a közgondolkodásban. Ez a piacgazdasági intézmény nem rövid, hanem közép- és még inkább hosszú távon lehet meghatározó a hazai gazdaság és a vállalkozások fejlesztésében.

Nem lényegtelen, hogy az EU-csatlakozás után a kamara, illetve az általa reprezentált szféra tudja megjeleníteni véleményét a gazdaságfejlesztés területén, tudjon információt szerezni, tudja tagjait mozgósítani, tudjon olyan eszközökhöz hozzájutni, amelyek segítségével az adott régió gazdasága dinamizálható. Tegyük hozzá: ahhoz, hogy több EU-forrás álljon rendelkezésünkre, ahhoz pályázni kell és nem csak az önkormányzatok tudnak pályázni, hanem a vállalkozások is. Akár infrastruktúra-fejlesztésről, akár struktúrafejlesztésről, akár regionális fejlesztésről van szó, ezt nagyrészt a vállalkozásoknak kell megvalósítani. Ötlet kell, finanszírozás kell innen is onnan is. Ezek az ötletek, a mozgósítás, az ambíció, a kreativitás csak együtt valósítható meg. A kamara egyrészt különböző szinteken kívánja képviselni a vállalkozókat, másrészt információkat és egyéb kapcsolatokat átvive a területi kamarákhoz illetve rajtuk keresztül a területi vállalkozókhöz azokat lehetőség szerint minél jobban helyzetbe hozni – véli az MKIK területfejlesztési kollégiumának elnöke.

A versenyképesség nemcsak gazdasági, hanem a közigazgatási és társadalmi kategória is. A gazdaság változása, az EU-csatlakozás jelentős megpróbáltatásokat ró a vállalkozásokra, és csak az tud megfelelni a mindenkor elvárásoknak aki folyamatosan „képben van”. Ahhoz pedig hogy képben legyen egy erős, jól szervezett kamara sokat tehet hozzá.

A gazdasági önkormányzatoknak, mint a mezoszféra egyik legfontosabb szereplőinek, „megfelelő funkcionális munkamegosztásban és intézményesen, be kell épülniük egyrészt a nemzeti gazdaságirányítása és –szervezés egész folyamatába, másrészt ennek a közösségi szinten működő szövetrendszerébe” (Farkas, 1997). Jól kell működnie a mezoszféra intézményeinek ahhoz, hogy mikroszféra szereplői számára a gazdaság kiszámíthatóbb, a gazdasági környezet versenyképes legyen. A makroszférának együtt kell működnie a piacgazdaság megkerülhetetlen rendszereivel, ideértve a gazdaságszervezés teljes intézményrendszerét, köztük a gazdasági kamarákat is.

A jövőt tekintve is a legfontosabb kamarai szerepvállalásnak az alábbiak tűnnek:

- információterjesztés,
- tipikus álláspontok, vélemények megjelenítése,

- speciális szolgáltatások nyújtása a tagság körében felmért igényekre alapozva,
- kapcsolatépítés, hálózatosodás,
- lobbyzás,
- a helyi vállalkozói (köz)élet, a helyi üzleti közösség dinamizálása, lokálpatriotizmus élénkítése, a helyi együttműködések támogatása, felkarolása.

Amennyiben a jövőben a gazdaság körüli túlpolitizáltság csökken, és alapvetően a gazdasági szakmai kérdésekre lehet majd koncentrálni – például arra, hogy a ténylegesen versenyképes legyen az ország –, Magyarország sikeres integrációjának is megnő az esélye. Márpedig a közeljövő legnagyobb kihívása a sikeres integráció, amihez komoly versenyképesség javító intézkedések kellenek. Az európai helytálláshoz mindenekelőtt versenyképes helyi gazdaság kell, ennek megteremtésében pedig egy erős, jól működő kamara segítséget jelenthet.

Az Európai Unió tagállamaiban a kamarák a gazdaságfejlesztésben meghatározó szerepet játszanak. Magyarországon ez még nem egyértelmű, de mint láttuk a nyugat-európaival szemben a magyar kamarai rendszer fejlődése több akadályba ütközött. Ezzel együtt is néhány példán keresztül szemléltethető, hogy a kamarai rendszerben van mozgósítható energia.

### Felhasznált irodalom

1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról.

Ágoston L.–Kohut T. (szerk.) 1989: *Fejezetek a Magyar Gazdasági Kamara történetéből*. MTI Kiadó.

Andrási Z. 1997: *Szakmai szervezetek szerepe a gazdaságban* (versenyképesség és gazdasági szereplők közötti interakciók projekt, Z 10 zárótanulmány, Budapest.

Árva L. 1999: Érett-e gazdaságunk az önkormányzatiságra. *Népszabadság*. – *Dél-Dunántúli Gazdaság*, 4.

Farkas Gy. 1997: Kamarák és vállalati érdekképviseletek szerepe a magyar EU-integrációban. *Európai Tükör. Műhelytanulmányok* 27. Integrációs Stratégiai Munkacsoport.

Berényi S. 2000: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* (Szerk.: Ficzer L.) Budapest, Osiris.

Foley, P. 1998: The Impact of The Regional Agency and Regional Chamber in The East Midlands. *Regional Studies – Journal of the Regional Studies Association*. N° 8. pp: 777–782.

Hegedűs M. 1999: Az osztrákok így gondolják. *Világgazdaság*. – *Dél-Dunántúli Gazdaság*, 4.

Kilényi G. 1999: Alkotmányossági és kodifikációs szakvélemény a gazdasági kamarákról szóló törvényjavaslatról. Budapest, kézirat.

Kopasz G. 2002: A Pécsi Kereskedelmi és Iparkamara története. – *Tolnai Kamara*. 1–3.

Mezei C. 2003: *Decentralizáció és helyi gazdaságfejlesztés*. IX. ITF, Keszthely.

- Piacgazdasági Alapítvány 1995: *Vállalkozói érdekszervezetek szerepe az intézményrendszer alakításában Magyarországon*. Zárótanulmány. Budapest.
- Sarudi Cs. 2003: *Térség- és vidékfejlesztés – a magyar térgazdaság és az Európai Unió*. Kaposvár, Agroinform Kiadó.
- Síkfői T. 1999: *Mi is a kamara?* Pécs, kézirat.
- Tolnay L.: 2000: *A gazdaság motorja – a hazai kamarák 150 éve*. Konferencia-előadás. – *Dél-Dunántúli Gazdaság*, 6.

## AZ INNOVÁCIÓ REGIONÁLIS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS A VERSENYKÉPESSÉG

Gál Zoltán

### **Bevezetés: innovációfejlesztés mint a regionális versenyképesség eszköze**

A fejlett országokban, napjainkban a termelékenység növekedése mintegy 80%-ban az innováció valamilyen formájának köszönhető (Cooke, 1995). Az innováció létfontosságú a vállalatok versenyképességének növelésében, az exportképesség javításában, valamint a foglalkoztatottság megteremtésében, a szolgáltatások színvonalának emelésében, egyszóval a társadalmi jólét fokozásában.

A 21. század meghatározó jelentőségű globális társadalmi-gazdasági folyamata a tudásalapú gazdaság kiépülése. Ebben a típusú gazdaságban csak azok az országok, régiók lehetnek versenyképesek, amelyek a termelési szerkezetüket a magas hozzáadott értéket tartalmazó termékek és szolgáltatások előállítására programozzák át. Az elmúlt évtizedben is leginkább azok az ágazatok fejlődtek, amelyek technológia intenzívek és innováció orientáltak voltak. A versenyképesség fogalmának a régiók szintjére való kiterjesztése olyan rendezőelvként szolgál a helyi gazdaságfejlesztés, a területfejlesztés és a regionális innovációs politika számára, amely hosszabb távon meghatározza a régió fejlesztési stratégiájának irányait, illetve a versenyképesség javításának prioritásait. A regionális versenyképességet bár a tényezők széles köre befolyásolja, de mégis megadhatók a legfontosabb hatóerők. Az Európai Unió regionális jelentései (CEC, 1999/b) az innovációt, a kutatást és a technológiafejlesztést tekintik a versenyelőny szerzés legfontosabb területének. A régiók versenyképességét döntően a régióon belül folyó eredményes K+F tevékenység, az innovációk létrehozása és széleskörű elterjesztése segíti elő. A régióban működő innovációs tevékenység, különösen a K+F eredményeinek gyakorlati alkalmazása közvetlenül is megmutatkozik a régió vállalkozásainak versenyelőnyében (Lengyel, 2000). A vállalati gyakorlatban a versenyképesség növelésének ma már nélkülözhetetlen eszköze az innováció, hiszen napjainkban versenyelőnyt csak innovációs fejlesztések révén lehet elérni.

Az innovációs fejlesztések célterülete napjainkban bővült, ma már cél nemcsak a vállalati szintű, de a helyi-regionális versenyképesség fokozása is, és ezzel a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból egyaránt fenntartható

fejlődés elősegítése. Az új, és minél nagyobb arányban minőségi (tudás-intenzív, nagyobb hozzáadott értéket előállító) munkahelyek teremtésének, a lakosság életminőségének javításának, illetve a regionális fejlettségbeli különbségek kiegyenlítésének is fontos eszköze az innováció.

Míg korábban a régiók társadalmi-gazdasági elmaradottságának megszüntetését, a regionális egyenlőtlenségek mérsékelését jelentős állami támogatással próbálták elérni, addig újabban a *régiók versenyképességének javítása* került előtérbe célzott közösségi, illetve nemzeti-regionális fejlesztési forrásokkal. Az elmaradott régiókat nem azért kell támogatni, mert elmaradottak, hanem azért, mert olyan fejlesztési elképzelésekkel rendelkeznek, amelyek megvalósításával javul a versenyképességük. A versenyképesség értelmezésekor a globális verseny jellemzőiből kell kiindulni, amelyek viszont szorosan kötődnek a vállalat lokális, regionális gazdasági bázisához (Török, 1998). *A versenyképességet befolyásoló tényezők sorában meghatározó jelentősége van az egyes régiók innovációs potenciáljának és az innovációs kapacitás bővítését elősegítő szakpolitikáknak.*

Az EU regionális politikáját is jelentősen befolyásolják az ezredforduló új kihívásai, az új államok csatlakozása, a monetáris unió és a költségvetési korlátok. Míg korábban a Strukturális Alapok elsősorban az infrastruktúra fejlesztésére koncentráltak, addig az ezredfordulós paradigmaváltás a regionális termelési szerkezet versenyképességének javítására helyezi a hangsúlyokat. Az egyes régiók innovációs kapacitása egyenesen arányos a régiók gazdaságának a felgyorsult technológiai fejlődéshez és a globális szintű versenyhez való alkalmazkodóképességével. A régiók közötti egyenlőtlenségek napjainkban leginkább a termelékenységre és a versenyképességre területi különbségeire vezethetők vissza. Az Európai Unió tagállamaiban – nemzeti és közösségi forrásokból – az innovációfejlesztés erősödő szerepet játszik a regionális versenyképesség fokozásában. *A legutóbbi évekig az innováció nem kapott megfelelő hangsúlyt a regionális politika formálásában.* Ugyanakkor az elmúlt évek közösségi ágazati politikája is felismerte azt, hogy az innováció kulcsfontosságú a területi különbségek kezelését célul tűző regionális politika számára. A hátrányos helyzetű régiók számára kitörési pont lehet innovációs kapacitásaik növelése révén az információs társadalom kínálta új gazdasági lehetőségek kihasználása. Ebben az értelemben az innováció támogatása, fejlesztése és a területi szintű intézményi háttér kialakítása már az EU új regionális politikájának integráns részét képezi. Az Európai Bizottság az innovációs és a regionális politika szorosabb összehangolását, az innovációorientált területfejlesztés támogatását tűzte ki célul új fejlesztési és támogatási irányelveiben. Az innovációorientált regionális politika célja egyfelől a térségi adottságok javítása, másfelől pedig az, hogy a regionális gazdaságok számára elérhetővé tegye a technológiai és innovációs fejlesztések eredményeit és a helyi erőforrások aktiválásával, bekapcsolja a régiókat az átfő-

gó innovációs folyamatokba. A politika, a gazdaságpolitika kompetens képviselői szintén sokat tehetnek az ország felzárkózását szolgáló tudatformálás érdekében, ha megnyilvánulásaik során *a fenntartható fejlődés, az életminőség és a versenyképesség* fogalmát a *tudás megszerzésével, terjesztésével, és az innovációval kötik össze.*

Az *innovációorientált területi politika* nem közvetlen beavatkozást jelent, hanem olyan intézményfejlesztést, amely megfelelő eszközökkel megfelelő feltételeket, innovációs környezetet teremt, ami a gazdasági szereplők számára megkönnyíti az innovációk fejlesztését, befogadását és széleskörű alkalmazását (Rechnitzer, 2003). A nemzeti gazdaságpolitika és az ágazati politikák akkor segítik az innovációra épülő területi politikát, ha intézményeik és eszközeik egyrészt az általános innovációs klímát serkentik, másrészt a térségi folyamatok élénkítését szolgáló megoldásokat kínálnak. Az új területi politika egyrészt közvetett élénkítő eszközöket (adópolitika, befektetés ösztönzés, kezdő vállalkozások támogatása, innováció élénkítés) telepít regionális szintre, másrészt pedig az innovációs fejlesztés regionális szintű támogatásához kapcsolódó intézményrendszer decentralizálása, működtetése és fejlesztése a regionális szint feladata, amelyhez megfelelő anyagi források biztosítása szükséges. Maradnak persze továbbra is feladatai a központi kormányzati szintnek, de ezek főleg a kommunikációs és innovációs infrastruktúra kiépülésére korlátozódnak.

A *tudás alapú gazdaság és a régiók versenyképességének megteremtése* céljából tehát szükség van az innovációs kapacitás széles körben való terjesztésére, az információk, technológiák és egyéb innovatív piaci ismerteknek a gazdaság szereplőihöz történő közvetlen eljuttatására. Éppen ezért az innovációs rendszer intézményei – a gazdaságfejlesztési és a regionális politika integráns részeként – nemcsak *szervezetileg, hanem térben is decentralizáltan (regionalizáltan) működhetnek hatékonyan.* A régiók gazdasági vonzása a különböző *kutatóbázisok, az innovatív kis- és középvállalatok és az innováció fejlesztéssel foglalkozó szervezetek hálózati együttműködésétől, valamint az innovációt támogató széleskörű, decentralizált szervezetrendszer és intézményhálózat hatékony működtetésétől, az általuk koordinált innovációfejlesztési akciók sikerétől is függ* (Koshatzky, 1999).

## **A nemzeti innovációs rendszer megújítása Magyarországon: koncentrálódó hatáskörök**

A kutatás-fejlesztési tevékenységet és az innovációt a rendszerváltást követő gazdasági átalakulás folyamata igen kedvezőtlenül érintette. Beszűkültek a kutatásra és fejlesztésre fordítható anyagi források. A *politikai-gazdasági rendszerváltás hatása a K+F szektorra*, illetve a szektor és az ipar kapcsolatára nézve is drámai volt. Nemcsak a kutatófejlesztő intézmények gazdasági és piaci

adottságai változtak meg nagymértékben, hanem az ipari oldalé is, ahol a feltételek megváltozása mellett a vállalati szerkezet is átalakult (a régi állami tulajdonú nagyvállalatok helyett nagyszámú új, főleg kis- és közepes méretű vállalat jelent meg). A meglévő K+F infrastruktúra a szétesés jeleit mutatta, s a vállalati kutatóintézetek megszűnése egyben a K+F vállalati finanszírozási arányának drasztikus visszaesését jelentette. A kutatás-fejlesztés finanszírozásának még napjainkban is kevesebb, mint harmada (29,7%-a) származik a vállalati szektorból (Horváth, 2004).

A kutatóbázisok szétforgácsolódásával párhuzamosan az innováció nemzeti intézményrendszere is meggyengült, kormányzati pozíciója jelentősen háttérbeszorult a fejlesztések ösztönzése helyett leginkább az átmenet válságkezelésére koncentráló kormányzati stratégiákban. A nemzeti innovációs rendszert az ezredfordulón erős széttagoltság és a koncepciótlan intézményi átalakítások jellemezték, így a rendszer továbbra is inkoherens, toldozott-foltozott maradt. Nyilvánvalóvá vált, hogy szükséges a kutatás-fejlesztés és az innováció felsőszintű irányításának és az intézményrendszernek a reformja, és az 1990-es évek végén már látni lehetett, hogy az EU-direktívákkal (Lisszaboni csúcs) való harmonizálás előbb utóbb szükségessé teszi a nemzeti innovációs rendszer decentralizációját is. A kormányzat 1999-ben nemzeti szintű feladatokat irányozott elő a technológiai lemaradás, illetve az innovációs képesség javítása céljából, amely az EU tagországaiban kidolgozott nemzeti innovációs stratégiák mintáját követte. A tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy Magyarországon sem a helyi, sem a nemzeti innovációs rendszer működése nem kielégítő, ami a nemzetközi rendszerekbe való bekapcsolódást is nehezítheti. A széttagolt felelősségi körök EU-konform rendezése a különböző közösségi szervezetekben való magyar részvétel konzisztenciája miatt szükségessé vált az *innovációs feladatokat, szervezeteket, pénzügyi támogatási rendszereket összehangoló nemzeti innovációs rendszer reformja és a törvényi szabályozás kereteinek megteremtése* (Gál, 2000).

A fejlett országok gyakorlatában a tudomány- és technológiapolitika kidolgozásáért és megvalósításáért országonként eltérő módon más-más tárcák a felelősek. Vannak országok, ahol az innovációpolitika önálló minisztérium keretében működik (például Írország). Magyarországon kormányzati szinten az elmúlt időszakban több tárca is illetékes volt innovációs ügyekben, de nem történt meg a kompetenciaszintek elhatárolása, sok volt a párhuzamosság, így a különböző innovációs jellegű fejlesztési alapok és célélőirányzatok is felaprózódtak. A Gazdasági Minisztérium felügyelete alá tartozó innovációs hivatal (OMFB) 1999-es megszüntetése, illetve Oktatási Minisztérium hatáskörébe történő áthelyezése a piacorientált, vállalkozásközpontú innovációpolitika helyett az innováció hagyományos kutatási prioritású kezelésének adott nagyobb teret. Ugyanakkor a helyettes államtitkári vezetésű minisztériumi részleg meglehetősen háttérbeszorult a szervezeti prioritásként kezelt oktatáspolitikával

szemben. Ugyanakkor a GM – mint az innovációpolitikát és támogatási rendszert korábban felügyelő tárca – továbbra is önálló innovációs főosztályt működtetett, amely az üzleti szférához való kapcsolódást elősegítő technológiatranszfer, illetve a támogató intézményrendszer, és a gazdaság- és innovációfejlesztési tervek koordinálásáért volt felelős.

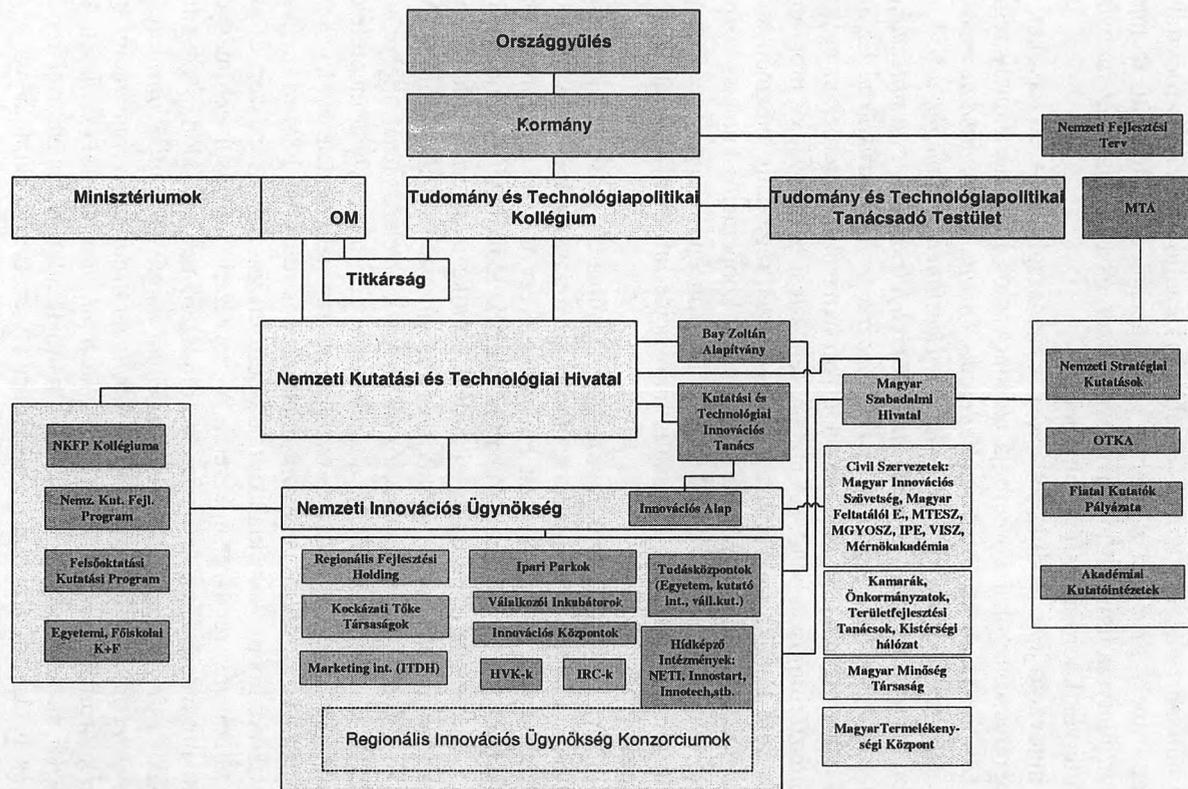
Az innováció jellegéből következően a gazdasági fejlesztési terveket, operatív programcsomagokat körbefogja az innovációs fejlesztés, amely leginkább *ágazatközi program*. Az *innovációfejlesztés európai exponáltsága és a tudásalapú ágazatok magyarországi gazdasági teljesítményben meghatározó jelentősége folytán önálló miniszteriális hatáskörrel felruházott csúcsintézmény oldhatja fel az egyoldalú szektorális prioritásokat erőltető struktúrát*. Ez annál is inkább indokolt, mivel az innovációpolitikai hangsúlyok eltérőek az egyes érdekelt minisztériumokon belül. A kutatási, fejlesztési és innovációs program lebonyolítójaként az Oktatási Minisztérium a tervezett regionális intézménystruktúra decentralizációja helyett (például a regionális kooperációs kutatási központok) ezeknek az intézményeknek csak egyfajta dekoncentrációját engedélyezte, ami megnehezíti a KKK-nak a regionális innovációs infrastruktúra többi eleméhez való kapcsolódást.

Az innovációs folyamatok regionális hangsúlyának erősödése kézzelfogható volt az elmúlt években Magyarországon is, az innováció fejlesztés területi megközelítésű programjai a Nemzeti Fejlesztési Terv GVOP programja integráns részét képezik. A területi politikában is felértékelődik tehát az innováció szerepe, s az új regionális gazdaságfejlesztési politika is prioritásai közé emelte a technológiai átalakulás támogatását és az innovációs hálózatépítést. Mindez megkövetelte egy önálló innovációs törvénynek az elkészítését, illetve az innováció kellő súlyú megjelenítését a területfejlesztési törvényben, megfelelő nemzeti intézményi háttér, feladat- és eszközrendszer mellérendelésével.

A nemzeti innovációs rendszer átalakítása és reformja 2004-re megvalósult, amelynek eredményeként kialakultak a nemzeti intézményrendszer, és az innovációs támogatási rendszer új keretei. A szervezeti változások eredményeként a nemzeti innovációs rendszer szervezetrendszere megerősödött, s az innováció súlyának és *ágazatközi jellegének legjobban megfelelő önálló kormányzati hatáskörrel felruházott csúcsintézmény került felállításra*, az innovációt nemzeti szinten koordináló *Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (1. ábra)*. A Hivatal a K+F és az innováció területén önálló feladat és hatáskörrel rendelkező országos hatáskörű államigazgatási szerv. A szervezet alapfeladata az államigazgatási szférán belül az innovációs ügyek koordinálása. A *Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (NKTH)* feladata a K+F ösztönzésével és hasznosításával kapcsolatos állami feladatok ellátása. Ez a szervezeti változtatás az első eredménye az innovációs feladatok önálló kormányzati hatáskörrel való felruházásának.

1. ábra

A nemzeti innovációs rendszer



Forrás: IKTH

A hivatal felügyeletét a kormány látja el, így valójában már csak formailag kapcsolódik az Oktatási Minisztériumhoz. A Hivatal önállóságát erősíti, hogy önállóan gazdálkodó költségvetési szervként előirányzatai felett teljes jogkörrel rendelkezik. Feladatai közé tartozik a különböző minisztériumokhoz rendelt innovációs feladatok koordinációja, illetve a nemzeti innovációs stratégia kidolgozása és végrehajtásának irányítása. Az NKTH felügyelete alá tartozik, de külön szervezetként működik a *Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda*, amely az NFT-hez és a NKTH-hoz kapcsolódó innovációs pályázatokat kezelő és menedzselő, ügynökség jellegű szervezet. Az NKTH súlyát növeli, hogy az innováció folyamatos és kiszámítható finanszírozásához szükséges elkülönített innovációs alap felügyeletét is ellátja. A *Kutatási és Technológiai Innovációs Alap* teljesen új finanszírozási módot honosít meg, amennyiben a vállalkozások bevételeinek 0,2%-os innovációs hozzájárulásával, illetve kiegészítő állami forrásokból építkezik.

A Miniszterelnöki Hivatal mellett 1999-ben jött létre a Tudomány- és Technológiapolitikai Kollégium a kormányzati döntések előkészítésére, a tudomány- és technológiapolitika koordinálására. Az operatív döntések előkészítésére a kormány létrehozta a kormány szintű koordinációt biztosító *Tudomány és Technológiapolitikai Tanácsadó Testületet*. A kormány az innovációt a nemzet felemelkedését szolgáló programja kulcselemének tartja, ezért nemzeti innovációs stratégiájának és politikájának kialakítására és támogatására tanácsadó, döntéselőkészítő, koordináló és értékelő testületként *Tudomány és Technológiapolitikai Kormánybizottságot* hozott létre és működtet. A testület véleményezi a kormány elé kerülő tudomány-, technológia- és innovációpolitikai tárgyú előterjesztéseket, a kutatás-fejlesztés és az innováció stratégiai terveit, továbbá döntési javaslatokat készít a K+F és az innováció állami támogatását és ösztönzését szolgáló pénzügyi forrásokra, azok költségvetési tervezetére és felhasználására. Az intézményrendszer reformjának törvényi háttérét a 2004-ben a parlament elé kerülő, „*A kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló törvény*” adja. A törvénytervezet alapvető célja, hogy a jogi szabályozási környezet a lehető legjobban támogassa a tudáson és a tudáshasznosításon alapuló versenyképességet, s a magyar gazdaság tudásra és innovációra alapozott fejlődését. A törvénytervezet, összhangban az NFT céljaival, a magyar gazdaság versenyképességéhez, a minőségi munkahelyek számának növeléséhez és az életminőség javításához járulhat hozzá. Közvetlen célként fogalmazható meg a források stabilitásának biztosítása és a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati felelősségi körök tisztázása, amely a fent említett innovációs intézményekre támaszkodhat.

Az innovációs törvény megfelelő alapot nyújt az innovációpolitikai célok kimunkálásához, az ágazatpolitikai innovációs feladatok összehangolásához, azonban a jogalkotó a törvény tervezetében megfeledezett arról, hogy az inno-

vációs tevékenység a térben zajló folyamat, így az innováció torz regionális szerkezetének oldását szolgáló célok és intézkedések nem jelennek meg a törvény tervezetében, mint az *innovációs fejlesztés területi aspektusaira való utalás sem*. A területi (regionális) aspektusoknak az innovációs törvénybe való beemelését két tényező különösen indokoltá teszi. Az *egyik*, az EU 2001-ben meghirdetett innovációorientált területfejlesztési politikája, amely a strukturális és a kohéziós támogatás célrendszerébe építette be a K+F és az innováció támogatását. A *másik*, a magyarországi innováció torz területi szerkezetéből fakadó egyenlőtlenségek kezelésének szükségessége. Ezeknek a területi különbségeknek az orvoslása megköveteli az innovációs stratégiai célok és feladatok terület specifikus megjelenítését és kezelését. A területi különbségek csökkentésében és a kohéziót szolgáló eszközök sorában az innovációs politikának meghatározó szerepet kell kapnia.

A törvényjavaslat tartalmaz rendelkezéseket a K+F eredmények hasznosítását végző területi szintű intézmények (regionális tudásközpontok, technológiai-innovációs központok) létrehozására, illetve közvetett gazdasági eszközökkel való támogatására, valamint a klaszterképződés és a hálózatépítés feltételeinek megteremtésére vonatkozóan. Ugyanakkor a törvényjavaslat a vidéki tudományos centrumok kisebb innovációs potenciáljára hivatkozva kifejti, hogy „a régiókban kevésbé célszerű a nagy és a nemzetközi szinten is áttörést biztosító kutatások támogatására törekedni...”, ami ellentmond a területi különbségek valódi mérséklését, illetve a regionális ipari kibocsátások innovációs, kutatás-fejlesztési megalapozását szolgáló területi versenyképességi alapkövetelménynek. Célszerűbb lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a *regionális tudáscentrumoknak* – a nyugati mintákat is követő – decentralizált fejlesztésére, mivel a regionális tudásközpontok is betölthetnek nemzetközi funkciókat, bekapcsolódhatnak a határon átnyúló projektekbe, s ezáltal hozzájárulhatnak az innováció területi koncentrációjának mérsékléséhez, s új tudásalapú növekedési pólusok felvirágzásához (Horváth, 2003).

A nemzeti innovációs rendszer intézményi reformja és a törvényi háttér – mint azt bemutattuk – azonban jelenlegi formájában nem biztosít garanciákat, és nem mutat stratégiai cselekvési irányokat a regionális szinten decentralizált innovációs intézményrendszer kiépítésére vonatkozóan. Az innovációs törvény 8. fejezete ugyan tartalmaz olyan jogosítványokat, amely szerint a törvénynek a kutatást-fejlesztést és az innovációt segítő intézmények struktúrájával, feladataival és működésével kapcsolatosan rendelkezéseket kell tartalmaznia, nemcsak országosan, de regionálisan is. Az innovációs törvény alkotói foglalkoznak ugyan a nemzeti innovációs csúcsintézmény területi szintű dekoncentráálásának lehetőségével, de nem decentralizált, hanem a központtól függő regionális innovációs ügynökségek formájában képzelel el azt. A jogalkotó nem is tehet mást, hiszen a központból nem látszik egy olyan szerv, amelyhez a regionális innová-

ciót koordináló funkciót telepíteni lehetne. A nemzeti innovációs törvény előkészítési és intézményfejlesztési koncepciók alapján megállapítható, hogy önmagában a nemzeti innováció fejlesztés és a nemzeti szintű intézményrendszer reformja nem generál regionális kiegyenlítő hatásokat, így önmagában nem tud megfelelni az EU-n belül követett regionális alapozású innovációs programoknak sem.

Az innováció intézményi és törvényalkotási reformfolyamatában még mindig kevésbé tudatosult az alapgondolat, hogy a tudásalapú gazdaságokban az innovációs folyamatok nemcsak a nemzeti irányító intézményrendszer egészének, illetve az egyes intézmények teljesítményeitől függenek, hanem attól is, hogy az innovációs rendszer elemei hogyan működnek együtt a helyi, regionális szintű szereplőkkel. A jövőben mindenképpen szükség van a *K+F egyes eleminek és az innovációs intézményrendszer széleskörű decentralizációjára*, mert az innovációs források dekoncentrációja csak megfelelő fogadó intézményhálózat bázisán használható fel hatékonyan. A régiók technológiai színvonalát fejleszteni képes decentralizált regionális *intézményrendszer kiépítése* tehát fontos prioritás. Az innováció orientált területfejlesztési politikának ki kell alakítania azokat az intézményfejlesztési vagy átalakítási modelljeit, amelyek biztosítják az innovációs prioritások és programok megvalósításának leghatékonyabb intézményi hátterét, koordinációját és végrehajtását.

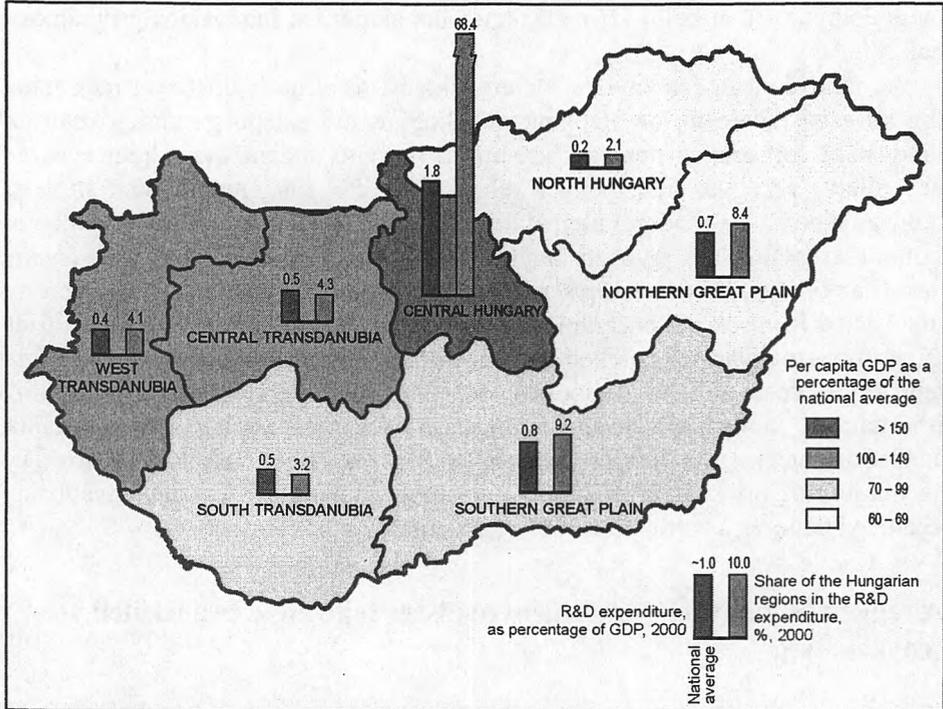
### **A regionális innovációs intézményrendszer fejlesztése és a területi versenyképesség**

A regionális különbségek az elmúlt évtizedben nem csökkentek az innováció és a K+F tevékenység vonatkozásában sem. A magyarországi innováció területi szerkezetében meglehetősen torz struktúra alakult ki. *A régiók fenntartható növekedési pályára állítása és versenyképessége szempontjából meghatározóak a kutatás-fejlesztésben és az innovációban mutatkozó területi különbségek* (Horváth, 2004). Budapest az ország egyetlen valódi innovációs központja. A kutatóhelyek számából Budapest részesedése (43,8%), a K+F foglalkoztatottak számából 61%, a K+F ráfordításokból és a beruházásokból pedig 68-67%-os (a vidéki akadémiai intézetek a hálózat ráfordításainak is csak 19%-át kapják). A Központi régióban a K+F ráfordítások a regionális GDP 1,6%-át teszik ki, ez az arány 0,2–0,6% között szóródik az ország vidéki régióiban. A kutatók-fejlesztőknek az aktív keresőkhöz mért alacsony vidéki arányai (0,2–0,5%) mellett a főváros 3,2%-os arányával a legfejlettebb nyugat-európai arányt reprezentálja (2. ábra).

Amíg a gazdasági szerkezet megújítása az ország nyugati és északnyugati térségeiben gyorsabban és sikeresebben történt meg, addig ugyanezek a térségek

## 2. ábra

A régiók részesedése a K+F ráfordításokból, és a K+F ráfordítások a regionális GDP arányában, 2001, %



Forrás: KSH 2001 adatai alapján saját szerkesztés

rendkívül kedvezőtlen helyzetben voltak, vannak a kutatás-fejlesztés és a felsőoktatás területén. Az egyetemi felsőoktatási centrumok (Budapest, Szeged, Debrecen, Miskolc, Pécs, Veszprém) változatlanul a K+F fő színterei, a többi megye (azok városai) csak jelentősen leszakadva képesek bekapcsolódni a kutatás-fejlesztési tevékenységekbe. Másfelől a gazdasági fejlődésben, a jövedelemtermelésben és a külföldi tőke vonzásában élenjáró nyugat- és közép-dunántúli megyékben kevésbé adóttak a fejlesztési lehetőségek – a tömegtermeléstől és bér munkától a tudásigényes fejlesztési tevékenységek irányába való elmozdulás intézményi és pénzügyi eszközei –, ami hosszabb távon jelenlegi versenyelőnyüket is veszélyezteti. A K+F infrastruktúra fejlesztése tekintetében ígéretes fejleménynek tekinthető a multinacionális vállalatok által dinamikus térségekbe és a fővárosba telepített K+F egységek lassan növekvő száma, azonban a vállalati K+F finanszírozás lassú növekedése nem pótolhatja az állami szerepvállalást.

Az innovációban mutatkozó területi különbségek figyelembe vétele és a kiegyenlítésüket szolgáló szakpolitikai intézkedések (ösztönzők, szervezeti változások) nemcsak a területpolitikások feladata, hanem feladatot ad az innovációval kapcsolatba kerülő szakpolitikák formálóinak is. A magyar területfejlesztési politika egyik legnagyobb hiányossága, hogy *a törvényhozó az ország térszerkezetének alakítását egyetlen dokumentumra, a területfejlesztési törvényre bízta*. Az ágazatpolitikai szereplők általában megfelelnek arról, hogy az egyes ágazatok és a szabályozandó tevékenységek is térben jelennek meg és a területi differenciák jelentősen befolyásolják az ágazati adottságokat. Ugyanakkor a területfejlesztést megalapozó alapidokumentumok, illetve a területi egyenlőtlenségek megszüntetésére irányuló állami erőfeszítések nincsenek kellően átgondolt kapcsolatban a kutatás-fejlesztéssel és a felsőoktatással. Az *Országos Területfejlesztési Konceptió* foglalkozik a kutatás-fejlesztés és a felsőoktatás kívánatos területi szerkezetével, de az abban megjelölt fejlesztési irányok nem épülnek átfogó elemzésekre. (A hatályos területfejlesztési törvény pedig csak az említés szintjén foglalkozik az innovációval.) Míg a felsőoktatásban jelentős területi kiegyenlítődés ment végbe (a budapesti egyetemi hallgatói létszám 1990–1997 között 45%-ról 37%-ra mérséklődött), a kutatás-fejlesztés forrásainak racionális területi decentralizációjára még kísérletek sem történtek.

A területi politika és az innováció politika egységes fejlesztésének elősegítése és összehangolása a jövő eredményes területfejlesztésének egyik záloga. Az 1996. évi XXI. törvényben lefektetett területpolitikai megújulás alapelve a decentralizáció, amely alulról építkezve határozta meg a területfejlesztés intézményrendszerét és a programalkotás, területi tervezés elvárásait *A törvényben az innováció fejlesztés területi céljai meglehetősen alulreprezentáltak voltak, a megvalósítás eszközei pedig lényegében hiányoztak*. Az 1990-es években elkészült regionális programoknak is a leggyengébb pontja a konzisztens regionális innováció stratégiai terv hiánya, illetve az innovációs fejlesztési célok alacsony szintű kimunkáltsága. Ennek egyik oka, hogy *a területfejlesztési intézményrendszeren belül a nemzeti szint alatt hiányzik az innovációs politika megfelelő képviseletét, összehangolását biztosító decentralizált intézményhálózat, illetve az irányítást ellátó, az innováció fejlesztésben megfelelő kompetenciával rendelkező regionális innovációs szervezeti-irányító rendszer*.

A Nemzeti Fejlesztési Tervben nem találhatóak meg az innováció területi különbségeinek oldását célzó törekvések. A terv GVOP programjában szereplő innovációs prioritáson belül sem fedezhető fel törekvés az innováció területi egyenlőtlenségeinek régióspecifikus kiegyenlítésére, ugyanakkor a ROP-ból pedig az innovációs programelemek hiányoznak. Az innovációpolitikának és az innovációorientált területfejlesztésnek a feladata, hogy eszközrendszerének differenciált alkalmazásával, figyelemmel legyen a regionális különbségekre, illetve a regionális különbségek csökkentésére szolgáló EU-források felhasználásá-

nál törekedjen az innovációpolitika szempontjainak érvényesítésére. Az NFT-hez készült regionális tervek fejlesztési prioritásai többé-kevésbé egybeesnek, de az innovációs részcélok jellege és súlya változó, attól függően, hogy a régió milyen adottságokkal rendelkezik és milyen fejlettségi szinten áll.

A megerősödő nemzeti innovációs intézményrendszer ellenére ma sincs Magyarországon az innovációnak megfelelő területpolitikai képviselője, annak ellenére, hogy az intézményrendszer egyes elemeinek regionális kiépülése már megkezdődött. A nemzeti innovációs intézményrendszer feladata, hogy eszközrendszerének differenciált alkalmazásával figyelemmel legyen a regionális különbségekre, illetve a regionális különbségek csökkentésére szolgáló EU-források felhasználásánál törekedjen az innovációpolitika szempontjainak érvényesítésére. A megoldást csak az egyes régiók szintjén megvalósított *regionális innovációs stratégiák és a valóban decentralizált intézményrendszer létrehozása* jelentheti. A területi szintű innovációs menedzselésnek és szervezetrendszernek a régió tudásbázisra épülve hídképző funkciókat kell ellátnia a gazdasági szereplők és a kutatóbázisok között. *A régiók, illetve a decentralizált regionális szintű innovációs intézményrendszer feladata a nemzeti és az ágazati stratégiák térbeli, helyi és regionális szintű összehangolása, s a fejlesztési célokat szolgáló helyi erőforrások mozgósítása.* Az igazán sikeres, kínálatorientált regionális innováció politika megvalósítása megköveteli *az intézményrendszer, a K+F és a támogató források méretgazdaságos térbeli koncentrációját az úgynevezett regionális innovációs központokban*, amelyeknek tudásintegráló és közvetítő (hálózatosan integráló) funkcióval kell rendelkezni. A regionális innovációs programok és a működő intézmények sikerét azonban csak a megfelelő pénzügyi források hozzárendelésével lehet biztosítani, amelyeket részben a központi költségvetésben elkülönített innovációfejlesztési alapokból, részben pedig az EU strukturális alapjaiból támogatott programok segítségével kell finanszírozni (Gál, 2002).

Elérendő cél a vidéki felsőoktatási centrumok *regionális innovációs centrumokká*, illetve *regionális tudáscentrumokká fejlesztése*. Ezt az is indokolja, hogy bár még a vidéki tudományos centrumok potenciálja nem éri el a kritikus tömeget, amelyre a tudásalapú gazdaság építhető, a Budapest központú tudás alapú gazdaság már nem lendíthet jelentősen az ország teljesítményén, hiszen az ipari termelés részaránya ebben a térségben fokozatosan csökken (Budapest az ország ipari termelésének már csak 16%-t adja). Ugyanakkor tudatos állami szerepvállalásra van szükség ahhoz, hogy a pótlólagos állami ráfordítások negyede a vidéki regionális központokba koncentrálódjon, így a fővárosnak a K+F ráfordításokból való részesedése 40%-ra csökkenjen, a vidéki tudáscentrumoké pedig 20%-ról 35%-ra növekedjen. (Horváth, 2003). *A regionális innovációs centrumokban* létre kell hozni az innováció és technológiapolitika intézményes képviselőjét, az innovációs fejlesztéseket a régiók szintjén koordináló szervezeti hálózatot. A regionális szervezeti-irányító rendszernek tömöríteni

kell minden innovációban érdekelt partnert és szervezetet (vállalkozások, szakmai szervezetek, az egyetemek, kutatóintézetek, transzferintézmények, kamarák, bankok, a gazdaságfejlesztési rendszer intézményei, valamint az innovációban érdekelt aktorokat tömörítő fórumok). Alapvető feladat továbbá az innovációs szféra – regionális szinten is egyre bővülő – intézményei számára a regionális kapcsolódási pontok kiépítése, illetve a meglévő területfejlesztési intézményhálózatba történő integrálása és az ennek megfelelő törvényi szabályozás (Landabaso, 1997).

A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal koncepciója támogatja a *regionális innovációs ügynökségek* országos hálózatának kialakítását, amely a meglévő szervezetek koordinációját is ellátná. Az új szervezet létrehozása elképzelhető *dekoncentrált* formában, az NKTK regionális képviselőjeként, de egy alulról építkező, valóban decentralizált, régiós szintű konzorciális együttműködés keretében létrehozott szervezet kialakítása jobban szolgálná a regionális érdekeket. Az *innovációs intézményrendszer decentralizáltságához* szükséges a tervezési-stratégiai régiók<sup>a</sup> regionális innovációs programjainak, stratégiáinak az elkészítése és a regionális programokba történő integrálása. Ez párhuzamos folyamat a hazai innovációs intézményrendszer szubszidiaritás elv alapján történő regionalizálásával, illetve a területfejlesztési intézményrendszerbe (mint ágazatok fölötti, elsősorban területi érdekérvényesítő) történő integrálásával (Dőry, 2001). Ennek az integrálódási folyamatnak több *intézményszervezési formája* képzelhető el (Gál, 2000):

### *1. A területfejlesztési ügynökségek innovációs feladatvállalása az innovációs intézményszervezésben*

A regionális szintű területfejlesztő tevékenységet, a fejlesztési programokat, terveket koordináló *regionális területfejlesztési tanácsok*, az operatív munkát végző *területfejlesztési ügynökségek* szerepet kell, hogy vállaljanak az innovációs szervezeti-irányító rendszer feladatainak ellátásában. A jelenlegi területfejlesztési intézmények megerősítésére tett erőfeszítések, a feladat- és hatáskörök hatékonyságnövelő koncentrációja – legalábbis az első időszakban – az innovációs szervezeti-irányító funkcióknak a területfejlesztési intézményrendszer hatáskörébe utalását indokolják. Rövid és középtávon mindenképpen szükséges 1–2 személyből álló innovációs referensi pozíció létesítése a regionális ügynökségeknél. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy az *OM által koordinált 2000. évi 6. K+F Keretprogram* regionális innovációs stratégiájának régiós kontraktorai legtöbb esetben maguk az ügynökségek.

## 2. A kereskedelmi és iparkamarák szerepvállalása a meglévő RIC (Regionális Innovációs Centrum) bázisra építve

Az innováció fejlesztés terén az ipari és kereskedelmi kamarák innovációs ügynökségek felállítását is megcélozták a közel múltban. A kötelező kamarai tagság megszűnésével, valamint az innovációs funkcióellátás már érzékelhető visszaesésével a kamarák pozíciója jelentősen meggyengült, megyei szintű szerveződésük, illetve a regionális fejlesztési tanácsokból való kizárásuk a regionális szintű innovációs szerepvállalásukat nem igazán teszi lehetővé.

## 3. Önálló Regionális Innovációs Ügynökségek (RIÜ) létrehozása a területfejlesztési intézményrendszeren belül

Több sikeres nyugat-európai példa is azt mutatja, hogy, a terület- és gazdaságfejlesztési intézményrendszeren belül – a specializált igényeknek megfelelően – egy önálló innovációs ügynökség felállítása célszerű minden régióban. Ezeknek az intézményeknek azonban szorosan kapcsolódnia kell a regionális területfejlesztési tanácsokon kívül a központi szint innovációt irányító csúcsszervéhez is (például az angliai Yorkshire & Humber régióban egy – a Yorkshire Forward regionális fejlesztési ügynökséggel kooperáló – önálló innovációs ügynökség, a Regional Technology Network látja el az innovációs ügynökség funkcióit is). A meglévő intézményrendszer hatékonyságának növelése mellett igény mutatkozik egy regionális szintű innovációt koordináló szervezetre, amely nemcsak az érdekelt partnereket szervezi hálózati kapcsolati formába, meghatározza a kompetenciaszinteket. A területfejlesztési ügynökségek megerősödését követően hosszabb távon, amennyiben a területfejlesztési ügynökségek – más feladatorientációjuk folytán – már nem tudnak kellő időt fordítani, illetve az innováció által megkövetelt speciális menedzsment ismereteket felmutatni az innováció fejlesztésben, célszerű a területfejlesztési ügynökségek mellé rendeltlen önálló innovációs ügynökségek létrehozása. Ezeket azonban továbbra is a területfejlesztés intézményrendszerén belül célszerű megszervezni éppen a koncentráció, a hatékonyság és a területfejlesztés új paradigmáinak egyre erősödő innováció-orientáltsága folytán.

A regionális szintű innovációs szervezeti-irányítórendszer irányító funkcióját is ellátó, központi céltámogatással működő *regionális innovációs ügynökségeket* a régióknak lenne célszerű létrehozniuk. A működési költségek fedezetét – legalábbis részben – az illetékes támogató állami szerveknek (NTKH) kellene biztosítani. Az innovációs ügynökség felelős lenne a régió technológiai és műszaki fejlesztési koncepcióinak, programjainak összeállításáért, (innovatív termékekről és tevékenységekről) műszaki-fejlesztési adatbázis létrehozásáért és működtetéséért, illetve a regionális innováció koordinálásáért, a hálózati kapcsolatok kiépítéséért. Az irányító intézménynek mindenképpen forráskoordináló

funkcióval kell rendelkeznie (innovációs alap regionális szintre leosztott hányada feletti diszponálás). Az irányító szervezethez kapcsolódó szakértői hálózat kialakítása, és egy fejlett kommunikációs infrastruktúrára épülő hálózatépítés, illetve a K+F adatbázis, információs bázis kialakítása elengedhetetlen. A RIÜ operatív, innováció fejlesztésre szakosodott menedzsment szervezet. Alapfunkcióját tekintve nemcsak a szűken vett technológiafejlesztés, hanem a tudás-, technológia- és szervezettranszferet elősegítő innovációfejlesztési gyakorlatnak a régiókban történő elterjesztése is a feladatai közé tartozik. Következésképpen a RIÜ alapításában és működtetésében mindazok a területfejlesztési szereplők is megjelenhetnek, akik nem a technológiafejlesztés területén működnek. Az alapítók között a regionális (és megyei) fejlesztési tanácsok, vállalkozásfejlesztési alapítványok, önkormányzatok, gazdasági kamarák, regionális fejlesztési bankok és társaságok, K+F intézmények (egyetemek), innovációs szervezetek és a régió fejlesztésében közreműködő egyéb szervezetek is megjelenhetnek. A *szervezeti forma* általában közhasznú társaság.

Az európai tapasztalatok azt mutatják, hogy csak központi kezdeményezésre és ahhoz kapcsolódó jelentős forrásdecentralizációval lehet az innovációfejlesztés regionalizációját megoldani. A nemzetközi példák szerint a központi kormányzattól jövő határozott elképzelések következetes megvalósítása alapfeltétele annak, hogy a K+F erőforrások regionális szintű telepítése és aktivizálása sikeres legyen. Az állam nem vonulhat ki az innováció finanszírozásából, illetve az innovációs intézményhálózat fenntartásából a fejlett országokban sem, mivel a K+F nemzetközileg támogathatatlan, és a kormánynak (szövetségi vagy/és regionális), ellentétben a kizárólag profitorientált kockázati tőkefinanszírozással, hosszú távú stratégiai nemzeti érdekeket is érvényesítenie kell.

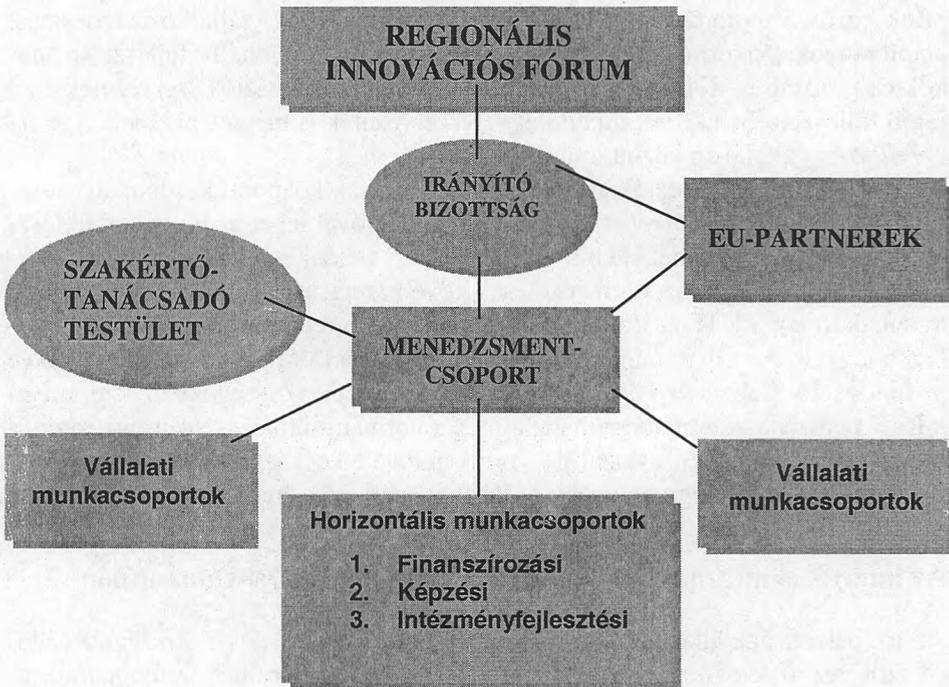
### **Az innováció intézményrendszerének fejlesztése a Dél-Dunántúlon**

Az EU Bizottsága által kezdeményezett *Regionális Innovációs Stratégiák (RIS)* és azok *szervezeti-irányító rendszere* jelentősen hozzájárulhat az újonnan csatlakozott országokban ahhoz, hogy az innováció súlyának megfelelően beágyazódjon az általános regionális fejlesztési stratégiák közé. A RIS azonban nemcsak egy gazdaság- és innovációfejlesztési stratégia, hanem *egy komplex "társadalomfejlesztési gyakorlat", amelyek fő célja a megfelelő környezeti és intézményi feltételek megteremtése a regionális gazdaságok innovatív kapacitásának növelése érdekében* (Landabaso, 1997). A Regionális Innovációs Stratégia Program 2001 tavaszán a Dél-Dunántúlon is elindult. A RIS célkitűzése az, *hogy egy széles konszenzuson, stabil intézményrendszeren nyugvó és hatékonyan működtetett stratégia készüljön*, amely képes lehet arra, hogy az innovációt eszközül használva javítsa a régió versenyképességét.

A program első két fázisában megalakult a RIS menedzsmentje, s kiválasztásra kerültek a régió gazdaságában meghatározó szerepet játszó szektorális munkacsoportok és elkészült a prioritás- és célrendszer. Megfogalmazódtak a horizontális, az összes ágazatot érintő problématerületek is: az innováció finanszírozása, a piaci igényeknek megfelelő szakképzés fejlesztése, valamint az innovációs intézményrendszer regionális modelljének a kialakítása (3. ábra).

3. ábra

A RIS menedzsmentje a Dél-Dunántúlon



A RIS menedzsmentjének operatív szervezete a konzorciumi tagokból álló, úgynevezett menedzsment csoport, amely összefogja az összes, kutatási és műszaki fejlesztésben, innovációban és a kapcsolódó támogatási tevékenységekben érintett regionális partnert egy projekt szervezetben, amely a stratégiát és az akcióterveket, a rövid és középtávon beindítandó részletezett projekteket és programokat készíti, illetve a program külső kapcsolatépítését is ellátja. Megszervezi az évente egy-két alkalommal ülésező *regionális fórumot*, amely a regionális innováció fejlesztésben érdekelt szereplők legszélesebb körének információs fóruma. A RIS felügyeletéért az *Irányító Bizottság (IB)* a felelős,

amelynek tagjait a vállalati szféra, az egyetemek, a regionális és megyei területfejlesztési szervek, a közigazgatás, a regionális kutatás, a kamarák, az önkormányzatok, a technológiai centrumok delegálják. Az IB a napi operatív tevékenység kivételével a projekt ellenőrzését, a stratégiai tervek elfogadását, a munkaprogramok és az ágazati munkacsoportok felügyeletét is ellátja. A régióban, ahol még nincs kiépítve az önálló innovációs szervezeti-irányító rendszer (innovációs ügynökség) a RIS menedzsment jelentősen hozzájárulhat az állandó intézményrendszer kialakításához. A RIS szervezetének a kezdeti fázisban – a regionális innovációs ügynökség létrehozásáig – a régiókban mindenképpen a területfejlesztés regionális intézményrendszeréhez kell kapcsolódnia és az innováció orientált fejlesztési program bázisára kell épülnie. A cél az, hogy olyan rugalmas, ám mégis kellő hatékonyságú egyeztetési mechanizmus alakuljon ki a régióban, amely képes elősegíteni az alulról építkező regionális konszenzus kialakítását.

Az innovációs intézményrendszer fejlesztését elengedhetetlenné teszi az a tény, hogy a Dél-dunántúli régió jelenleg még mindig gyenge innovációs potenciállal rendelkezik: a K+F ráfordítások GDP-hez mért aránya csak a kormányzati K+F források megszerzése következtében érte el a 0,5%-ot, amellyel 4. a régiók rangsorában. A K+F ráfordítások értéke a teljes magyarországi ráfordítások mindössze 3,2%-át teszi ki, amellyel utolsó előtti a régiók rangsorában. A régió az innovációorientált vállalkozások számát tekintve is hátrányos helyzetű.

Az elmúlt évtizedben azonban néhány területen bekövetkezett némi javulás. A régióban megnőtt innovációt támogató, szervező intézmények, illetve szervezeti egységek száma, jelentősen emelkedett az ipari parkok, inkubátorházak száma és megalakultak az első innovációs központok is. Ugyanakkor az új intézmények és vállalkozások erős területi koncentrátságot mutatnak a régió belülről. A hídképző szervezetek tevékenysége erősödött, bár eredményességük szervezetenként változó, együttműködésük esetleges, munkamegosztásuk még mindig nem koordinált megfelelően. Bizonyos speciális technológiatranszfer, finanszírozó és innovációs szolgáltató (tanácsadó) intézmények azonban továbbra is hiányoznak a régióban.

A RIS keretében 2003-ban felmérést készítettünk a régió kutatóhelyeiről és innovációorientált kkv-iről, amelynek fő célja a régió innováció- és technológiafejlesztést támogató infrastruktúrájának, támogató politikáinak és innovációs szolgáltatásainak, partnerkapcsolatainak a feltérképezése, a rendszer intézményeinek bemutatása, valamint szolgáltatások és támogatási formák értékelése volt. A felmérés alapján feladat az aktorok informálása a támogató intézményrendszer és a K+F infrastruktúra helyzetéről, s tevékenységük célzott átprogramozása a készülő regionális innovációs stratégia segítségével. A felméréssel párhuzamosan áttekintettük a regionális technológia- és innovációtámogatási rendszert, a rendszer intézményeinek, szervezeteinek profilját, szolgáltatásait és

támogatási formáit. Értékeljük a rendszer egyes elemeinek szerepét a hatékonyság és a versenyképesség szempontjából.

*Az innovációt támogató intézményrendszer számos ponton közvetlenül kapcsolódik a gazdaságfejlesztési és a területfejlesztési intézményrendszerhez, de annak működtetése, illetve funkcióinak jellege mégis a korábbiaktól eltérő megoldásokat kíván meg. A RIS átfogó céljai között szerepel az innovációban érdekelt gazdasági és intézményi szereplők hatékony hálózatos együttműködésének megszervezése, hogy elkerülhetők legyenek a párhuzamos fejlesztések, megvalósulhasson az intézmények specializációja, a feladatok megosztása, folyamatos legyen közöttük az információ csere, vagy éppen a különböző térségi centrumokban lévő innovációt segítő rendszerelemek hasznosítása. A RIS három horizontális prioritásán (finanszírozás, képzés, intézményrendszer) belül az utóbbi az alábbi intézkedéseket tartalmazza:*

*1. Az innovációt támogató és technológiatranszfer intézményrendszer hatékonyságának növelése, az innovációs rendszer szereplői közötti új együttműködési formák kidolgozása*

Az elmúlt évek kormányzati programjainak köszönhetően jelentősen bővült a területi szintű innovációs intézményhálózat, s egyre több gazdasági és területfejlesztési szereplő, illetve magánvállalkozás vállalja fel az innováció támogatását. A régiók egy részében – mind a köz-, illetve a magánszférában – megvan tehát az a kritikus tömeg, amely az innováció fejlesztésbe, támogatásba aktívan bekapcsolódhat, amelyre az érdekeltségi pontok megtalálása után innovációs stratégiát lehet alapozni. Az innovációt támogató szervezetek száma tehát nem kevés a régiókban (bár területi koncentrációjuk erős), ugyanakkor hiányzik a kompetencia szintek elhatárolása, s megfelelő szakmai háttér nélkül is sokan eveznek erre a területre, ebből következően sok a párhuzamosság. A régi intézmények átvilágítása és hatékonyságuk növelése elengedhetetlen, nem új és költséges intézmények kellene, hanem *a régi intézményhálózatot kell feljavítani és hatékonyabbá tenni!* Szükséges egyfajta profiltisztítás, jobb koordináció és munkamegosztás a valódi kompetenciák alapján, párhuzamosságok nélkül. Olyan regionális intézményhálózat működtetése, fejlesztése szükséges amelyknél *a működési költség fedezve van.* Ezt a stabil pénzügyi háttérű intézményhálózatot csak szakmailag felkészült és továbbképzett munkatársakkal lehet működtetni. Szükséges a meglévő intézményrendszer által nyújtott szolgáltatások hatékonyságának javítása. *A valódi projektmenedzselés olyan hosszabb távú tanácsadás rendszerének a kidolgozását követeli meg a támogatók részéről, amely egészen az üzleti sikerig felvállalja a KKV-k vagy a kutatók támogatását. Emellett működőképes innovációs fórumok létrehozása szükséges a fontosabb szereplők bevonásával.* A kooperáció formái lehetnek: *együttműködési paktumok, konzorciumok és hálózatok partnerségi alapon.* Tényleges valós együtt-

működésekre van a jövőben szükség kvázi megállapodások helyett valamennyi szereplő bevonásával, amelynek keretében egy rendszeresen ülésező innovációs kerekasztal szolgálhatna.

## 2. A régió kutatás-fejlesztési potenciálját erősítő intézményfejlesztések támogatása, a tudástermelő szféra és a vállalatok közti kapcsolatok erősítése

A felsőoktatás nem csupán a K+F szektorban elfoglalt helye, hanem a technológiailag fejlett termékeket és versenyképes szolgáltatásokat megszervező és előállító, valamint az ezek értékesítését végző szakemberek képzésében elfoglalt meghatározó pozíciója miatt van hatással a belső regionális fejlődésre. A Dél-dunántúli régió legnagyobb potenciális tudás- és értékteremtője az egyetemi szféra, amely azonban meglehetősen gyenge kapcsolatokkal rendelkezik a gazdasági szférával. A régió egyetemeinek törekedni kell a *kutató-egyetemi funkció*, illetve a regionális *egyetemek bázisán szerveződő tudáscentrumok* kiépítésére. Az *egyetemek alkalmazott kutatásokba való fokozottabb bekapcsolása* megköveteli a technológiai kutatásokkal foglalkozó, elsősorban műszaki, informatikai, élettudományi-biotechnológia, környezetipari, élelmizéstudományi alkalmazott kutatási profilok szélesítését, leginkább a *potenciális regionális és nemzetközi jelentőségű K+F bázisok megerősítésére, illetve gazdasági hasznosítására kellene koncentrálni*. Ennek érdekében az egyetemeknek nemcsak a meglévő külső kapcsolatrendszerre, hanem a régióban működő innovációs profilú intézményekkel, vállalatokkal való szorosabb együttműködéseire kell támaszkodnia.

A tudástermelés és az innováció menedzselése terén kedvező helyzetet teremtené, ha a régió vállalatai és egyetemei –a földrajzi közelséget és a személyes kapcsolatokat is kamatoztatva – egymásra találnának. A hídverés folyamatát elősegítené egy, a *két regionális egyetem (Pécs, Kaposvár) bázisára telepített transzferiroda, vagy egyetemi innovációs ügynökség (liaison iroda)*, amelynek feladata az egyetem–ipar kapcsolat erősítése, a tudomány és a kutatás gyakorlati megvalósításának szorgalmazása. Az *egyetemen született tudományos és kutatási eredmények értékesítését, gyakorlati hasznosítását ezek az irodák menedzselhetnék*. Az egyetemek feladata lenne továbbá egy K+F kínálati adatbázis összeállítása, amelynek segítségével az érdeklődők tájékozódhatnak valamennyi K+F együttműködési lehetőségről. Éppen a gyors információáramlás, a tájékozódás lehetősége az, amely növelheti az iparvállalatok és az egyetemek közötti együttműködés hatékonyságát.

Támogatni kell, hogy a régió vállalkozásai könnyen, rugalmasan elérjék a regionális tudásbázisok nyújtotta, piaci igényeknek megfelelő szolgáltatásokat. Az egyetem és a vállalatok közötti kapcsolatok fokozásához nagyban hozzájárulna a vállalkozások igényeire épülő, a legújabb egyetemi és kutatóintézeti alkalmazott kutatási eredményeket hasznosító *szektorális kompetenciacentrumok*

(például környezetipari, élelmiszeripari, textil- és bőripari, gépipari és egészségipari), illetve a mérő- és anyagvizsgáló laboratóriumok létesítése. Ezen infrastrukturális hiányosságok nagyban akadályozzák a kis- és középvállalkozások beszállítóvá válását, hiszen a drága mérőműszerek, anyagvizsgálatok és hitelesítések elvégzését jelenleg nem tudják megoldani a régió belül. Ezen kívül az intézményesített egyetem és vállalatközi fórumok, szakember találkozók a kapcsolatok további elmélyítését szolgálhatják.

### *3. Az innovációt regionális szinten koordináló innovációs rendszer és irányító intézménye szervezeti-működési formájának kialakítása*

A meglévő intézményrendszer hatékonyságának növelése mellett igény mutatkozik egy regionális szintű innovációt koordináló szervezetre, amely nemcsak az érdekelt partnereket szervezi hálózati kapcsolati formába, meghatározza a kompetenciaszinteket. A regionális innovációs rendszerben a területfejlesztési intézményrendszer aktív szerepvállalását a Kutatási és Technológiai Alapról szóló törvény azon rendelkezései is indokolják, amelyek az Alap 25%-ának elosztását regionális hatáskörbe, azaz a regionális fejlesztési tanácsok által működtetett elosztási mechanizmus hatáskörébe utalják. A javasolt rendszerben kiemelkedően fontos szerepet tölt be a *Regionális Innovációs Stratégia Irányító Bizottsága*. (A régiót alkotó 3 megye 1-1 szakértő delegáltja, a 3 megyei jogú város 1-1 szakértő delegáltja, a régió két egyetemének és az MTA RKK 1-1 képviselője, technológia-transzfer központok, vállalkozásfejlesztési központok, gazdasági kamarák 1-1 képviselője, a kormányzat 1 delegáltja alkotná az IB-t.) Feladata lenne az IB-hez kapcsolódó ágazati szakértők bevonása az innovációs folyamatokat segítő regionális támogatási programok előkészítésében, döntés előkészítés a meghirdetett programokra beérkezett pályázatok támogatása tekintetében, a régió innovációs folyamatainak nyomon követése, az innovációs intézményrendszer működésének figyelemmel kísérése. A bizottság a regionális fejlesztési tanács állandó bizottságaként működik (hasonlóan a tanács többi állandó bizottságához). A regionális Fejlesztési Ügynökség, mint a Tanács titkári feladatait ellátó szervezet a nemzeti és a közösségi területfejlesztési és innovációs forrásokkal kapcsolatos koordinációs teendőket látná el.

A regionális innovációs rendszer szakmai irányító és koordinációs feladatait a Pécsi Innovációs és Technológiai Központ Kht. bázisán megszervezett *Regionális Innovációs Ügynökség* látja el. Az irányító intézménynek mindenképpen forráskoordináló funkcióval is kell rendelkeznie (együttműködve a Regionális Fejlesztési Tanáccsal innovációs alap feletti diszponálásban). Az irányító szervezethez kapcsolódó szakértői hálózat kialakítása, és egy a régióban meglévő innováció- és gazdaságfejlesztési intézményi partnerek infrastruktúrára épülő hálózatépítés, illetve a K+F adatbázis, információs bázis kialakítása ugyancsak elengedhetetlen.

A regionális innovációs intézmény rendszert egyrészt a kutatói szférát megjelenítő egyetemek, másrészt a gazdasági szféra szervezetei alkotják. Az innovációs rendszer egyik kiemelt funkciója a két szféra közötti kapcsolat kiépítése és a kutatási eredmények hasznosításának elősegítése, amelyet egyrészt az egyetemeken működő *K+F (tudásmenedzselő és pályázati) irodák*, másrészt pedig a gazdasági szférát támogató szervezetek (kamarák, vállalkozásfejlesztési központok, technológia transzferközpontok) *innovációs tanácsadó irodái*, illetve az innováció finanszírozásába bekapcsolódó intézmények (hitelintézetek, kockázati tőke társaságok) alkotják. Az egyetemeken működő *K+F (tudásmenedzselő és pályázati) irodák* feladata a kutatási eredmények egységes adatbázisba foglalása, kapcsolattartás a kutatókkal és a tanácsadó irodákkal, részvétel közös projektek kidolgozásában, megvalósításában. A *tanácsadó irodák* feladata a kapcsolattartás a vállalkozásokkal, a konkrét gazdasági igények alapján a megfelelő pályázati iroda és azon keresztül a releváns kutató és K+F eredmény megkeresése, pályázati segítségnyújtás.

## Összegzés

Összefoglalva elmondható, hogy a magyarországi innovációt támogató intézményrendszer bizonyos intézményi szegmensekben (innovációs irányító szervezet, technológia transzfer) meglehetősen gyengénel tekinthető, különösen regionális szinten. A hazai régiókban nem alakultak ki piac- és működésképes transzferv szervezetek, illetve a korszerű innovációt támogató intézmények, ezért maga a tevékenység is több, kisebb-nagyobb hatékonysággal működő intézményszervezet között felaprózott. A meglévő intézményekkel szemben támasztott vállalati elvárások, a kezdeményező (proaktív) működési mód nemcsak a még hiányzó szegmensekben követeli meg új vagy az országos hatáskörű intézmények (dekoncentrált) regionális képviselőinek létrehozását. A meglévő intézmények átalakítása, partnerkapcsolatainak erősítése, a kooperációs készség növelése és a hatékony munkamegosztás megteremtése is fontos feladat. A hatékony és versenyképes regionális szervezetrendszer kialakítása előfeltétele a nemzeti, európai együttműködési hálózatokba való bekapcsolódásnak.

A nemzetközi példák azt mutatják, hogy a központi kormányzattól jövő határozott elképzelések következetes megvalósítása alapfeltétele annak, hogy a K+F erőforrások regionális szintű decentralizálása és aktivizálása sikeres legyen. Ehhez elengedhetetlen, hogy a nemzeti innovációs rendszer reformjához hasonlóan az *állam vállaljon aktív szerepet a regionális intézményrendszer decentralizálásában*.

A meglévő és több kevesebb hatékonysággal működő innovációt támogató intézményrendszer számos ponton közvetlenül kapcsolódik gazdaságfejlesztési és az területfejlesztési intézményrendszerhez, de azok igénybevétele, működte-

tése, illetve funkcióinak jellege mégis a korábbiaktól eltérő megoldásokat kíván meg. Az innovációs intézményrendszer nem lehet csak piaci alapon működtetni, éppen ezért a közszféra, az önkormányzatok, de mindenekelőtt az állam aktív szerepvállalása szükséges. A regionális innovációs stratégiák elősegíthetik ezt a folyamatot, amennyiben a régióknak esélyt adó, de hazai és nemzetközi lehetőségeket is figyelembe vevő intézményfejlesztési fejlesztési stratégiának is tekinthetők, amelyek segítségével magas jövedelemtermelő képességű, dinamikus és fenntartható fejlődésre képes, versenyképes regionális gazdaság alakulhat ki. Ennek megvalósításához egy erősebb térségi lobbyra és politikai érdekérvényesítésre van szükség nemcsak helyi-regionális, hanem országos szinten is.

### Felhasznált irodalom

- Braczyk, H. J.–Cooke, P.–Heidenreich, M. (eds.) 1998: *Regional Innovation Systems. The Role of Governance in the Globalized World*. London, UCL Press.
- Cooke, P.–Morgan, K. 1993: The network paradigm – New departures in corporate and regional development, *Environment and Planning, Society and Place*, 11, pp. 543–564.
- Cooke P., 1995: Planet Europa: Network approaches to Regional Innovation and technology Management. *Technology Management*, 2. pp. 18–30.
- Cooke, P 1996: Regional Policy and Innovation Networks, *Science, Technology and Innovation*, Vol 9, No. 2, pp. 23–30.
- Dőry T.– Rechnitzer J: 2000: Regionális innovációs stratégiák. Budapest, OM.
- Gál Z. 2000: Az innováció regionális intézményrendszere, (Regional institutional system of innovation). *Európai Tükör* 3. pp. 23–51.
- Gál Z. 2002: Preconditions for Regional Innovation Network Building in the Hungarian Region of South Transdanubia. In Varga, A.–Szerb, L. (eds.): *Innovation, Entrepreneurship, Regions and Economic Development: International Experiences and Hungarian Challenges*, Pécs, University of Pécs, pp. 265–295.
- Gál Z. 2003: Regional Innovation Development. In *Portrait of South Transdanubia: a Region in Transition*. Pécs, Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, pp. 118–128.
- Hassink 1997: Technology Transfer Strategies and regional Economic Development, *AESOP Price Paper* Vol.1 pp. 52–66.
- Horváth Gy. 2004: Egyről a kettőre jutni kevés. – *Dunántúli Napló*, január 16.
- Horváth Gy. 1999: Az innováció szerepe a Dél-Dunántúl fejlesztésében, (Role of innovation in the development of south Transdanubia). In Tóth–Wilhelm: *Változó Környezetünk: Tisztelet kötet Fodor István professzor 60. születésnapjára*.
- Koschatzky, K. 1999: Innovation Networks of Industry and Business-Related Services – relations Between Innovation Intensity of Firms and Regional Inter-Firm Cooperation, *European Planning Studies*, Vol 7, No. 6, pp.737–757.
- 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. *Közgazdasági szemle*, XLVII.évf. december pp. 962–987.

- Raffay Z 2001: Az innováció-orientált területfejlesztés esélyei a Dél-Dunántúlon. In Petrétei J. (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar – MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, pp. 319–328. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 128.).
- Rechnitzer J. 2003: Az innovációk földrajza. In Perczel Gy. (szerk.): *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. Budapest, egyetemi tankönyv.
- Török Á. 1998: Versenyképesség és technológiamenedzsment. In Inzelt A. (szerk.): *Bevezetés a technológiamenedzsmentbe*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.

## A GAZDASÁGFEJLESZTÉS MEGJELENÉSI FORMÁI A TERÜLETFEJLESZTÉSI RÉGIÓK SZINTJÉN

*Somlyódyiné Pfeil Edit*

### **A gazdaságfejlesztés szabályozási keretei**

A területfejlesztés intézményi felépítettségében 1999 cezúrárt hozott, hiszen a területfejlesztési törvényen végrehajtott nagy horderejű módosítás jelentős változásokat idézett elő. Ennek egyik pozitív következménye lett, hogy a regionális fejlesztési tanácsok immáron nem csupán önkéntes együttműködés alapjain formálódó szervezetek, hanem a törvény erejénél fogva kötelező létrehozásuk által az intézményrendszer stabil elemeivé váltak. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ezzel a területfejlesztés súlypontja – az 1996–1999-es periódushoz képest – a megyei szintről áttevődött a regionális szintre. A törvénymódosítás negatív hatásai közül kiemelkedik a partnerség elvének sérelmére a fejlesztési tanácsok összetételében előidézett változás. Ezzel ugyanis megszűnt a gazdasági szféra – a kamarák, a munkaadók és munkavállalók szervezeteinek – részvételi joga a fejlesztési tanácsokban, beszűkült a területfejlesztési intézményekben megjeleníthető érdekviszonyok köre, illetőleg mesterséges akadályok keletkeztek a területfejlesztés egyik lételemét jelentő gazdaságfejlesztés potenciális szereplőivel való kapcsolatépítésben. A tanácsbeli jelenlét szűkülését voltak még kénytelenek elszenvedni a kistérségek és rajtuk keresztül a települési önkormányzatok, azonban a törvénymódosításnak idevonatkozó rendelkezése az érintett térkategória érdekeinek erőteljesebb összegzését, koncentráltabb megjelenítését is kitermelte, ami összességében kedvező hatással járt. Az 1999-ben végrehajtott szervezeti változtatás a megyei területfejlesztési tanácsoknak, de még inkább a regionális tanácsoknak olyannyira közigazgatási karaktert adott, hogy az utóbbiakban túlsúlyra tettek szert a minisztériumok és a dekoncentrált államigazgatási szervek képviselői, a megyei területfejlesztési tanácsok és a különféle önkormányzatok reprezentánsaival szemben. E vonásukat tovább erősíti a törvénynek az a rendelkezése mely a tanácsok működését a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalvezetők törvényességi felügyeletébe vonta.

A négy szintű magyar területfejlesztési intézményrendszerben a regionális fejlesztési tanácsok története noha 1999 előttre nyúlik vissza – így például a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács Baranya, Somogy, Tolna és Zala megyék együttműködésével az első ilyen szervezetként jött létre – , tevékenység-

gük vizsgálata kompetenciájuk intézményesítésétől kezdődően válik érdekessé. Noha a területfejlesztési törvény megalkotásával, illetve az EU-konformitás hirdetésével hangsúlyozott decentralizáció korlátozottan érvényesül a területi szintek javára, ami összefüggésben van a régiók területfejlesztési és tervezési jelle gével, elemzésünk szempontjából mégis a regionális tanácsokat kell a decentralizált területfejlesztési döntéshozás egységeinek tekinteni. Amikor azonban a régiók versenyképessége szempontjából lényeges gazdaságfejlesztési karaktert törekszünk feltárni a tanácsok működése tekintetében, akkor egyfelől szembe-sülnünk kell a jogalkotó akaratával előidézett ellentmondással, miszerint a tanácsal egyidejűleg annak munkaszervezetét is önálló jogi személyként intézményesítette, mégpedig költségvetési szervként és a rá vonatkozó gazdálkodási szabályok szerint. Ugyanakkor a régiók működési gyakorlatáról tudjuk, hogy munkaszervezeteiket általában közhasznú társasági formában alapították, ami tulajdonképpen életszerű válaszként értékelhető egyfelől e szervezetek állami finanszírozásában kialakult szűk keresztmetszetre, másfelől a területfejlesztés nemzetközi gyakorlatából ismert „ügynökség típusú” szervezetek szükségszerű alkalmazási igényére. Kutatási hipotézisünk szerint a regionális szint gazdaságfejlesztési aktivitásának teljes körű értékeléséhez szükség van mind a tanács, mind pedig „ügynöksége” tevékenységének elemzésére.

Mint már utaltunk rá, a regionális fejlesztési tanács a törvényhozó által megállapított összetételben egy a delegáció elvén felépülő szerv, melynek államszervezeti jellege egyelőre nem tisztázott. A törvényben megállapított hatáskörében dominálnak a területi tervezési, programozási, valamint a decentralizált források elosztására vonatkozó feladatok. A törvényhozó esetében a gazdaságfejlesztést pusztán mint koordinatív feladatot nevesítette, azonban hatáskört, illetve eszközöket már nem biztosított ellátásához. Tény, hogy nincs összhangban a tanácsnak a gazdaságfejlesztés területi koordinációs feladatainak ellátására, továbbá a régió belüli térségi szereplők közötti koordinációra kapott felhatalmazása tagjainak összetételével. Végül a jogalkotó nyitva hagyta a kérdést, vajon a gazdaságfejlesztésnek ki a gazdája a hazai intézményrendszer regionális szintjén.

### **A regionális szint területi működésének jellemzői**

Esettanulmányunk tárgya a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács, amelynek tevékenységét két időszakban vizsgáljuk. Ezek közül az elsőt egy történelmi időszak képezi, az 1998 és 2000 közötti periódus, a másodikat a 2001-től 2003-ig terjedő időszak (Somlyódyné Pfeil, 2001). Az elemzés során támaszkodunk az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézetében „A területfejlesztés döntéshozatali mechanizmusának elemzése a Dél-dunántúli Phare mintarégió példáján” címmel az FVM megbízásából folytatott kutatás eredményeire (Pécs, 2001, témavezető: Somlyódyné Pfeil E.). A Tt. módosítását megelőző időre történő

történő visszatekintést az indokolja, hogy a Dél-Dunántúl kedvezményezettje és lebonyolítója lehetett a 96-os és 97-es Phare kísérleti programoknak, melyek effektív megvalósításában a legaktívabb éppen a régiók kötelező intézményesítését megelőző két évben volt a tanács, minthogy a programok csúszást szenvedtek. Ez idő alatt – minthogy a tanácsulési napirendek elemzése alapján erre következtethetünk – a régiókba decentralizált területfejlesztési források hiányában, a döntéshozó grémium szinte kizárólag fejlesztési tervdokumentumok (konceptiók, programok) elkészítésének támogatásáról, továbbá a két Phare program keretében a rendelkezésre álló pénzkeretek felosztásáról döntött. Ezen túlmenően kisebb részben a régió fejlesztési programjának elfogadása, valamint szervezeti és személyi kérdések foglalták le energiáit.

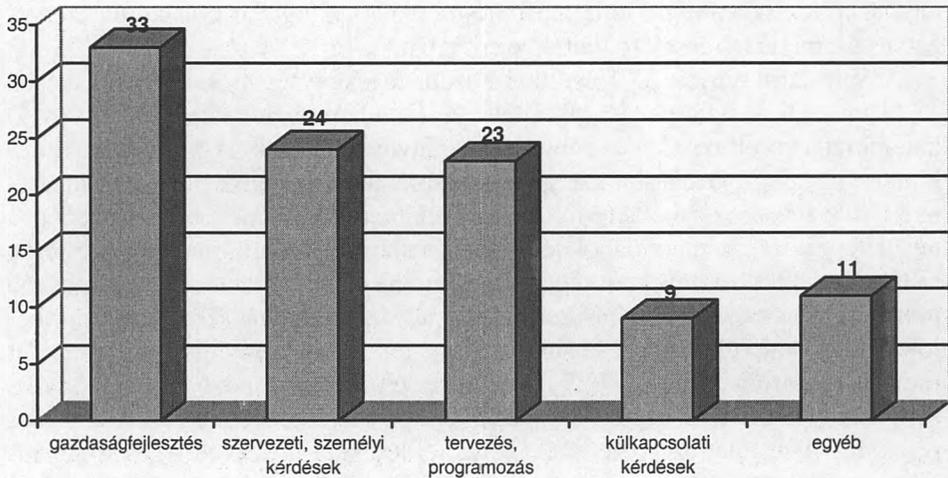
A fejlesztési tanács 2001 és 2003 közötti tevékenységét összesen 15 ülésen 127 napirendi pont tárgyalásával fejtette ki. Ha e napirendek tárgyköreit négy fő kategóriába soroljuk, akkor szemléletes arányokat kapunk. A kulcspontnak tekintett gazdaságfejlesztést a kategorizálás során tágan értelmeztük, s valamenynyí támogatáselosztási döntést ilyenek tekintettünk. Ennek következtében a területfejlesztés szempontjából lényeges gazdaságfejlesztés markánsnak tűnik (33%) a testület össztevékenységén belül, ám ha ezt a feladatterületet alaposabb boncolás alá vesszük és a forráselosztási, pályázatadási döntéseket kiszűrjük belőle, akkor kiderül, hogy a tanács gazdaságfejlesztési irányultságú napirendet mindössze három esetben (2,4%) tárgyalt az elmúlt három évben. Ezek egyike sem bizonyít azonban regionális gazdaságfejlesztési kezdeményezést a tanács részéről. A testület szervezeti, személyi kérdésekkel hozzávetőlegesen ugyanolyan arányban foglalkozott, mint tervezési, programozási témákkal. Végül szembevetendő, hogy a külkapcsolatok formálásában aktív a testület (9%), ami számos Interreg, CADSES és CBC-programban való részvétellel hozható összefüggésbe (1. ábra). A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács tagjai az 1999. évi területfejlesztési törvény módosítása óta a közigazgatás szférájából kerülnek ki. Ezért a gazdasági és a civil szférával való kapcsolattartás és -építés egyik eszközévé a tanács állandó meghívotti körének kitágítása, valamint szakbizottságaiba való meghívás vált. A területfejlesztésben érdekelt szervezetek meglehetősen kiterjedt köre élvez meghívotti státuszt a regionális tanács ülésein, a jelenlegi kormányzati ciklusban szám szerint 46. A névsor azért is sajátos, mert abban szerepelnek a tanács felett törvényességi felügyeletet ellátó megyei közigazgatási hivatalvezető, illetve a VÁTI Területfejlesztési Igazgatóságának képviselői. Az állandó meghívott szereplők között is a közigazgatási szervek aránya a meghatározó (54%), míg a gazdasági szférát 22%-uk, a civil szférát pedig mindössze 4%-uk képviseli.

A gazdasági szemlélet jelenlétét hat kamara, az ITD Hungary központi és megyei képviselője, valamint a Magyar Fejlesztési Bank leányvállalata, a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Rt. biztosítja a regionális testületben, miközben

a felsőoktatási intézmények egyáltalában nem, a kutatási szféra két meghívottal reprezentálja magát. A csoportképzés során külön kategóriába kerültek (16%) a területfejlesztési szakmai szervezetek, mivel ezek körébe voltak sorolhatók a megyei területfejlesztési tanácsok és a Balaton Fejlesztési Tanács delegáltjai.

1. ábra

*A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács napirendjeinek megoszlása témacsoportok szerint, 2001–2003 (%)*



*Forrás:* A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács jegyzőkönyvei, 2001, 2002, 2003

A tanács tevékenységében a támogatáselosztás megalakulása óta meghatározó jelentőséggel bír, amihez kapcsolódóan kötelező jelleggel működtetendő a *regionális monitoring bizottság*. Ennek tagsága kizárólag miniszterek, valamint a megyei közgyűlési elnökök képviselőiből tevődik össze, élén a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács elnökével. E bizottság is rendelkezik meghívotti körrel, amelynek összetételében már valamelyest érvényesül a partnerség elve, mivel a megyei munkaügyi tanácsokat a megfelelő iparszövetségek, illetve a szakszervezet képviselője jeleníti meg a szervezetben. A monitoring bizottság előírt összetételű működtetése jogszabályban előírt kötelessége a tanácsnak, tekintettel a később elemzésre kerülő Phare Árnyékprogram értékelési és nyomon követési feladataira.

Azt, hogy a tanács miként rangsorolja feladatait, jól kifejezi mely profilú bizottságok megalakításáról dönt. A regionális tanács az utóbbi években határozottan igyekszik alakítani külkapcsolatait, amit bizonyít egyrészt a külügyi kér-

dések napirendek közötti viszonylag magas aránya, másrészt az a szervezetalakítási lépés, amelynek alapján 2003-ban erre a feladatra önálló bizottságot létesített. Az öttagú szervezetet a régió városainak polgármesterei alkotják, de meghívottként számos szervezet szakértelmét veszi igénybe. A közigazgatásból jövő képviselők mellett megtalálhatók benne a régió két egyetemének, regionális profilú kutatóintézetének, valamint két kereskedelmi és iparkamarájának delegáltja.

Ügyszintén 2003-ban látta elérkezettnek az időt a regionális fejlesztési tanács tervezési bizottsága megalakítására. A grémium deklarált feladata, hogy a regionális vonatkozású programozási folyamatokban, a fejlesztési programdokumentumok készítésében véleményével, javaslataival képviselje a régió érdekeit. Összetételét tekintve megoszlik a szavazati jogot birtokló tanácsstagokra, továbbá az állandó meghívottakra. Az utóbbiak merítési köre lényegében megegyezik a külügyi bizottságéval. Az eddigi tapasztalatok birtokában azonban kevés remény van arra, hogy e szervezeten keresztül tájulhat a területfejlesztés által érintett, nem a közszféra által képviselt érdekek becsatornázási esélye a regionális döntéshozásba.

Az utóbbi gondolatot azért tartjuk fontosnak kiemelni, mert a tanács testületi működése – beleértve a tervezési bizottságot is – mindkét vizsgálati időszakban hasonló problémákat vetett fel. A közigazgatás szféráján kívüli állandó meghívottak státusza ugyanis a fejlesztési tanács ülésein a pusztán jelenlétén kívül semmilyen részvételt, de még a véleménynyilvánítás vagy a hozzászólás jogát sem foglalja magában. Így a formalizált működés keretei között nincs lehetősége a gazdasági és a civil szférának arra, hogy szakmai befolyását érvényesítse a döntéshozás során. A gazdasági aktorok és érdekképviselői szerveik helyzete a tanács tevékenységével összefüggésben 2000 óta marginalizálódott. Az évek sora alatt kialakult mechanizmus neuralgikus pontját az adja, hogy az üléseken többnyire nincs vita és a napirendi előterjesztésekhez képest nem kerülnek terítékre új érvek.

Ez az állapot azért tekintendő aggályosnak, mert összefüggést mutat a nyilvánosság és a társadalmi kontroll kérdésével. Noha a területfejlesztési tanácsok ülései nyilvánosak, azokon bármely állampolgár részt vehet, a jelenlegi helyzetben az ott figyelemmel kísérhető testületi munka a vázoltak miatt alig értelmezhető, az előterjesztések ismerete nélkül a szakmailag valamelyest képzett hallgató számára is szinte követhetetlen. Érzékelhetően a tanács számára – szemben más legitim politikai testületekkel – nem célpont a nyilvánosság, a tanács tagjai ennek következtében nem készülnek testületi vitára, bár a tanácsüléseken közérdekű tevékenység folyik. Végző soron hosszú ideje nincs olyan körülmény, amely késztetést adna az érintett politikusoknak arra, hogy a területfejlesztési tevékenységet gazdaságfejlesztésként is értelmezzék és annak szolgálatában a versenyszférával érdemi kontaktust építsenek ki.

## A támogatáselosztás mezébe bujtatott gazdaságfejlesztés

Miután a régió 1998-ban és 1999-ban a helyét kereste a területfejlesztés palettáján, gazdaságfejlesztési aktivitásként a Phare programokban való közreműködése értékelhető. A programok alapvető célkitűzése volt a Strukturális Alapok igénybevétele céljából az EU támogatáspolitikájának működésére vonatkozó alapvető szabályok elsajátíttatása a csatlakozásra váró országokkal. Ebből következően a döntéselőkészítő szerepével felruházott tanácsok igen csekély mozgásteret birtokoltak, viszont az előírások végrehajtása a nemzeti területfejlesztés és támogatáselosztás rendszerétől függetlenül, adott esetben jó irányba terelte a szervezetet. Így volt ez például a Phare említett két regionális szintű programjához kapcsolódó bizottsági struktúra kialakításával is, mely alkalmas volt a területfejlesztés által érintett különféle érdekek becsatornázására, illetőleg a bizottságok mintegy partnerségi szervezetekként tűntek fel. A projektszelekció elvégzésére 1998-ban felállított szakértői bizottság még a közigazgatási struktúrák teljes uralmát fejezte ki, hiszen valamennyi tagja az önkormányzati vagy államigazgatási szektorból került ki. 1999-ben látványosan előtérbe került a partnerség elve, legalábbis a bizottságok összetételéből erre lehetett következtetni. A háttérben meghúzódó egyik magyarázó oka ennek, hogy a regionális fejlesztési tanács összetételének 1999-ben történt rögzítésekor a tagok köréből kizorult szervezetek átkerültek a szakértői bizottságok listájára. Konkrétan ez azt jelentette, hogy a vidékfejlesztési célirány vonatkozásában 4:3 arányban került többségbe a közigazgatási szféra az érdekképviseleti szervekkel és a gazdasági szektor képviselőjével szemben. Az iparfejlesztéssel foglalkozó bizottságban már paritásos erőviszonyok alakultak ki a közigazgatás és a másik két szféra között. Végül a humán szakértői bizottságban megfordultak az arányok és a pályázatok elbírálásában 8:4 arányban felső- és középfokú oktatási és képzési intézmények delegáltjai, valamint a közigazgatás részéről jelen lévő képviselők vettek részt.

Ami a két regionális kísérleti program alap regionális gazdaságfejlesztési hatásait illeti annak értékelése meglehetősen nehézségekbe ütközik, mivel a kilencvenes évek végén ezek voltak az első átfogó, EU-finanszírozta támogatási programok, összehasonlításra nem nyílik lehetőség. A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács által megállapított fejlesztési prioritások mindkét program esetében egyértelműen gazdaságfejlesztési célúként értékelhetők. Így a Phare HU 9606. program támogatási céljai voltak: falusias térségek összehangolt fejlesztése, kis- és középvállalkozások versenyképességének fokozása, a régió idegenforgalmi adottságainak kiaknázása, a regionális marketing ösztönzése a befektetők vonzásához kapcsolódó célok esetében. A Phare HU 9705. program keretében a célok háromra szűkültek, úgy mint vidékfejlesztés, ipari szerkezet-átalakítás és humán erőforrás-fejlesztés.

Rendkívül megnehezíti a programok hatásának értékelését az a körülmény, hogy az elfogadott projektek egy jelentős hányada folyamatos módosításokat volt kénytelen elszenvedni, amelyekről nehezen állapítható meg, hogy milyen mértékben indokolták külső körülmények, illetve mennyiben a kedvezményezettek magatartása. Másfelől az értékelés céljából a mutatók és módszertan előzetesen kidolgozott rendszere sem volt alkalmas a projektek tényleges hatásainak mérésére. Annyi azonban megállapítható, hogy a megvalósult projektek átlagos mérete kicsi volt, hiszen a 96-os program esetében egy projekt átlagosan 66,082 millió forintból, míg a 97-es program estében már csak 44,164 millió forintból valósult meg. *Vagyis föltehető a kérdés, hogy a gazdaság teljesítőképességét ténylegesen befolyásolni tudó gazdasági aktorok vajon ezekkel a fejlesztési támogatásokkal elérhetőek voltak-e, illetve a számadatok ismeretében az egyes programok regionális hatása számon kérhető-e?*

Pozitív hatásként értékelhető az EU megkövetelte adicionalitás elvének érvényesülése, mivel a kísérleti programok képesek voltak a régió szereplőinek belső erőforrásait mozgósítani. Az első programban fejlesztésre fordított teljes összeg 41,8%-át a Phare garantálta, míg nagyobbik hányadát a régióból kikerülő pályázók teremtették elő. A másodikként megvalósított programban a pályázóknak már csak a források 24,3%-át kellett biztosítaniuk, a többi az Európai Uniótól származott. A kizárólag az EU által finanszírozott projekteket számba véve – ami a gesztor szervezetek alapján történhetett – a kedvezményezettek szervezeti összetétele első megközelítésre nem mutatott kedvező képet (a 2001. márciusi állapot szerint): a közsféra szereplői, döntően az önkormányzatok tudhatták magukénak a legtöbb nyertes pályázatot (37%), de jól szerepeltek a nonprofit szervezetek is a támogatott pályázatok 21%-ával. Ha azonban alaposabban megvizsgáljuk a megvalósított fejlesztéseket, kiderül, hogy a *közigazgatási szféra által elnyert támogatások egyike sem termelő infrastruktúrális beruházást finanszírozott, hanem jórészt a turizmusba és a vállalkozási környezet javításába investált*. Feltűnőnek számít viszont, hogy az ezredfordulón a vállalkozói szféra meglehetősen kevés termelő beruházásra nyújtott be támogatási kérelmet. Összességében a projektek keretében ténylegesen a gazdasági környezet javítását célzó fejlesztésekre került sor, bár viszonylag magas arányt képviseltek a nyertes pályázók között a felsőoktatási és kutatási intézmények részéről benyújtott képzési projektek.

Ezt követően a regionális fejlesztési tanácsok felhatalmazást kaptak arra, hogy a Strukturális Alapok fogadására való felkészítést szolgáló ún. Phare Árnyékprogram megvalósításában közreműködjenek. A tanács gazdaságfejlesztési jellegű döntési mozgásterét erősen befolyásolta a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól szóló 89/2001. (VI. 15.) sz. kormányrendelet, amelyben megállapított szabályok az uniós támogatások követelményrendszerével adekvátak, tehát meglehetősen szigorúak és következetes-

sek voltak. A jogszabály a központi források felhasználásának módját szabályozta azon régiók (a Dunától nyugatra eső, valamint a központi régió) tekintetében, amelyek nem válhattak kedvezményezettivé a regionális szintű Phare 2000 programnak. A jogszabály egyik fontos eleme az Előzetes Regionális Fejlesztési Program (ERFP) volt, amit a regionális fejlesztési tanácsok készítettek el az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervben, továbbá régiójuk fejlesztési programjában foglaltak figyelembevételével. A Dél-dunántúli régió előzetes fejlesztési programjában meghatározott stratégia egyértelműen, valamint az annak alapján kialakított prioritások és az azok megvalósítására kibontott intézkedések szinte mindegyike a régió versenyképességének fokozását tűzte célul. A 2/C prioritás egyenesen a vállalkozások versenyképességének erősítésében fogalmazódott meg, általános célja a kis- és közepes vállalkozások erősítése volt, majd ez két intézkedésben konkretizálódott:

- a vállalkozások együttműködésének elősegítése, hálózatszerű együttműködésének ösztönzése,
- a vállalkozások technológiai színvonalának növelése.

Miután az Árnyékprogram kizárólag magyar költségvetési forrásból finanszírozódott, az ERFP tanács által történő jóváhagyásához szükség volt az FVM, a Gazdasági Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium, a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének egyetértésére is. A minisztériumok a program megvalósítási feltételeit regionális fejlesztési tanácsokként külön-külön megállapodásban rögzítették. Ezek az elemek azonban nem változtattak a lényegen, vagyis azon, hogy a magyar kormány vállalta belső program esetére is a Phare előírások követését. Ezt azért tartjuk fontosnak megállapítani, mert a területfejlesztés intézményrendszerének működésére nézve 2001-ben elvégzett elemzés egyik fontos következtetése ma is helytállóan bizonyul. Arról a tendenciáról van szó, miszerint *a területfejlesztési támogatási rendszerben határozottan kettévál a magyar költségvetési források és az uniós pénzalapok felhasználásának szabályozása*. Vagyis még mindig nem érhető tetten az a határozott kormányzati törekvés, hogy a Strukturális Alapok igénybevételére felkészítő regulákat, intézményeket, módszereket és az elsajátított tudást adaptáljuk a belső forrásfelhasználás során. Az adaptációnak ezen a ponton kettős értelemben is helye lenne, egyfelől a pályázattal és pályázat elbírálási szabályok egyértelmű rögzítésével a támogatáselosztás átláthatóságának és tisztaságának garantálása értelmében, másfelől a támogatásfelhasználás célszerűségének, hatékonyságának és a célok tekintetében megvalósuló eredményességének a nyomon követése és ellenőrzése szempontjából.

Ennek a bizonyos kettősségnek a reprezentálására kiválóan alkalmas az Árnyékprogram pályázati rendszerének és a térség- és településfelzárkóztatási célelőirányzat működési jegyeinek összehasonlítása.

Az Árnýékprogram során kötelező jelleggel kellett alkalmazni a *szakértői bizottságot*, melynek feladata volt azoknak a pályázatoknak az értékelése, amelyekről a regionális tanács döntött. A regionális fejlesztési tanács eltérő A prioritásonként felállított öt szakértői bizottságban a régió három, a társfinanszírozó minisztériumok két képviselővel voltak jelen. A bizottságok nem csupán értékelték egy előzetesen meghatározott és átlátható értékelési rendszer szerint, hanem a támogatási döntések előkészítésével, rangsorolásával is foglalkoztak, amiből következően a fejlesztési tanács keze meglehetősen meg volt kötve, a szakértői bizottság javaslatától csak minősített többséggel térhetett el, döntését indokolni volt köteles. Ebből a kalodából a tanácstestület, amint lehetett szabadulni igyekezett, s a hatáskörébe utalt térség- és településfelzárkóztatási célelőirányzat felhasználása tekintetében a központi jogszabály előírásain túlmenően elutasította a pályázatok bírálati eljárásának előzetes rögzítésére vonatkozó javaslatot.

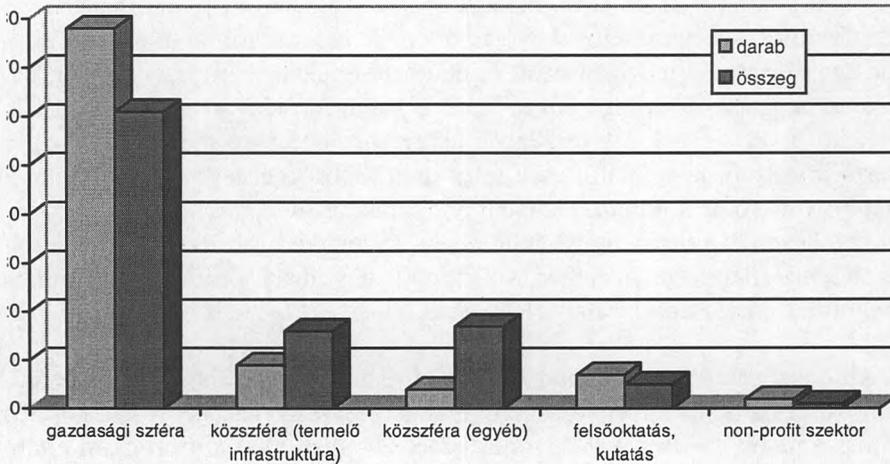
A különbségek további bemutatásához kiinduló pontunk, hogy az egyes pályázati források kedvezményezettjeit jelentő szervezeteket négy kategóriába soroltuk, aminek segítségével egyfajta képet alkothatunk a két program eltérő preferenciáiról. Az ábrákról (2–3. ábra) jól leolvasható, hogy a 2001-ben és 2002-ben lefuttatott Árnýékprogramnak erőteljes volt a gazdaságfejlesztési orientáltsága, mivel a nyertes pályázók több mint 70%-a a gazdasági szférából került ki. A nonprofit szervezetek míg az első évben elenyésző számban pályáztak, addig a második évben már a közigazgatási szférával azonos arányban képviseltették magukat. A közigazgatás, és legfőképpen az önkormányzatok sikeres pályázatai tovább bonthatók termelő-infrastruktúra megvalósítására (szennyvíz- és gázberuházás, útépités és -tervezés) és egyéb önkormányzati beruházásokra, noha az előbbieket súlyosan csak az első évben volt tekintélyesebb.

Amennyiben az elemzést a teljes pályázati támogatásból való részesedés szempontjából kedvezményezett kategóriánként megismételjük, az egyes szervezeti típusoknak megítélt összegek alapján szorosabbá válik a mezőny, de a gazdasági szféra domináns támogatottsága ekkor sem kerül veszélybe. A közszféra részesesedésének megugrását az általa megvalósított nagy költségigényű infrastrukturális beruházások váltják ki. Legfeljebb a felsőoktatási-kutatási, valamint a nonprofit szektor válik az elnyert pályázatok számához képest alulreprezentálttá.

Az Árnýékprogram folytatására az előzetes tervektől eltérően 2003-ban már nem került sor, helyét ismét a decentralizált területfejlesztési források vették át. Ezért az adott évben hasonló módszerekkel vizsgáltuk a térség- és településfelzárkóztatási célelőirányzat (TTFC) elosztását, melynek eredményei egészen más képet mutattak: a kedvezményezettek 82%-a közigazgatási szereplő volt,

2. ábra

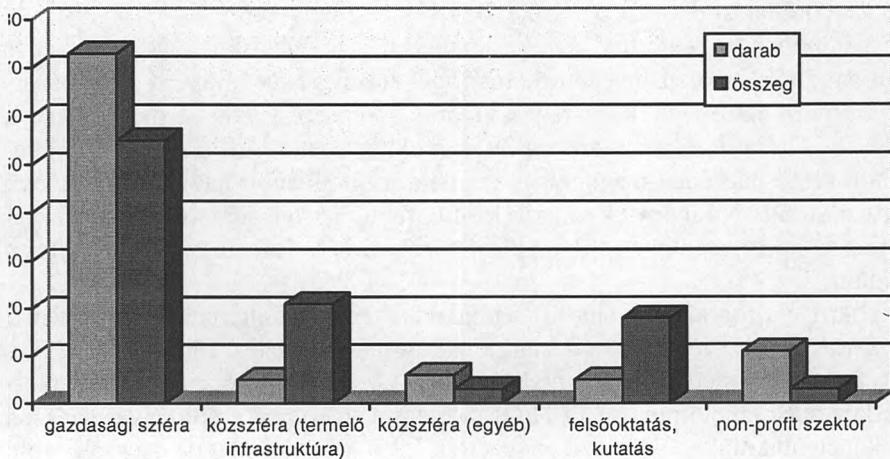
*Az Árnýékprogram nyertes pályázatainak megoszlása  
a Dél-dunántúli régióban, 2001 (%)*



*Forrás: A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács*

3. ábra

*Az Árnýékprogram nyertes pályázatainak megoszlása  
a Dél-dunántúli régióban, 2002 (%)*

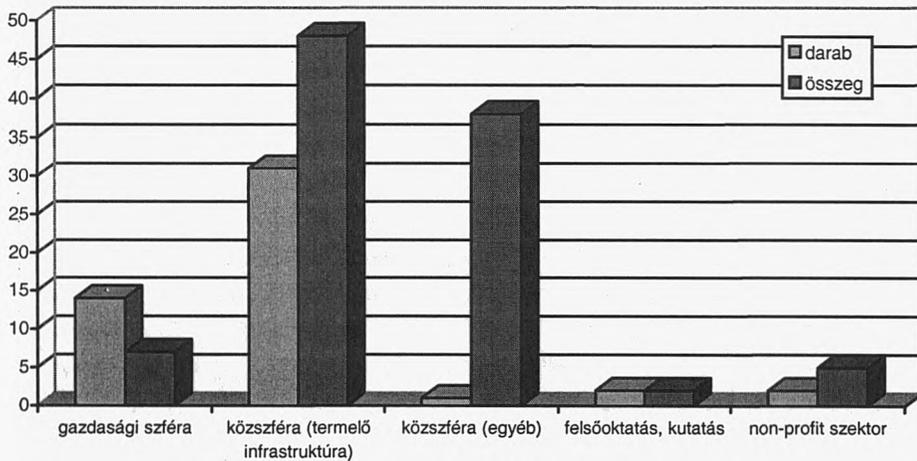


*Forrás: A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács*

túlnyomórészt önkormányzat vagy önkormányzati társulások (4. ábra). A versenyszféra számszerűleg csekély pályázatánál (14%) súlyosabb gondokra irányítja a figyelmet a megítélt támogatási összegek nagyságrendje. A támogatott fejlesztésekhez jellemzően egy és négymillió forint közötti forrást biztosított a célleírányzatból a regionális tanács, miközben kivételnek számít a tízmillió forintot átlépő pályázati támogatás. A helyzetkép az uniós szabályozástól való ismételt távolodást érzékelteti, mivel a szervezetek közötti arányok egyértelmű lenyomatát adják az önkormányzati fejlesztési forráshiány miatt a területfejlesztésre nehezedő nyomásnak. Ez még akkor is így van, ha a célleírányzat felhasználásának központilag megalkotott szabályai az Árnyékprogramhoz képest lényegesen nem változtak [27/2003. (III. 4.) Kormányrendelet], pusztán az elbírálásra és ellenőrzésre vonatkozó előírások lazultak fel, mivel a kormányt immáron nem kötelezik a Phare, illetve a Strukturális Alapok regulái.

4. ábra

*A TTFC nyertes pályázatainak megoszlása a Dél-dunántúli régióban, 2002 (%)*



*Forrás:* A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács

A regionális tanács – az ügynökség döntés-előkészítő munkája mellett – a konkrét pályázati nyertesek kiválasztásával látszólag a maga kebelén belül dönthetett a területfejlesztési decentralizált alapról. Valójában azonban a rendeletbeli szabályozás a regionális pályázati rendszer tekintetében a prioritások meghatározása révén kétségessé tette a döntéshozás ténylegesen decentralizált voltát és a programfinanszírozás elvének alkalmazhatóságát. Nehezen értelmez-

hető a tanács regionális gazdaságfejlesztési kompetenciája akkor, amikor a kormányrendelet a TTFC gazdasági szférát célba vevő prioritásai tekintetében például a kistérségek tökevonzó képességének javítására helyezte a hangsúlyt. Ennek köszönhetően a tavalyi évben 13 kistérségi területfejlesztési társulás, illetve annak érdekeltségébe tartozó szervezet kapott támogatást a Dél-dunántúli régióban, szinte egységesen „A kistérség vállalkozóit és a civil szférát segítő szolgáltató szervezet működésének támogatása” címen. E projektek mögött a kistérségi menedzsmentek finanszírozási igénye sejlik fel, mely az idézett prioritáshoz legfeljebb lazán kapcsolódik. Némileg szépíti a képet, hogy egy esetben a beruházás kifejezetten kistérségi információs rendszer fejlesztésére irányult. Látva a támogatási jogcímekeket, melyekbe az önkormányzati felújítási és korszerűsítési munkák is belefértek, ismét felmerül a cél- és címzett támogatási rendszerből régóta ismerős gyanú, hogy a települési önkormányzatok arra pályáznak, amire forrásokat lehet szerezni, s ha szükséges, e célból még az együttműködésre is hajlandóak.

Az összefüggések feltárásához további adalékot jelenthet az átlagos projektméret kiszámítása, mely az Árnyékprogram óta változáson ment keresztül. A TTFC esetében egyáltalán nem bizonyítható a forráskoncentráció, hiszen egy projektre átlagosan 10 678 ezer forint jutott 2003-ban. Az Árnyékprogram viszont első évében még átlagosan 39 654 ezer forint, második évében 36 638 ezer forint támogatási forrást nyújtott egy-egy pályázónak, amivel gazdasági szempontból jóval kedvezőbb nagyságrendet képviselt a célleírányzathoz képest. Érdekessége a történéseknek, hogy a két támogatási rendszert szabályozó kormányrendeletek szervezeti típusonként azonos mértékű minimális saját forrást rögzítettek, noha a TTFC-ről rendelkező jogszabály a kis- és középvállalkozások kategóriáját kiegészítette a magánszemélyekkel, egyéni vállalkozókkal és őstermelőkkel, ami a gazdasági aktorok tekintetében láthatóan eleve kódolta a források elaprózódásának veszélyét.

Eszerint a fejlesztés megvalósításához

- a) önkormányzatoknak és nonprofit szervezeteknek 10%,
- b) a kis- és középvállalkozásoknak 35%,
- c) az egyéb szervezeteknek 50%

saját forrással kellett rendelkezniük [89/2001. (VI. 15) Kormányrendelet 8. §), mely számokból arra következtethetünk, hogy nem a saját erő mértéke okozhatta a versenyszféra visszaszorulását TTFC-ből nyújtott támogatásoknál.

Az önkormányzati szféra felől érkező fejlesztési források iránti kielégíthetetlen igény az Árnyékprogram esetén is érzékelhető volt, hiszen 2001-ben mintegy húsz pályázatot nyújtottak be helyi bekötő-, illetve összekötő út terveinek elkészíttetésére. Miután azonban a legfőbb bírálati szempont a régió versenyképességének javítása volt, a döntéshozók úgy ítélték meg, ezeknek a terveknek a megvalósulása a pályázó önkormányzatok forráshiánya miatt kétséges. Ugyan-

akkor a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére vonatkozó intézkedés keretében egy pályázat mégis támogatásban részesült, mégpedig az M9-es gyorsforgalmi út megvalósíthatósági terveinek elkészítése. A döntés konkrét indoka az volt, hogy ennek a pályázatnak volt bizonyítható regionális és várható gazdasági hatása, amit a többi önkormányzati útprojekt nélkülözött.

Az Árnyékprogram tekintetében a kormányrendelet kötelező módon előírta a *regionális monitoring bizottság* megalakítását is az előzetes regionális fejlesztési programok végrehajtásának megfigyelésére és értékelésére. A norma részletesen szabályozza a bizottságok feladatait, összetételét, működési eljárását, sőt az értékelés módszertanára is kitér. A monitorozás ennek alapján indikátorok segítségével történik, melyeknek lehetővé kell tenniük az elért eredmények számszerűsített mérését. Ehhez kapcsolódóan a regionális fejlesztési ügynökségek, mint közreműködő szervezetek felhatalmazást kaptak a fizikai és pénzügyi jelzőszámok gyűjtésére, feldolgozására, azért hogy azok alapján éves jelentések készüljenek az ágazati és a Pénzügyminisztérium számára. Az idézett jogszabály még abban a tekintetben is kompatibilis az uniós regulákkal, hogy a monitoring bizottságot az elérendő célok eredményesebb végrehajtása érdekében jogosulttá teszi a források átcsoportosítására vagy módosítására vonatkozó javaslat megtételére.

A Dél-Dunántúlon a Regionális Monitoring Bizottság egy hosszú tanulási folyamat során 2002 februárja óta végzi tevékenységét, amit a nagyobb volumenű pályázatok zárása esetén kiegészít a független könyvvizsgáló által készített audit és a műszaki szakértő helyszíni ellenőrzése. Az Árnyékprogram nyertes pályázatainak 57%-a 2003 májusáig lezárult, melyek a pénzügyi elszámolás stádiumában vannak. Így a bizottság kedvezményezettenként és intézkedésenként kialakított indikátorok segítségével méri az ERFP-ben megjelölt célok teljesülését.

A Dél-dunántúli régió előzetes regionális fejlesztési programja például (5. ábra) a közlekedési intézkedések tekintetében a következő célmegállapítást teszi: A régió földrajzi elhelyezkedéséből fakadó közlekedési peremhelyzet csökkentésével lehetőséget teremteni a régió gazdasági szereplőinek a nemzetközi gazdasági vérkeringésbe történő aktív bekapcsolódásra. A közlekedési infrastruktúra fejlesztésének általános célja egyrészt, hogy javuljon a régió elérhetősége, és ennek eredményeként növekedjen a régióban külső tőkéből megvalósuló befektetések száma; másrészt hogy a jobb áruszállítási feltételek révén erősödjön a régió vállalkozásainak versenypozíciója. További célként fogalmazható meg, hogy a régió belüli közlekedési kapcsolatok fejlesztése révén bővüljenek a régió belüli gazdasági kapcsolatok, a periférikus térségeknek jobb lehetősége legyen a gazdasági vérkeringésbe való bekapcsolódásra. Tehát ennek alapján illusztrálható, hogy a Regionális Monitoring Bizottság az ERFP végrehajtása során a közlekedési beruházások megvalósulásának számszerűsíthető eredményeit mely indikátorokkal méri.

## 5. ábra

*Indikátorok használata az Árnyékprogram pályázati rendszerében  
(Polgári repülésre, utas- és áruszállító gép fogadására alkalmas  
regionális és vidéki repülőterek kialakítása és fejlesztése)*

Iktatószám	Kedvezményezett neve	Pályázat címe	Indikátorok						
			növekvő légi személyforgalom (fő)	kidolgozott tervdokumentációk, tanulmányok (db)	átadott reptéri létesítmények száma (db), mérete (m <sup>2</sup> )	reptéri leszállópályák hosszának növekedése (m)	átadott, épített kiszolgáló létesítmények száma (db)	üzembe helyezett légiforgalmi irányító, navigációs és hírközlési rendszerek (db)	lebonyolított marketing akciók száma (db)
2001-KR-T-01	Őcsényi Repülőtér Működtető és Fejlesztő Közhasznú Társaság	Őcsényi Repülőtér fejlesztési projekt I. fázis	140	4	180 000	350	4	4	7

*Forrás: A Regionális Monitoring Bizottság 2003. május 28-i ülésének előterjesztése.*

Az értékelés technikája tehát hazánkban is kialakulóban van, noha rengeteg gyakorlati nehézséget vet fel az adekvát adatok összegyűjtése. A monitoring tevékenység rámutat arra, hogy a projektek lefutása nagyszámú, az egyes intézkedések körében megkötött támogatási szerződések számát meghaladó mértékű módosítással járt együtt. Az eredmények szempontjából egyfelől kedvező, hogy a programok megvalósulási üteme a kis- és középvállalkozások technológiafejlesztési intézkedései vonatkozásában volt a leggyorsabb, másfelől viszont e fejlesztéseknek a gazdasági versenyképességre gyakorolt hatása rendkívül szerényre tehető, lévén általában egy-két új gép megvásárlásával teljesültek. Végül a humán fejlesztési projektek teljesen befejeződtek, mivel ezeknek a legkisebb a külső hatásoknak való kitettségük.

A felsorakoztatott tények ismeretében azt a megállapítást tehetjük, hogy az Árnyékprogram keretében működtetett pályázati rendszer erőteljesebben irányult a gazdasági szférára, illetve annak fejlesztésére, mint bármely belső területfejlesztési jelzővel illetett decentralizált alap. Intézményesítésük óta küzd a regionális politikai irányítás azzal a gyermekbetegséggel, hogy nem került kidolgozásra módszertan a tekintetben, hogy a fejlesztési források felhasználása

milyen hatékonysággal történt, továbbá mely közvetlen és közvetett pozitív hatásokat gyakorolt a konkrét térség, megye, esetleg az egész régió fejlődésére. A nemzeti szabályozás szintjén a projektek megvalósulásának ellenőrzése kifejezetten gyengének minősíthető, a Magyar Államkincstár által végzett könyvvizsgálói típusú ellenőrzés formájában valósul meg, s máig hiányzik a beruházások fenntartandó eredményeinek kontrolljára vonatkozó több évre visszamenő monitoring tevékenység.

Az empíria tehát azt bizonyítja, hogy jogszabályban megállapított kötelem nélkül – legyenek a regionális fejlesztési tanács tapasztalatai bármilyen jók a Phare előírások alapján lefutó programokról – nem alkalmazzák a kiforrott pályázatbírálási metodikát, nem alakítják meg a monitoring bizottságot, és nem működik sem a gazdaságfejlesztési koordináció, sem pedig a valós partnerség. Noha a döntéshozók és a különféle szereplők azonosak, az átkötés mégis hiányzik a két rendszer között, aminek kárvallottja egyértelműen a terület- és gazdaságfejlesztés, illetve a maga a régió. Végso soron a kormányzati irányítás felelőssége kétségbevonhatatlan.

### **A területfejlesztési tanácsok munkaszervezetei, avagy a menedzsment feltételei**

A *fejlesztési ügynökségek* széles hatókörű fejlesztések megvalósítására szervezett, valamilyen típusú kormányzathoz kapcsolódó, jelentős autonómiával rendelkező irányító és koordináló intézmények (Horváth, 2001). A nemzetközi tapasztalatok arra irányítják figyelmünket, hogy az ügynökség típusú szervezetek a területfejlesztés adekvát és dinamikus szervezetei.

A regionális fejlesztési ügynökségek tevékenysége értékelésének értelemszerűen annak tükrében kell történnie, hogy a területfejlesztéshez, valamint döntéshozó szerveinek működéséhez menedzsmentet biztosító szervezeteket feltételezünk. E szempont azzal van összefüggésben, hogy az EU strukturális politikájának végrehajtása tetemes méretű adminisztratív kapacitás kiépítését igényli a nemzetállamoktól, amely követelmény szükségképpen hat a belső területfejlesztési intézményrendszer alakítására. Nem véletlen, hogy az unió regionális politikája hatékonyságának fokozása érdekében rendszeres értékelési tevékenység folyik, amelynek egyik célpontját az intézményrendszer, különösképpen a menedzsment jelenti.

A Strukturális Alapok 1988. évi nagy reformja által meghonosított partnerség elve, illetőleg az endogén fejlesztési források bevonásának igénye okán a lokális önkormányzatok, a civil és gazdasági szereplők felé nyitás érvényesítését követelte meg az elmúlt években. Az ún. horizontális partnerség működtetése pedig a formalizált és szabályozott intézményeken túl egyre inkább többszereplős, szervezetileg összekapcsolódó akciókban, hálózatok formájában jelenik

meg (Pálné Kovács, 2004). Az ilyen típusú kapcsolatépítésre a magyar viszonyok közepette a regionális fejlesztési tanácsok rugalmatlanságuknál és kezdeményezőkézségük hiányánál fogva alkalmatlannak bizonyultak, viszont munkaszervezeteik a keretfeltételek hatására e funkció átvételének lehetőségét az önfenntartás érdekében azonnal megragadták.

A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács munkaszervezete a rá vonatkozó központi szabályozást megelőző időre visszanyúlóan közhasznú társasági formában működik. A dél-dunántúli regionális fejlesztési ügynökséget, mint tőle szervezetileg elkülönülő közhasznú társaságot 1998-ban alapította az akkori regionális fejlesztési tanács.

E törvényellenesnek mondható állapot – lévén társasági formában és nem a Tt.-ben szabályozottak szerinti költségvetési szervként működik – nem egyedülálló jelenség, hanem általánosnak mondható a magyar régiók körében. A kht. működését indokolja, hogy regionális szinten szükség van egy olyan szervezeti formára, mely valós fejlesztési feladatok végzésére alkalmas. Másfelől viszont a gyakorlatból ismerhető az anomália, miszerint a régiós munkaszervezetek kht.-vé alakulásával egyidejűleg megindult feladataiknak a bővülése. Ez azzal a kényszerhelyzettel van összefüggésben, hogy a törvényben az állam a regionális fejlesztési tanács működésének finanszírozásához ugyan hozzájárulási kötelezettséget vállalt, ám a költségvetési források nem bizonyulnak elegendőnek, ezért az ügynökség további pénzek felkutatására van ráutalva. Egyébként, mint önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezet maga is kedvezményezettjévé válhat területfejlesztési pályázati forrásoknak. Tehát a kényszerhelyzetből erény kovácsolódott, s az ügynökség létszáma – az említett finanszírozási nyomás hatására – felfutott, hiszen a titkársági feladatokat jóval meghaladó feladatvállaláshoz személyi kapacitásra, szakmailag felkészült munkatársakra volt szüksége. Az ügynökség ily módon egyfelől a tanács döntés-előkészítő és végrehajtó apparátusa, másfelől viszont a területfejlesztés területén aktív, kezdeményező szereplőként igyekszik feladatokat vállalni.

A területfejlesztés intézményrendszerének ezt a részben alulról jövő építkezését kedvezőnek is ítélnéljük, különösen ha összevetjük például az angol regionalizmus újabb fejezetének történéseivel. Az angol kormány csak 1997-ben határozta el az ugyancsak unitárius államban a régiók kialakítását és fejlesztését, valamint a döntéshozatal regionális szintre delegálását. Ennek végrehajtása érdekében egy évvel később törvény született a regionális fejlesztési ügynökségekről a partnerség építésének jegyében. A fölülről iniciált angol ügynökségek rendeltetése a régiók gazdaságának hatékony és megfelelően koordinált fejlesztése és megújítása, végső soron a régiók versenyképességi pozíciójának javítása. Funkcióik az alábbiakban összegezhetők:

- a régió céljainak megfelelő regionális stratégia kialakítása,
- a régió megújítása,

- a kormányzat versenyképességi programjának végrehajtása a régiókban,
- a régiókba irányuló befektetések és beruházások kezdeményezése és menedzselése,
- a munkaerőpiac igényeihez igazodó regionális képzési akcióterv kidolgozása,
- a régiókba érkező európai források menedzselése (Raffay, 2001).

Összehasonlításképpen a Dél-dunántúli régió fejlesztési ügynöksége úgyszintén igen kiterjedt tevékenységet végez:

- ellátja a regionális fejlesztési tanács adminisztratív feladatait,
- a regionális tervezési és programozási feladatokat koordinálja,
- részt vállal a Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatában, a regionális operatív program kimunkálásában, és részt vesz az Átfogó, valamint az újabb Nemzeti Fejlesztési Terv soron következő tervezési feladataiban,
- menedzseli az EU által finanszírozott és a nemzeti területfejlesztési decentralizált forrásokból táplálkozó pályázati rendszereket,
- pályázati tevékenysége révén erősíti a régió külkapcsolatait és a területfejlesztési szereplők régióon belüli együttműködését.

A felsorolásból érzékelhető, hogy a magyar ügynökség rendeltetése alapvetően nem gazdaságfejlesztési karakterű, bár az általa teljesített feladatokon belül elsősorban az EU különféle pénzügyi alapjainak kezelése és némely pályázati projekt végrehajtása, sőt a területi tervezési tevékenységben való közreműködése is bizonyos mértékig biztosítja a gazdaságfejlesztési szegmens jelenlétét működési körében.

A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség az utóbbi években saját ambícióitól vezérelve több olyan nemzetközi nyertes pályázatot valósított meg, amelyek a versenyszféra gazdasági és szolgáltatási környezetének javítását célozták. E pályázati aktivitás köréből két projekt emelhető ki, az egyik az EU 5. keretprogramja keretében a Dél-Dunántúl Regionális Innovációs Stratégiájának (RIS) kidolgozása, mellyel a fejlesztési ügynökség talán eddigi legnagyobb horderejű gazdaságfejlesztési célzatú programját hajtja végre. A másik pedig részvételt jelent a CAFÉ (Consortia for Agri-Food in Europe) elnevezésű tematikus hálózatban úgyszintén az unió finanszírozásában. Mindkét feladat fontos hozadékát képezi az alkalmazott módszertan, mivel nemzetközi együttműködésben és más országok tapasztalatainak hasznosításával történik a megvalósításuk. S ami még ennél is fontosabb, hogy a fejlesztési ügynökség hálózatos kooperációban vesz részt, illetve a RIS-program kapcsán maga gyakorolja a hálózatépítés technikáját, aminek következtében konstruktív stratégiaépítő párbeszéd jött létre közte és az üzleti szféra meghatározó szereplői, valamint a felsőoktatás és kutatás bázisintézményei között. Ugyanis a többéves program átfogó céljai között szerepel az innovációban érdekelt gazdasági és intézményi sze-

replők hatékony együttműködésének megszervezése, végső soron olyan új típusú intézmények (tudás- és transzferközpontok, regionális innovációs ügynökség stb.) meghonosítása, melyek megteremtik a hálózati kapcsolatot a régió egyetemei, kutatóintézetei, a támogató szervezetek és a vállalkozások között. Az ügynökség és partnerei előre meghatározott prioritásokhoz igazodó munkacsoportok és a megfelelő menedzsment működtetésével igyekeznek a régió tudás-gazdaságát mozgásba hozni az innovációs stratégia kiérlelése érdekében. A célrendszer csúcán a magas jövedelemtermelő képességű, dinamikus és fenntartható fejlődésre képes vállalkozó szféra kialakítása helyezkedik el.

Több uniós támogatást élvező projekt keretében tehát a fejlesztési ügynökség megszólította azokat az aktorokat, akik a területfejlesztés intézményrendszeréből 1999 óta formálisan kiszorultak. Itt elsősorban a versenyszféra szereplőiről és érdekképviseleti szerveikről, a kamarákról van szó, mely utóbbiak máig a rezignáltság állapotában vannak, s nem győznek visszahivatkozni a törvényi rendelkezésekre, miszerint nem feladatuk a területfejlesztésben való részvétel, a regionális politikát megtestesítő szervekkel való kapcsolattartás. A fejlesztési ügynökség ennek ellenére törekszik a jó úton járó együttműködés formalizálására, s együttműködési megállapodás megkötését kezdeményezte a régió kereskedelmi és iparkamaráinál.

Sajnálatos módon a leírtakat végül megfejeji az a körülmény, hogy *az állam mind több olyan feladat elvégzését telepítette az elmúlt években, illetve telepíti ma is a végrehajtás és felelősség áthárítása céljából a megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanácsokra egyaránt, melyek nem tartoznak a területfejlesztés tárgykörébe (ÖNHÍKI, vis major pályázatok, közmunka- és romaprogramok stb.), s tulajdonképpen ezzel rontja az intézményrendszer működésének határfokát.* Nyilvánvalóan e körülmény nem ad felmentést az alól, hogy a területfejlesztési intézményeknek a területi kiegyenlítés talán túlhangsúlyozott funkcióján kívül, alapvető feladata a gazdaságfejlesztés, illetőleg rajta keresztül az adott régió, vagy azon belüli kisebb téregységek versenyképességének megteremtése, erősítése.

## Összegző gondolatok

Az elemző végül bajban van, hogy a regionális szintű területfejlesztési intézményeket miként tipizálja, a regionalizmus melyik típusába sorolja, hiszen egyfelől törvényben formalizált szervezetekről van szó, másfelől – különösképpen az ügynökségek tekintetében – egy alulról jövő spontán építkezésnek is tanúi vagyunk. A szakma azt tartja, hogy a felülről indukált regionalizmus esetén hátrányt jelent, hogy a szükséges hálózati minőséget, a partnerek közötti bizalmat és kollektív gondolkodást csak nehezen lehet megteremteni. A kötelezettségvállalási hajlandóság is csökken, amint a vállalások konkrétá válnak. Az alulról

kezdeményezett regionalizmus ezzel szemben az aktorok magasabb elkötelezettségét eredményezi. A regionális együttműködési struktúrák relatív eredményessége a valós munkaszinteken jelenik meg, mint a munkabizottságokban vagy a szakértői hálózatokban (*Somlyódyné Pfeil, 2003*).

Mindezek alapján a magyar modell meglehetősen vegyes jegyeket visel magán, de tagadhatatlanul számos bizakodásra okot adó tényezőt is mutat. A versenyszférával való együttműködés készsége, a gazdaság fejlesztésére vonatkozó elkötelezettsége, továbbá mindezek következtében a hálózatépítés csírái megtalálhatók a régiók, pontosabban fejlesztési ügynökségeik szintjén. Az egyik probléma mindenekelőtt abban tapintható ki, hogy nem manifesztálódik kielégítően a területfejlesztés központi irányításában a gazdaságfejlesztési orientáció, a régiók és ügynökségeik szerepfelfogását zavarossá teszi a világosan definiált elvárások hiánya. Egyértelmű, hogy egyrészt a fejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik hatáskörének és szervezetének kialakítása nem a gazdaságfejlesztés céljának alárendelten történt meg, másrészt a területfejlesztési támogatáselosztás belső szabályozása egyáltalán nem kényszeríti ki az intézményrendszer és a forrásfelhasználás hatékonyságot és versenyképességet szem előtt tartó működését. A területfejlesztési régióknak a gazdasági aktorokkal és érdekképviselői szerveikkel létrejövő kontaktusa és a gazdaság fejlődése számára kedvezőbb környezetet teremtő projektjeik egy kényszerhelyzet szülte folyamat melléktermékei, melyek szerencsés módon a diszfunkcionalitásból a funkcionalitás felé kormányozzák a formalizált intézményeket. Tehát a kormányzat részéről feltétlenül érdemes lenne meglovagolni e fejlődési trendet, s a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásától függetlenül – mely a regionális fejlesztési ügynökségeknek alig adott szerepet – a megfelelő felhatalmazást megadni a munkaszervezeteknek, hogy a régiók versenyképességének növelését érdemben segítő szervezetekké nőhessék ki magukat. Ami pedig a regionális fejlesztési tanácsok tevékenységét illeti, azok tekintetében elérkezett a radikális változtatások ideje, mivel a struktúra megközelíthetlenné, ellenőrizhetlenné tette magát és túlságosan belemerevedett a közizgazgatásba.

A másik probléma, amely csak zárójelben kívánkozik ide, hogy az Európai Unió felől diktált külső körülmények alakulása nem kedvez a vázolt fejlődési folyamatnak. Az Európai Unió adminisztrációja a jelenlegi tervezési periódusban nem találta alkalmasnak a regionális fejlesztési ügynökségeket az irányító hatóság szerepkörére, továbbá bizonyos jelek arról árulkodnak, hogy a Strukturális Alapok felhasználását érintő következő tervezési időszakban, nagy valószínűséggel nem készülnek regionális operatív programok. Természetesen mind ezen tényezők ellenére szükség van nemzeti regionális politikára és ütőképes intézményrendszerre.

*Felhasznált irodalom*

- Horváth Gy. 2001: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Pálné Kovács I. 2004: A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása. In Horváth M. T. (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltelei*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet (Belügyminisztérium IDEA-programja). pp. 57–96.
- Raffay Z. 2001: Regionalizmus az Egyesült Királyságban. In Balogh A.–Papp G. (szerk.): *Regionalizmus az Európai Unióban*. Budapest, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, pp. 106–128.
- Somlyódyné Pfeil E. 2003: A partnerség jelentőségének növekedése a regionális és várospolitikában a nyolcvanas évektől napjainkig. *Tér és Társadalom* 4. pp. 17–38.

## A MEGYÉK GAZDASÁGFEJLESZTÉSI SZEREPE

*Hrubi László*

A megyék gazdaságfejlesztési szerepének értékelése voltaképpen a területfejlesztés decentralizált rendszerének az esettanulmánya. Ez egyfelől abból fakad, hogy intézményesült közép szintként kizárólag a megyék funkcionáltak a rendszerváltás kezdete óta, másfelől pedig abból, hogy az évtized második felében körvonalazódott területfejlesztési rendszer szubnacionális rendszere a megyei volt. Az évtized legutolsó éveiben működésbe állt régiók sokáig külön – általában a Phare, illetőleg azt kiegészítve központi kormányzati források által finanszírozott – kísérleti programokat hajtottak végre. E programok logikájuk, eljárásrendjük, jellegük szerint teljesen különböztek a decentralizált, azaz a megyei területfejlesztési rendszertől. Ugyanakkor a régiók eme rendszerbe nem illeszkedő működése sokkal közelebb állt ahhoz a modellhez, amelyet részben az ország társadalmi-gazdasági fejlettsége, részben a mintául vett európai út alapján szükségesnek tarthatunk (Horváth, 2001).

Már e szembeállítás is előrebocsátja a tanulmány végső állítását, nevezetesen, hogy a megyék gazdaságfejlesztési szerepköre, a modernizációhoz, a területi versenyképességhez való hozzájárulása pedig különösen esetleges és gyenge hatásfokú volt. Mindennek hátterében azonban döntően nem a helyi felkészületlenség vagy a megalapozatlan törekvések álltak, hanem a területfejlesztési rendszer hibái, következetlenségei, amelyek a decentralizációra vonatkozó eltökélt és erős politikai akarat hiányából fakadtak.

Ebből kiindulva, ha végig vesszük e rendszert elvileg alkotó főbb elemeket és kontrasztba állítjuk a megvalósulást és működést, a versenyképességet vagy a területi gazdasági modernizációt valóságosan szolgáló képes területfejlesztési rendszer jövőképehez juthatunk, részben függetlenül attól, hogy milyen szubnacionális szintek lesznek és azok között melyik lesz a domináns.

### **A rendszer keretei**

A különböző szintű térségek területi gazdaságfejlesztési lehetőségeit, szerepét lényegében három tényező határozza meg:

- a) a gazdaság modernizációja, a nemzetközi trendek szükségessé, illetőleg lehetővé teszik-e a kormányzati szint alatti közösségi szervezetek gazdaságszervezési, -fejlesztési tevékenységét (ha úgy tetszik, beavatkozását), és ha igen, milyen területeken vagy funkcióval;

- b) a társadalom és a gazdaság működésének szabályozási kerete ad-e kompetenciát vagy legalábbis lehetőséget erre,
- c) van-e a decentralizált szintnek intézményrendszere és eszköze a megvalósításhoz.

A gazdaságfejlődés irányát, hajtótényezőit, sajátos vonásait ma a globalizáció–lokalizáció kettős folyamat jellemzi. A piac globalizálódása és ezzel párhuzamosan a gazdasági tevékenységek lokalizációjának felértékelődése által meghatározott gazdaság- és piacfejlődési irányzat *megerősítette a területi gazdaságfejlesztési és -szervezési funkciót*, a megvalósítás eszköztárát sokszínűbbé tette, új fejlesztési, szabályozási súlypontok jöttek létre. Ennek hátterében a gazdaság és az adott térség (közösség) egyre erősödő közvetlen anyagi érdekközössége áll.

A globalizáció a kiélezett piaci versenyben a szereplők döntő többsége számára új versenyeszközök bevetését teszi szükségessé, mert a hagyományos, vállalati belső elemek, előnyök tekintetében jelentős kiegyenlítődés tapasztalható: a korlátozásmentes tőkeáramlás nivellálja a technológiai színvonalat, a szabványosítás és a minőségbiztosítás révén standardizálja a termékminőséget és szűk keretek közé szorítja a ráfordítás–haszon viszony vállalaton belüli alakításának mozgásterét is. Az új eszközök zöme a gazdaságot körbevevő térségi kerethez kötődik, a területi kompetitív és komparatív előnyök kiaknázására épülhet, a vállalati gazdálkodást tekintve externális elemek és tényezők (rugalmas humán erőforrás fejlesztési rendszer, K+F, technológiai transzfer, kultúra és hely imázs, pénzügyi-üzleti szolgáltatások széles palettája stb.) minél szélesebb körének a helybeni hozzáférhetőségét igényli (Lengyel, 2001; Grosz, 2000; OECD, 2001).

Ezzel párhuzamosan a területi közösségek is – a demokratikus berendezkedés, az öngazgatás felé haladás következtében – új közegbe kerülnek. A térség fejlődése egyre inkább a belső erőforrásai mozgósítására támaszkodhat, versenyhelyzetbe kerülve más térségekkel. Az egyre markánsabbá váló területi gazdasági érdek érvényesítéséhez kötődik az egyéni és közösségi jövedelmek nagysága, ezért a térség gazdaságával (is) tartós partnerségre van szükségük. A versenyhelyzetben a helytállás képességét éppenséggel a gazdaság új helyi igényei szabják meg, amelyben vélhetően nyoma sem lesz már például a helyi fejlesztési panelekben gondolkodás szintjén gyakran előnyként felhozott olcsó munkaerőnek vagy a kommunális infrastruktúrának.

E két, egymást erősítő folyamat találkozása mintegy testet ölt a területi fejlődés és menedzselés új logikájában is. A korábbi, elsősorban a mennyiségi növekedési típusú – azaz zömmel egyedi szereplőkre irányuló, a vállalkozások keletkezését és a működés kezdeti nehézségeit inkubáló, illetőleg a térségi infrastruktúra fejlettségében található korlátok lebontására koncentráló – területfejlesztési intervenciók politikát (tőkejuttatás, vissza nem térítendő beruházási

támogatások egyedi kedvezményezetteknek stb.) a minőségi továbbfejlesztés és gazdasági növekedés elősegítésére összpontosító irányvonal váltja fel, pontosabban egészíti ki, mind nagyobb súlyra téve szert. Ennek homlokterében a működő és életképes gazdasági potenciál teljesítményének továbbfejlesztése, a területi gazdasági modernizáció és a térség versenyképességének együttes és közvetlen előmozdítása áll, rendszerszerű, a hálózatokra, kooperációkra, integrációkra stb. irányuló akciókkal. Intézményes területi gazdaságfejlesztés (azaz ipari parkok, logisztikai zónák, határ menti együttműködések stb.), különböző típusú gazdasági hálózatok, klaszterépítés, innovációs láncok, területi imázs és marketing stb. – ezek az új területi gazdaságfejlesztési kurzus kulcsszavai.

A globalizáció és a lokalizáció rajzolta világtrend utat törő versenyképességi rendje a működési környezetben rendkívül széles skálán mozgó funkciójú vagy tevékenységi körű területfejlesztési-gazdaságmenedzselő szervezeteket igényel területi gazdasági szolgáltatási háttérül. Ezeknek az összefoglalóan a tercier szférához tartozó intézményeknek a sokasodása, differenciálódása a piacgazdaság igényelte munkamegosztás terméke, a piacgazdaság fokozatos fejlődésével szükségképpen kialakul, jóllehet, nem feltétlenül piaci alapon álló intézményekről, szervezetekről lehet csak szó. E szervezetrendszer létrejöttének támogatása, kezdeményezése, gyorsítása viszont visszahat a területi gazdaságfejlődési, -építési folyamatra, akcelatív (multiplikatív) szerepet játszik, ezért igen hatásos közvetett területi növekedést élénkítő eszköznek is tekinthető. Alapját, szükségességét az adja, hogy a területi gazdasági növekedésben és szerkezetalakulásban (alkalmazkodásban) a kis- és középüzemi méretű szervezetek játszzák a meghatározó szerepet, ahol a vállalati teljes funkcióhoz kötődő teljes körű belső apparátust a vállalkozás nem bírja el, de a működés nem is igényli ezt. Bizonyos vállalkozási funkciók szolgáltatássá specializálódnak (és koncentrálódnak), piaci terméké válnak.

A tercier szféra lehet a regionális fejlődést előmozdító politika egyik fő intervenciós pontja. Eszközjellegét e szolgáltatásfajták megteremtése, nyújtása, a hozzáférhetőség biztosítása jelenti, következésképpen ezeknek a támogatása, az egyébként is utat törő tercierizálódás beindítása vagy gyorsítása válik ösztönzősegítő eszközzé. Ilyen értelemben a támogatás eszköze egyszersmind hosszabb távú gazdaságfejlesztési „ágazati” elemmé is válhat.

A területfejlesztési szerepvállalás alapján véve három fajta funkció szerint valósítható meg:

- *Kezdeményezési (iniciatív) funkció.* Tartalma a piaci alapon (később vagy lassabban) kialakuló és fejlődő rendszerek, szervezetek, működési formák létrejöttének megindítása, gyorsítása. Elsősorban az integratív gazdasági együttműködési formációk (hálózatok, klaszterek, egyéb tartós együttműködési formák) igényelhetik ezt.

- *Gazdasági környezet fejlesztési funkció.* Tartalma a vállalatok-vállalkozások fentiek szerinti externália-szükségletének kielégítése. Az Európai Unió legutóbbi dokumentumai – például a 3. kohéziós jelentés, vagy még inkább a bizottsági munkaanyagként elkészített 2003-as versenyképességi jelentés – ennek keretében fő elemként a szellemi (tudás-) kapacitás növelését emelik ki. A humán erőforrás fejlesztése nem szűkül le – bár a primátusa megkérdőjelezhetetlen – az oktatásra és képzésre, hanem gyakorlatilag a teljes szociális-kulturális élet ide sorolható. Elég, ha csak a térségi versenyképesség mérésére használt fajlagos GDP-mutató tényezőkre bontására utalunk (*Lengyel, 2000*), ahol a négy elem – a termelékenység, valamint a foglalkoztatottsági, az aktivitási és a korstruktúra ráta – mindegyike kötődik a szociális-kulturális körülményekhez, miliőhöz. A szellemi kapacitás fejlesztésének hangsúlyozása ugyanakkor nem szorítja háttérbe az anyagi típusú környezet, infrastruktúra fontosságát. A két fő terület itt a közlekedési-kommunikációs elérhetőség és az intézményszerűsített (koncentrált és minél teljesebben felszerelt) telephely (ipari park, logisztikai központ, technológiai-innovációs létesítmények, speciális kínálatot nyújtó övezetek stb.). A fentebbi két elemet átszővi és mintegy teljes keretbe foglalja a harmadik, a szolgáltatási (azon belül is főként a pénzügyi-gazdasági szolgáltatási) háttér.
- *Hagyományos – területfejlesztési – támogatási funkció.* E korábbi egyeduralgó forma alkalmazásának szükségessége fennmarad, jellege azonban változott. Összefoglalóan programalapú, az összegződő (szinergikus) hatások erősítésére irányuló, döntően a – mai viszonyok mellett esélyhátrányban lévő – kis- és középvállalkozásokra, mint horizontális célcsoportra irányuló, többfajta támogatási forma szükséges, amelyre – egyre inkább – a központi kormányzati szintű rendszerek helyett decentralizált, a térségi igényekre rugalmasabban reagálni képes intézmények fejlődnek ki (*Horváth, 2001*).

Különösebben nem kell bizonyítani, hogy mind a három funkció alapjaiban kötődik a helyi közösséghez, kormányzathoz, zömmel a fennhatósága alá természetesen tartozó vagy általában oda telepített szférára épül.

A szükségesség elvi meghatározása mindazonáltal könnyebb, mint az ehhez szükséges *kompetenciák rendszerének* megteremtése. Bár látszólag gazdasági szervezési rendszerekről van szó, valójában azonban a társadalomépítés filozófiájáról, végül is a hatalom politikai megosztásáról, és ez minden politikai erő nehezeére esik, függetlenül a demokratikus építkezés iránti elkötelezettségtől.

Ha csak a magyar területfejlesztési rendszernek a fordulat utáni alakulását nézzük, a decentralizáláshoz kapcsolódó politikai ambivalencia még a hatalom megosztást tekintve e „puhább” elem esetében is megnyilvánul.

A modellváltás a piaczgazdaságra való áttérést jelentette, ahol a múltból táplálkozó reflexek szükségképpen túlértékelték a piac szabályozó (és a szereplőket minősítő) szerepét, mindenhatósága – kivéve a kormányzati szabályozást – „ultima ratio” lett. E felfogás mellett – a mindenfajta, a területi működési rendszerek természetes, érdekalapú egymásrautaltságát is magába foglaló hierarchiával szembeni ellenszenv ellenében – nagyon nehezen törhet utat magának a területfejlesztés filozófiája, még akkor is, ha gondosan ügyel a kisegítés elvére, a piacokonform jellegre. Kétségtelen, a területfejlesztés jövedelem újraelosztás, és mint ilyen, a nemzetgazdasági szintű tőkehatékonyságot – ha a területfejlesztési beavatkozás hatékony, akkor rövid távon – negatívan érinti. Ennek ellenére a modern államépítés szerte Európában vallja ennek szükségességét, kérdéses legfeljebb a beavatkozás mértéke és a módja. Az elmúlt időszak gazdaságpolitikai filozófiája határozottan ellenszemet jelentett a területfejlesztés ügyének.

Ezt a politikai felfogást mintegy leképezte a decentralizált területfejlesztési rendszer vontatottan haladó, olykor megakasztott kiépülése. Az újonnan csatlakozott országokat tekintve a magyarországi területfejlesztési rendszernek és gyakorlatnak van – a lengyelrel egyetemben – a leghosszabb múltja, mégis a mai területfejlesztés mindössze nyolc éves. Ennek alapjában az az oka, hogy az 1985-ös országgyűlési határozatnak már nem volt ideje hatályosulni, a rendszerváltás előszele blokkolta, azután az új önkormányzati törvény végképp elaltatta a területfejlesztést. A folyamatosság megszakadt. 1990 és 1996 között a területfejlesztés ügyét egyfelől az akkori területi (kistérségi, sőt mikrotérségi) Phare program jelentette, másfelől a központi kormányzati szint akciói, amelyek szinte kizárólag Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékre koncentráltak. E vérszegény rendszert pedig kívülről az autonóm települési önkormányzati eufória és az egyetlen intézményesült területi szint, a megyék ellehetetlenítésére tett újabb és újabb kísérletek vették körül.

1996-ban a területfejlesztési törvény hatályba lépésével – a 10 éves megszakítás miatt – a rendszer tehát jószerével üres lappal indult. Azok voltak helyzeti előnyben és rendelkeztek bizonyos intézményi vagy tapasztalati háttérrel, akik vagy amelyek a fentebbi akciókban érintettek voltak.

Az indulás szükségképpen együtt járt a központi szabályozás kiterjedésével: lényegében minden fontosabb kérdést törvényben vagy rendeletben rögzítettek. A magyar szubnacionális területfejlesztési rendszernek ezért lényegében nincsenek különbségei, sem az intézményrendszert, sem a gyakorlatot tekintve. Követő rendszer, általában a centrálisan szabályozott és finanszírozott feladatok (zömmel a források elosztása pályázati úton) végrehajtási szintje. Ennek mintegy lenyomata az, hogy a modern területfejlesztésben oly fontos partnerség esetében még mindig sokkal nagyobb a vertikális (eddig központi szint és megyei szint közötti) partnerség ázsiója, mint a horizontálisé (autonóm szereplők koordinált együttműködése közös érdekeltségi alapon), holott az EU-ban a part-

nerség vertikális felfogása a nyolcvanas évek végi reform gondolata volt, amelyen az Európai Unió már réges-rég túltette magát, és ma partnerségen elsődlegesen a horizontálisat érti.

A törvény elfogadása óta eltelt évek nyugodtan tekinthetők tanulási időnek, ráadásul a források nagysága is mintha erre utalt volna. Továbbra is fennmaradt az a paradoxon, hogy az ágazati tárcák területi célzatú forrásai (és így fejlesztési hatásuk is) nagyságrendekkel nagyobbak voltak, mint magáé a területfejlesztésé és nem volt érdemi koordináció (mindkét elemet az EU akkori értékelései is rendszeresen kritizálták).

A forrásnagyság elégtelensége ugyanakkor két tendenciával találkozott:

- a) Egyre világosabbá vált az atomizált települési önkormányzati rendszer gazdasági irracionalitása, amely folyamatosan erősödő forráshiányban öltött testet (és mivel településfejlesztésre önkormányzati szabályozott forrás egyre kevésbé volt, maradt a területfejlesztés) és egyre nagyobb nyomást gyakorolt a megyei decentralizált rendszerre. A tendenciát még fel is erősítette az a megoldás, hogy a területfejlesztési korporatív szervezetre bízta a döntően településfejlesztési célzatú területi kiegyenlítési decentralizált források és a kifejezetten önkormányzati támogatási célzatú decentralizált pénzek elosztását. Ha a területfejlesztés a területfejlesztési decentralizált célleírázatnál sem tud ellenállni e nyomásnak, akkor ez rendszerhiba, amely országosan jellemző vonás.
- b) Az innen-onnan tépázott, ráadásul kevés forrással rendelkező területfejlesztést ugyanakkor belső viták is megosztották: a vidékfejlesztés-területfejlesztés ellentét nem használt, a folyamatoként kirajzolódó de facto osztódás meg különösen nem; hasonló megosztottságot eredményez a településfejlesztés-területfejlesztés külön súlycsoportokban való kezelése is – az előbbi primátusa még akkor is érvényesült, ha a reálfolyamatok bizonyíthatóan indokolatlannak mutatták is azt.

Mindennek az a következménye, hogy még ma – az EU-csatlakozás időpontjában – *sincs a magyar társadalmi-gazdasági fejlettségnek megfelelő, az Európai Unió modelljéhez teljességgel illeszkedő decentralizált területfejlesztési rendszer és az érdekeket, illetőleg a racionalitást követve taglalt működőképesség megosztás, legfeljebb az alapelemek meglétét, a kezdeti lépések megtételét regisztrálhatjuk.*

A decentralizált szintek kompetencia elégtelensége természetesen jelenti azok intézményeinek és eszközeinek elégtelenségét is, amelyek ugyancsak a területfejlesztési törvényből (benne azzal a klauzulával, hogy a források nagyságát a mindenkor évi állami költségvetés határozza meg) és az ahhoz kapcsolódó jogszabályokból eredeznek.

A területfejlesztési törvény megalkotásakor két olyan tényező játszott fontos szerepet, amely a hatásos (gazdaságfejlesztési orientációjú) területfejlesztési rendszer kialakulása ellenében hatott:

- egy új területi fejlesztési intézményrendszert kellett létrehozni nagyon erős és a lehetőségeit túlértékelő települési önkormányzati szisztéma mellett, az európai integrálódás körvonalazódó regionális politikai követelményeit is kielégítő módon (a településfejlesztési-önkormányzati nyomás egyértelműen gátló elemnek minősíthető ebben a tekintetben);
- ráadásul az erős és öntudatos településfejlesztési rendszer fejlesztési célzatú finanszírozása ekkorra a korábbi megoldás keretein belül már nem volt lehetséges (valószínűleg az 1995-ös „Bokros csomag” itt is a határvonal), és egyszerűen nem lehetett kikerülni azt, hogy az „újszülöttre” ne testálódják át – legalább részben – e teher (történelmietlen a gondolat, de ha az eredeti terveknek megfelelően a kilencvenes évek elején sikerült volna megalkotni a területfejlesztési törvényt, ma az értékelés is talán egészen más lenne).

A településfejlesztés és területfejlesztés kettőssége, a településfejlesztés „rátelepedése” a területfejlesztésre azután mind a jogi szabályozásban, mind az intézményrendszerben, mind pedig a decentralizált területfejlesztési gyakorlatban az elmúlt időszak egyik legfőbb jellemzőjévé vált.

A területi gazdaságfejlesztés nézőpontjából az 1996-ban elfogadott törvény két alapvető sajátossága – és ebben a tekintetben gyengéje – hogy döntően önkormányzati-igazgatási szereplők részvételére épít és irányító-egyeztető (esetenként külső döntéseket végrehajtó) funkciót lát el. Az első vonatkozás azt jelenti, hogy a gazdaság – a területi potenciál és fejlődés egyik meghatározó elemének – képviselője és érdeke megjelenítése közvetett és külsődleges, a területfejlesztési intézményrendszer és annak működése pedig a területi gazdaság szemszögéből passzív (nem menedzselő partner).

Az érdekmegjelenítés tekintetében azonban a közösségi-önkormányzati szereplők részvételének szabályozása nem egységes és nem teljes körű. Túldimensionált a kistérségek területfejlesztési fontossága, nehezen értelmezhető és inkább korlátokat állító a területi önkormányzaté. A területi gazdaságfejlesztés „kritikus tömege” a komplex fejlesztés és stratégia számára a megyéknél kisebb területi szinten nem áll rendelkezésre és belátható időn belül – figyelemmel az általános fejlődési trendekre – nem is jöhet létre. A régiók alatt komplex területi gazdaságfejlesztési egységként a mai méretű, indíttatású és működésű kistérségek nem jöhetnek számításba. A megfelelő – szervezhető méretű – potenciál a nagyobb városokat és a megyét teszi fontos területfejlesztési szereplővé.

A törvény ennek éppen az ellenkezőjét írja le. A megyei önkormányzat területfejlesztési részvétele – némi túlzással – a kistérségek felhatalmazásával történhet. A törvény láthatóan nem a területfejlesztési érdekrendszerből kiindulva

szabályozza a közösségi típusú szereplők részvételét. A kistérségnél magasabb szintű területi érdekeknek nincs letéteményese, holott a területi gazdaságfejlesztés itt kezdődik. A hiányzó elemek a megye, a nagyobb városok és főleg a megyei városok. A törvényben érdemi módon szinte egyikről sincs szó.

Az 1999-es módosítás egyfelől javított, másfelől rontott ezen a képen. A javítás az, hogy a tervezési-statisztikai régiók intézményesítésénél a regionális területfejlesztési szervezeteknek már aktív területi gazdaságfejlesztési lehetőséget is biztosít, a megyei tanácsnál azonban nincs változás. A működés oldaláról tehát megosztja a rendszert, mert más a megyei és más a regionális szervezet feladatkörének a tartalma, de a területfejlesztési funkciókat explicit módon nem osztja meg. Leegyszerűsítve, a megyei tanács pályázati úton fejlesztéseket támogat, a regionális pedig – a megvalósítás módját törvény által nem szabályozottan – programokat alkot és hajt végre. Nyilvánvaló, hogy a hatásos (a gazdaságfejlesztési orientációjú) területfejlesztés szemszögéből a regionális szervezetnél leírt működési modell tekinthető relevánsnak, a pályázató-tervező-egyeztető szerv típus „puha forma”, nehezen érthető, miért volt oly heves a törekvés ezt elkülönült korporatív keretben megalkotni. A rontás az, hogy a döntési testületben gyakorlatilag kizárólagossá tette az önkormányzati-igazgatási szereplőket, ráadásul úgy, hogy a központi szint képviselőjével cserélte le a helyieket. A horizontális partnerség a döntési testületben alig érvényesül.

A törvény európai léptékű indítása és a későbbi tartalom közötti ellentmondás felerősítése, a forráselosztó-támogató-végrehajtó szerepkör még világosabbá tétele jelenik meg kezdetben a területi kiegyenlítési decentralizált célélőirányzatnak, később pedig a céltámogatási decentralizált előirányzatnak a megyei területfejlesztési tanácsra telepítésében. Valószínűleg a törvényalkotó is zavarba jönne, ha erre valamilyen területfejlesztési szakmai logikát kellene ráillesztenie. A cél marad településfejlesztési, címzettjük önkormányzati, módszerük – a formailag pályázati rendszer ellenére – a többé-kevésbé a rászorultsági elvet figyelembe vevő, szociális-társadalmi indíttatású, „területileg-kistérségi-leg” arányos támogatás terítés és közvetítés. Ráadásul a megyei tanácsok által kezelt decentralizált források, illetőleg a támogatott pályázatok majd' kétharmadát az elmúlt időszakban ezek tették ki.

A régió-megye viszonyban a területfejlesztési rendszer itt is kettévál, a regionális szintet nem terhelték ilyen pótlólagos feladattal. Nem kell külön bizonygatni, hogy a konstrukció közvetlenül és közvetve egyaránt a gazdaságfejlesztési orientációjú területfejlesztés ellen hat. Közvetlenül azzal, hogy a források és a megyei fejlesztési szervezet energiájának kétharmada nem területfejlesztési teendőkre fordítódik. Közvetve pedig azzal, hogy e többségi feladatkör működési algoritmus a „spill over” jelleggel áthat a területfejlesztési decentralizált célélőirányzat igencsak szerény forrásainak felhasználására is, a többségit követő „egységes megyei” rendszer alakulhat ki.

Összefoglalóan, a területi gazdaságfejlesztés nézőpontjából a törvény által megalkotott szervezetrendszer és feladatkörök – annak ellenére, hogy a területfejlesztési funkciók szintek közötti megosztása nem történt meg – a régió szintjén – a döntési testület összetételére vonatkozó általános, megyei és regionális rendszerhiba mellett – elvileg kielégítőek, a megyei szinten viszont minden lényegi elemük a hatásos térségi gazdaságfejlesztés érvényesítése ellen hat.

A rendszer működésének kereteit, a szabályozást illetően a területi gazdaságfejlesztésben való hatásos területfejlesztési részvételt illetően a törvény, illetőleg az azt kiegészítő jogszabályok három tekintetben állítanak korlátot. Ezek:

- a) a források elégtelensége,
- b) a központi túlszabályozottság, a helyi-területi mozgástér minimalizálása a megyei szinten,
- c) az elvek vitathatósága.

A források elégtelensége részben az ország teljesítőképességéből, részben az elosztási rendszerből fakad. Mindkettő a szűkebben vett területfejlesztés körénél nagyobb léptékű, ha úgy tetszik, államszervezési filozófiai értékvalasztásoktól függ. A területfejlesztési törvény csak a megszabott rendszerbeli pozíció betöltését szabályozhatta, magát a pozíciót kevésbé.

A forrás elégtelenség egyfelől korlátozott fejlesztési lehetőséget jelent. A területi gazdaságfejlesztés szempontjából azonban ezen túlmenően azt is, hogy a decentralizált területfejlesztés a gazdaságnak csak egy szűk szegletét, a mikro- és kisvállalkozási kört tudja elérni. Az a pénzügyi nagyságrend, amellyel a megyei – de még a regionális – szintű területfejlesztés operálhat, jócskán a középvállalati szint fejlesztéseinek az ingerküszöbe alatt van. A területi gazdaságot meghatározó gazdasági potenciál egyelőre elérhetetlen a területfejlesztés számára, ennél fogva általában nem is lehet a partnerség szereplője. Ami marad, az – régi szóhasználatnál élve – a „helyi ipar”, a lokális érdekű gazdaság. (Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy általában a települési, vagy néhány települést együttesen érintő infrastruktúrán túli nagyobb gazdasági környezeti rendszerek hasonlóképpen nem lehetnek érdemi decentralizált „területfejlesztési ügyek”, a területfejlesztés helyértékét, funkcióját reálisan láthatjuk.)

Ha a tanulmány elején megjelölt három meghatározó tényezőre összefoglalóan válaszolni akarunk, akkor úgy fogalmazhatunk, hogy a modern társadalom és gazdaság keretei között a térségi gazdaságfejlesztés, -menedzselés szükségessége a főbb funkciók szerint meghatározható, Európában pedig működőképes és hatékony megvalósítási modellek is vannak szép számban.

A magyar területfejlesztési rendszer ezekhez képest kezdetlegesebb stádiumban van. Túl szűk körűek a térségi kompetenciák és ennek folytán az eszközök is. A megyék – a területi önkormányzatok és a megyei területfejlesztési tanácsok – a rendszerből adódóan – inkább a településfejlesztés (de ott sem a települési gazdaságfejlesztés) irányában képesek hatni, a térségi gazdaság meghatáro-

zó részét alig tudják elérni, a területi gazdasági modernizációhoz, a versenyképesség erősítéséhez csak minimális mértékben, és inkább áttételeken keresztül járulhatnak hozzá.

Paradox módon a megyei rendszer gyengeségét éppen az EU-tagságunk első éveit fogják explicit módon bemutatni. A területfejlesztési támogatásokat meghatározó Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásában gyakorlatilag nincs – nem lesz – közvetlen szerepe a megyének, azon belül a területfejlesztési tanácsoknak és munkaszervezeteiknek. Legfeljebb pályázhatnak, mint bárki más.

## A működés főbb jellemzői

2001-ben a megyék jubileumi, tizedik konferenciájára a megyék mintegy önfényképet készítettek, főként a területfejlesztési törvény életbe lépésétől eltelt időszak területfejlesztési eredményeiről. A továbbiakban empirikus alapként ezen értékelő anyagok összegző feldolgozására támaszkodunk (Hrubi, 2002).<sup>1</sup> Mód lett volna az adatokat a 2001–2002-es évekkal kibővíteni (2003 a minimális forrásnagyság miatt értékelhetetlen, 2004 pedig már az új rendszer és az NFT éve), a Dél-dunántúli régió megyéinek elemzése azonban azt mutatta, hogy a változatlan jellemzők miatt a következtetések e nélkül is levonhatók.

### *A megyei önkormányzatok tevékenysége*

A területi önkormányzatok területfejlesztési tevékenysége döntően önként vállalt feladatkör volt: az önkormányzati törvény (és módosítása) egyáltalán nem, a területfejlesztési törvény (és módosítása) pedig – ahogy a fentiekben már utaltunk rá – alig és jórészt értelmezhetetlenül jelölt ki ilyen irányú feladatokat számukra.

A törvény megszületéséig eléggé eseti volt az ilyen irányú tevékenységük. A területi gazdaság privatizációjakor érdemi szerephez nem jutottak, a privatizációs bevételből átlag 500 millió Ft-os részesedést kaptak, túlnyomórészt készpénzben.<sup>2</sup> Sem ez, sem a gazdasági jellegű vagyონrészük figyelmet érdemlő területfejlesztési hatásra nem volt alkalmas.

<sup>1</sup> A decentralizált területfejlesztési támogatási rendszer adat nyilvántartására nem volt a kezdetektől fogva egységes rendszer, ezért a megyei összesítések is különböztek. Így csak azokat a megyei adatlapokat vettük figyelembe, amelyek azonos szerkezetűek voltak, és minden adat rendelkezésre állt. Az így előállított mintát 10 megye alkotta, amely akkor az ország vidéki népességének 43%-át tette ki. Kutatási tapasztalataink alapján az adott 10 megye valójában is reprezentánsnak volt tekinthető. A szöveges értékeléseknél 17 megye információra támaszkodhattunk. Budapest főváros nem kapott ilyen felkérést, három megye pedig nem készített összefoglalót.

<sup>2</sup> Az ÁPV Rt. 1998-as adatközlése szerint a területi önkormányzatok részesedése összesen 10 milliárd Ft volt (Budapest nélkül), a települési önkormányzatoké pedig – természetesen – lényegesen nagyobb, együttesen a megyék értékének a tizenegyszerese.

Ebben az időszakban a fontosabb területfejlesztési célú tevékenységük a településközi társulások felkarolása, illetőleg a Phare által akkoriban támogatott településközi együttműködési projektekben való közvetlen vagy gyakrabban közvetett (informális) részvétel. Maradandóan sikeres és elhalt akciók egyaránt jellemzik ezt az időszakot.

Ugyancsak ekkor indultak – az EU közösségi kezdeményezései, valamint nálunk a Phare társfinanszírozásával – a tapasztalatcseréket, képzést, technikai segítségnyújtást magába foglaló nemzetközi projektek, magyar és EU-országbeli megyék, városok részvételével. Ezek döntő többsége a területi igazgatás, a civil szerveződések, a településközi társulások, illetőleg az oktatási-kulturális területi fejlesztési munka tárgykörét érintették, időnként legfeljebb a kis- és középvállalkozások támogatásának kérdése került bele ezekbe az együttműködésekbe a szűkebben vett gazdasági szférából. E kapcsolatok egy jelentős része a projektek befejeződése után is fennmaradt (a projektek által elindított tárgyasult fejlesztések továbbvitelére azonban – általában pénzügyi okok miatt – ritkán került sor).

Az évtized második felében – többek között az önkormányzati törvény módosításával adódott „létbiztonság” tudatában – erősebbé vált a területi önkormányzatok területfejlesztési aktivitása, jóllehet, eszközök (és kompetencia) hiányában ezek inkább csak „puha” tevékenységek voltak, közvetlen gazdaságfejlesztési irányultságuk nem lehetett. Formájukat tekintve a legjellemzőbbek az alábbiak voltak:

- *A területfejlesztési tanács munkaszervezeti háttérének biztosítása.* A különvált területfejlesztési rendszer egyik sajátossága, hogy a titkársági teendők kapcsán sokszor a kettő mégsem vált el (csak a döntéshozatali rendszer).
- *Külföldi kapcsolatépítés.* Fontos elemmé vált a terület marketing, egyre többször került sor vállalkozók találkozájára, ritkábban tőke bejövétel is kísérte ezt.
- *Tervezés.* Részben a megyei közgyűlés és a területfejlesztési tanács elnökségének „perszónáluniója”, részben a területfejlesztési tanácsnál lényegesen nagyobb területi önkormányzati kapcsolati tőke okán a tervezésben-programozásban való érdemi részvétel volt a legfontosabb területfejlesztési közreműködés. Viszonylag gyakori volt, hogy a komplex megyei fejlesztési programhoz csatlakozó – zömmel szociális vagy infrastrukturális természetű – ágazati terveket, koncepciókat az önkormányzat készítette és fogadta el, a területfejlesztési tanács pedig igyekezett támogatni ezek végrehajtását.
- *Kistérségekkel való együttműködés.* A kistérségek területfejlesztési favorizálása fontos területfejlesztési tevékenységi elemmé tette a velük való intenzív kapcsolattartást, időnként olyan benyomást keltve, hogy egy vá-

lasztott képviseleti testület a polgármesterek részvételével felállt kistérségi fejlesztési társulásokkal való szoros kapcsolatban próbálta volna a saját legitimitását igazolni vagy éppen erősíteni.

- *Humán erőforrás fejlesztés.* A „munka világának” ügyeire jött létre a munkaügyi tanács, tulajdonképpen a megyei területfejlesztési szervezetrendszer harmadik különálló elemeként. A megyei önkormányzatok itt is külső segítők lettek, azzal a különbséggel, hogy e téren a megyei munkaügyi központok tagolt szervezete nem tette szükségessé az adminisztratív részvételt.
- *Részvétel, közreműködés eseti akciókban, programokban.* A fent említett megyei beszámolók több ilyen taglalnak. A skála eléggé széles: szó volt speciális rendeltetésű szervezetek (szervezési-fejlesztési célú irodák, információs központok stb.) létrehozásában való közreműködésről, visszatérő rendezvénysorozatok megszervezéséről (turisztikai vagy marketing-céllal is), de nem ritka eset az, amikor a területi önkormányzat pályázó vagy társpályázó valamilyen fejlesztés érdekében.

#### *A területfejlesztési tanácsok tevékenysége*

A területfejlesztési tanácsok saját működésüket – a referátumok szerint – három területre összpontosították:

- a legfontosabb természetszerűleg a pályázati rendszer működtetése;
- ezzel összefüggésben a megyei tervezési-programozási munkák irányítása és részben elvégzése;
- a kapcsolattartás (a területfejlesztési szereplőkkel, majd a régió fejlesztési tanácsával és munkaszervezetével, és külön is hangsúlyozva a szakmai segítségnyújtást minden partnernek, leggyakrabban a kistérségeknek és a települési önkormányzatoknak).

A decentralizált megyei területfejlesztési rendszer működése tekintetében – visszatérően – három kritikus pontot fogalmaztak meg ezek az értékelések:

- a központi szabályozás és előírások zártsága és részletessége miatt rendkívül szűk helyi mozgástér maradt, a helyi-térségi sajátosságok érvényesítésére alig maradt „szabad” lehetőség;
- ebből adódóan – bár jelentős szellemi és anyagi ráfordításokkal minden megyében elkészültek az alap területfejlesztési tervdokumentumok (a '98-ban megjelent miniszteri rendelet ellenére különböző tartalmú és mélységű koncepciók, stratégiai programok, helyenként operatív programok) – a rendszer működése mellőzte a megyei (helyi) program alapot;
- a források szűkösége és prognosztizálhatatlansága az elosztási, és nem a valós fejlesztési „küldetést” erősítette, ami sok tekintetben deformálta a pályázati rendszert is (a sorrendbe állítás konfliktusának kerülése, kistérségi

ségenkénti kvótázás, felső támogatási korlát előzetes megszabása, egyenletes támogatás mérséklés az igényelthez képest stb.).

A rendszer működésének, valamint valószínűsíthető hatásának az értékelése a támogatások néhány jellemzője alapján történhet (1. táblázat), a korábbiakban, a keretek értékelésekor kapott képet a számok alapján is megerősítve.

A megyei területfejlesztési tanácsok által kezelt források többsége – 2000-ben több mint a kétharmada – valójában településfejlesztési célzatú volt. A teljes támogatási keretek – az adott éves állami költségvetések függvényében – hullámzó módon nőttek, ezen belül azonban a területi kiegyenlítési és céltámogatási keretek nőttek dinamikusabban, és nem a tényleges területfejlesztési keret.

Ugyanakkor a területfejlesztési célelőirányzat (TFC) terhére adott támogatások minden tekintetben „jobb mutatókkal” írhatók le: lassacskán közeledett az átlagos fejlesztési projekt méret a területi hatáshoz szükséges kritikus tömeghez, mégpedig oly módon, hogy a támogatási mérték csökkent, a multiplikátor hatás (egységnyi támogatáshoz kötődő „saját” vagy más fejlesztési források) nőtt.

Tulajdonképpen a legjellemzőbb rendszerelem mindazonáltal a három elem mindegyikénél a második oszlop: a jócskán 10 millió Ft alatti átlagos egy pályázatra jutó támogatás azt mutatja, hogy a rendszer inkább elosztó jelleggel működött, és kevésbé prioritásokhoz kötődő koncentrált fejlesztési ösztönzőként.

A TFC – ahogy fentebb már említettük – hozzávetőleg az egyharmadát tette ki a teljes támogatási összegnek. Részletesebb adataink már csak a Dél-dunántúli régió három megyéjére vannak, de abból tudjuk, hogy ezen egyharmadnyi arányrésznek szinte pontosan a fele szolgált kifejezetten gazdaságfejlesztési projekteket, a másik fele (zömében csak a pályázati kérelem címeiként termelői infrastruktúra fejlesztéseket, tervezést, közmunkát és minden mást.

Körülbelül a nyertes pályázóknak is a felét tették ki a nem közösségi-önkormányzati típusú szereplők. Ha még részletesebben áttekintjük a gazdasági típusú pályázatokat, akkor azt látjuk, hogy a nyertes gazdaságfejlesztési tervek legkevesebb egyharmada mezőgazdasági – zömmel kisüzemi – célokat szolgált (a Dél-Dunántúlon ez például terményszárítót, állatférőhely-létesítést, kisképbeszerzést jelent elsősorban), egy további harmad pedig helyi ellátásra létrejövő vagy esetleg fejlődő kisipart, szolgáltatást (sütőde, kiskereskedelem, lakossági szolgáltatás a leggyakoribb).

A benyújtott és a nyertes pályázatok viszonyára – az egységes területfejlesztési tanácsi nyilvántartás hiánya miatt – mindössze két esztendő adata állhat rendelkezésünkre, ami csak fenntartásokkal alkalmas következtetések levonására. Amiért mégis utalunk rá, az voltaképpen a pályázatok számában és a támogatásokban mutatkozó többletigények viszonya (2. táblázat).

1. táblázat

A decentralizált megyei alapok felhasználásának néhány mutatója 10 megye adatai alapján, 1996–2000

Megnevezés	TFC						TEKI						CÉDE		
	Támogatás ezer lakosra, ezer Ft	Támogatás 1 pályázatra, millió Ft	Átlagos projekt méret, millió Ft	Támogatási arány, %	Multiplikátor hatás	Támogatás ezer lakosra, ezer Ft	Támogatás 1 pályázatra, millió Ft	Átlagos projekt méret, millió Ft	Támogatási arány, %	Multiplikátor hatás	Támogatás ezer lakosra, ezer Ft	Támogatás 1 pályázatra, millió Ft	Átlagos projekt méret, millió Ft	Támogatási arány, %	Multiplikátor hatás
1996	793,1	9,5	44,9	21,1	3,7	960,8	11,8	33,2	35,5	1,8	-	-	-	-	-
1997	658,9	5,2	37,1	14,0	6,1	1067,3	8,1	26,4	30,8	2,3	-	-	-	-	-
1998	860,2	5,6	41,3	13,6	6,3	1131,1	9,0	45,2	19,9	4,0	519,9	4,1	19,1	21,3	3,7
1999	837,4	7,0	52,0	13,4	6,5	995,3	7,9	41,4	19,2	4,2	652,6	3,9	22,9	16,8	4,9
2000	845,5	7,5	68,7	10,9	8,2	1328,1	9,7	38,0	25,5	2,9	629,9	3,7	11,3	32,7	2,1
Összesen	4018,0*	6,7	48,2	13,9	6,2	5513,9*	9,1	37,0	24,7	3,1	1805,5*	3,9	17,6	21,8	3,6

\* A 2000. év végi lakónépesség számmal

Forrás: 10 megye (a közgyűlés és a területfejlesztési tanács együttes) adatközlése, 2001. (Saját számítás)

## 2. táblázat

## Pályázati többletigények, 1999–2000

Megnevezés	TFC		TEKI		CÉDE	
	Pályázati arány, ösz- szes/nyertes	Támogatási többlet igény mértéke	Pályázati arány, ösz- szes/nyertes	Támogatási többlet igény mértéke	Pályázati arány, ösz- szes/nyertes	Támogatási többlet igény mértéke
1999	1,63	2,10	1,55	3,45	2,04	3,32
2000	1,73	2,28	1,52	2,21	1,88	3,63

*Forrás:* 10 megye (a közgyűlés és a területfejlesztési tanács együttes) adatközlése, 2001. (Saját számítás.)

A két oszlop közötti különbség mindhárom elemnél megítélésünk szerint egyszerre két dologra mutat rá: egyfelől a területfejlesztés pozíciójára, másfelől az elosztás versus prioritások szerinti koncentráció kérdéskörére.

Az elfogadotthoz képest kevés számú pályázat a decentralizált területfejlesztéshez kötődő mérsékelt bizalom és a vélelmezett alacsony támogatási képesség jele lehet, illetőleg azé, hogy a rendszer eléggé belterjes, az önkormányzati-közösségi szféra ügye.

A jócskán kettő alatti átlag nem túl nagy pályázati aktivitást jelent, következésképpen választási lehetőséget sem az odaítélőnek. Ugyanakkor valószínűleg az arányszámot az is lefelé viszi, hogy a támogatást az odaítélők inkább „terítik”, mintsem koncentrálják: mindenhol visszavenni az igényekhez képest, hogy minél többen kapjanak, és ebben nyilván közrejátszanak a fentebb vázolt általános jellemzők is (a támogatási többlet igény aránya e szabály szerint magasabb, hogy a végső kalkulusnál a pályázó a „pénzénél legyen”). Mivel a fejlesztések többségükben nem területi, hanem települési vagy legfeljebb néhány települést érintő érdekeket szolgálnak, a döntéshozónak nincs is nagyon lehetősége valósan mérlegelni, hiszen az érdemi döntéshez szükséges elvi feltételek (információ, döntési képesség, érdekeltség a döntés eredményében stb.) nem állhatnak rendelkezésére.

Összefoglalóan, ahhoz, hogy a decentralizált területfejlesztés a területi gazdaság fejlesztésének, a teljesítőképesség növelésének, a piacgazdaság kiépítésének és modernizációjának érdemi tényezője lehessen, az intézményi-szabályo-

zási keretek újragondolásakor és módosításakor az alábbi főbb csomópontokra kell határozott és perspektivikus megoldást adni:

- a) a területfejlesztési decentralizált rendszernek a két meghatározó szintre, a megyei és regionális nagyságú területi egységekre kell épülnie (NUTS2 és 3 szintek);
- b) a döntési rendszer decentralizációjakor a döntési képesség, az információ és az érdekeltég együttes meglétét kell alapul venni, ahol mellőzhető, ott el kell hagyni a központi szabályozást;
- c) a meghatározó szinteken lévő intézményrendszernek egységes rendszerbe kell illeszkednie, hasonló feladatkörrel, szervezettel és működési rendszerrel;
- d) a szintek között rögzített funkciómegosztásnak kell lennie, amely az adott szint legfontosabb, a működését, küldetését meghatározó funkció elsődlegességét, de nem kizárólagosságát kell jelölje;
- e) a funkcióhoz rendelt nagyságrendű saját eszközökkel kell felruházni a decentralizált intézményeket, amelyek elégségesek arra, hogy legalább a kis- és középvállalati kört képesek legyenek a partnerség számára tartós jelleggel elérni;
- f) a rendszer működésének integritását a programokra épülés, a program-egyeztetés (a megfelelő tervidőszakra) és a programfinanszírozás (támogatás rendszer) teremti meg (esetleg tervszerződési formában rögzítve a megfelelő szintek között).

A fentiek mindegyike kívülesik a megyei (decentralizált) területfejlesztés hatókörén. Mindemellett – legalábbis az EU-csatlakozás utáni első három évben – maguk a megyei területfejlesztési tanácsok is kirekesztődnek az NFT által meghatározott területfejlesztési támogatási intézményi keretektől, bár lehetne, de nincs szerepük ezekben. Ilyetén a megyei területfejlesztési tanács alapfeladatában most nem más, mint egy plusz potenciális pályázó szervezet.

### *Felhasznált irodalom*

- A new partnership for cohesion – convergence competitiveness cooperation* (2004). Third report on economic and social cohesion. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- A tudástársadalom kiépítésének forrásai Magyarországon a térszerkezetben és a szellemi vagyon növekedésének tényezőiben* (2000). Budapest, Oktatási Minisztérium (szerző: Jávorka Edit).
- Bergman, E. M.–Feser, E. J. 1999: *Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications*. Regional Research Institute, West Virginia University (The Web Book of Regional Science).
- Buzás N. 2000: *Klaszterek: kialakulásuk, szerveződésük és lehetséges megjelenésük a Dél-Alföldön. – Tér és Társadalom*. 4. pp. 109–123.

- Commission Guidelines for Regional Development Programmes 2000–2006*, 1999: Brussels, Commission of the European Communities.
- Csaba L. 1999: Hogyan maradjunk ki az Európai Unióból? – *Gazdaság*, XXXII. évf. 2. pp. 25–36.
- Dóry T. 1998: Beszállítói kapcsolatok és az ipari együttműködés lehetséges klaszterei a Közép-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom*, 3. pp. 88–92.
- Enright, M. J. 1998: Regional Clusters and Firm Strategy. In Chandler, A. D. – Hagström, P. – Sölvell, Ö. (eds.): *The Dynamic Firm*. Oxford, Oxford University Press. pp. 315–342.
- Enyedi Gy. 1996: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület
- Enyedi Gy. 2000: Globalizáció és a magyar területi fejlődés. – *Tér és Társadalom*. 1. pp. 1–10.
- ESDP – European Spatial Development Perspective*. (1999). Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Competitiveness report 2003*. Commission staff working document. Brussels, Commission of the European Communities. (12. 11. 2003., SEC (2003)1299 – a Közösség honlapjáról letöltve: 2004. 02. 19.)
- Grosz A. 2000: Ipari klaszterek. – *Tér és Társadalom*. 2–3. pp. 43–52.
- Grosz A. 2001: A decentralizált területfejlesztési támogatások felhasználásának tapasztalatai a Nyugat-dunántúli régióban. – *Tér és Társadalom*. 2. pp. 131–146.
- Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.) 2000: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Horváth Gy. 2001: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Hrubi L. 2002: Öt év az évtizedből – a megyei területfejlesztés. In Pálné Kovács I. (szerk.): *Európába megy a megye – Tíz éves a területi közigazgatás, öt évesek a területfejlesztési tanácsok* (Konferencia, Pécs, 2001. október 25–26.). Pécs, Baranya Megyei Önkormányzat, pp. 71–81.
- Lagendijk, A. 1999: *Good practices in SME cluster initiatives. Lessons from the „Core” regions and beyond*. Working papers. Newcastle, CURDS.
- Lengyel I. 2000: A regionális versenyképességről. – *Közgazdasági Szemle*. 12. pp. 962–987.
- Lengyel I. 2000: Porter-rombusz: a regionális gazdaságfejlesztési stratégiák alapmodellje. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 39–86.
- Lengyel I. 2001: Iparági és regionális klaszterek: tipizálásuk, térbeliségük és fejlesztésük főbb kérdései. – *Vezetéstudomány*. 11. pp. 19–43.
- OECD 2000: *Local partnership, clusters and SME globalisation*. Bologna, LEED workshop paper.
- OECD 2001: *Enhancing SME Competitiveness*. Paris, OECD.
- Porter, M. J. 1998: Clusters and the New Economics of Competition. – *Harvard Business Review*. Nov–Dec. pp. 77–90.
- Steiner, M. (ed.) 1998: *Clusters and Regional Specialisation*. (European research in regional science. 8.) London, Pion Ltd.

## ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGFEJLESZTÉSI GYAKORLAT A HAZAI TELEPÜLÉSEKEN

*Mezei Cecília*

### Bevezetés

A nemzeti kormányokhoz hasonlóan a helyi önkormányzatok is a mind inkább globalizálódó gazdasági környezetben működnek. A globalizáció a lokális szint felértékelődéséhez vezetett, s ezt a folyamatot erősítette a térségi különbségek kezelésére irányuló központi kormányzati politika hatástalansága is (*Campbell*, 1990). E közben a közszolgáltatások biztosításában egyre nagyobb szerep jutott a helyi szintnek és az önerős fejlesztéseknek. A decentralizáció, a szubszidiaritás, a partnerség és az addicionalitás pedig, általánosan elfogadott, és a helyi szint jelentőségét növelő regionális politikai alapelveként rögzültek.

Ebben a környezetben kellett a helyi szintnek megtalálnia a saját stratégiájához illeszkedő, a fenntarthatóság kritériumait figyelembe vevő, a helyi foglalkoztatási problémákra megoldást adó és a helyi társadalom tagjainak véleményére építő egyedi megoldásokat. Nem véletlen tehát, hogy *a helyi gazdaságpolitika óriási jelentőségre tett szert* az 1980-as és az 1990-es években, mely folyamatnak velejárója volt a *public-private partnership* megoldások általános elterjedése is.

A változások eredményeképpen a központi gazdaságfejlesztési beavatkozások mellett létjogosultságot nyert a helyi, a szubnacionális gazdaságfejlesztés is.

*Helyi gazdaságfejlesztés* alatt olyan beavatkozásokat értünk, amelyek a helyi gazdaság működését befolyásolják. A helyi gazdaságfejlesztés folyamata során a helyi szereplők vagy kezdeményezőként, vagy a külső fejlesztési elképzelés elfogadóiként, támogatóiként és alakítóiként lépnek fel.

A külső hatásokkal azonban óvatosan kell bánni, hiszen helyi gazdaságfejlesztésnek csak az olyan tudatos beavatkozás tekinthető, amelynek kezdeményezője és ellenőrzője a helyi társadalom, attól függetlenül, hogy azt a fejlesztést egy központi pályázati lehetőség vagy egy letelepülni vágyó cég ígéretei ösztönzik. Ebben a *bottom-up típusú fejlesztésben a lokális társadalom önálló döntési kompetenciája és mozgástere* a hangsúlyos (*G. Fekete*, 2001).

A helyi gazdaságfejlesztés sikere a helyi erőforrások megfelelő mennyisége, minősége és összetétele mellett függ az erőforrásokat birtokló szereplők együttműködésétől is. Azaz *a koordináció, a partnerség a helyi gazdaságfejlesztés kulcstényezőjeként jelenik meg*.

Természetesen maga az együttműködés nem feltétlenül jelenti a partnerek egyenrangúságát. Sőt, az a lényeg, hogy minden szereplő a saját feladatait, kötelességeit lássa el a helyi gazdaságfejlesztési folyamat során – a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében. Az a szereplő, amely – rendes körülmények között – mindig résztvevője e helyi akcióknak a *helyi önkormányzat*, amely azonban nem képes a többi kormányzati szinttől és a nem kormányzati szereplőktől függetlenül tevékenykedni (Bennett–Krebs, 1991).

A hazai helyzet vizsgálata során ezért választottuk ki a helyi gazdaságfejlesztési szereplők közül a települési önkormányzatokat, és fókuszáltunk azok helyi fejlesztési eszközrendszerére, gazdaságfejlesztési gyakorlatára és helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalásuk országspecifikus jellemzőire.

A tanulmányban áttekintést nyújtunk a települési önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenységéhez kapcsolódó szabályozási háttérrel, felmérjük továbbá, mekkora mozgástérrel rendelkeznek a helyi önkormányzatok a gazdaságfejlesztéshez szükséges feltételek megteremtésekor, és egy kérdőíves felmérés (*I. melléklet*) alapján vizsgáljuk, hogy e kereteken belül milyen eszközöket, stratégiákat és módszereket alkalmaznak széles körben, és melyek váltak egyedi eszközökké. A felmérés mélysége lehetővé teszi a területi dimenzió kutatását is, így kiemelten kezeljük a régiókhoz, a különböző térségekhez (települések együttese) illetve a fejlettség fokához köthető egyedi jellemzők feltárását.

A vizsgálat alapvető célja az *önkormányzati gazdaságfejlesztési eszközrendszer felmérése, a hazai települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztéshez való hozzáállásának és szerepének vizsgálata, valamint a hazai helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatban rejlő sajátosságok kimutatása.*

## **A településfejlesztés és a gazdaságfejlesztés hazai szabályozása**

A településfejlesztés olyan komplex feladatot jelent, amelynek szabályozásával átfogó módon egyetlen jogszabály sem foglalkozik. A településfejlesztésnek vannak olyan részterületei, amelyek nem esnek a központi szabályozás alá, és van számos eleme, amelyet a törvényhozó jogszabályok segítségével keretek közé szorított.

A *Magyar Köztársaság Alkotmánya* számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely közvetlen kihatással van a településfejlesztési tevékenységre. A szabályok egyrészt arra intenek, hogy a településfejlesztés során is tiszteletben kell tartani a tulajdonhoz való jogot, de a közérdek érvényesítése megengedi a tulajdonviszonyokba való beavatkozást, lehetőség van a kisajátításra. Másrészt általános településfejlesztési célokat is kijelölnek az Alkotmány szabályai – az egyes állampolgári jogok meghatározásával (Kökényesi–Madaras, 2002b). Ezek a célok az önkormányzati törvényben *kötelező önkormányzati feladatokként*

jelennek meg, amely feladatok biztosítása a településfejlesztés során megkerülhetetlen.

A helyi önkormányzati törvény (Ötv.) nem taxatív felsorolását adja azoknak a feladatoknak, amelyeket a települési önkormányzatok kötelezően végeznek, vagy fakultatív módon végezhetnek. Ezek a feladatok:

- a településfejlesztés;
- a településrendezés;
- az épített és természeti környezet védelme;
- a lakásgazdálkodás;
- a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás;
- a köztemető fenntartása;
- a helyi közutak és közterületek fenntartása;
- a helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól;
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában;
- az óvodáról, az alapfokú nevelésről, az oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás;
- a közösségi tér biztosítása;
- a közművelődési, a tudományos, a művészeti tevékenység és a sport támogatása;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása;
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

Ez a nem teljes körű feladat-felsorolás következik abból az önkormányzati alapjogból is, mely szerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Fontos követelmény továbbá, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

A fenti felsorolást szűkítve, a helyi önkormányzati törvény nevesíti a *kötelező feladatok* körét. Ezek:

- az egészséges ivóvízellátás,
- az óvodai nevelés,
- az általános iskolai oktatás és nevelés,
- az egészségügyi és a szociális alapellátás,
- a közvilágítás biztosítása,
- a helyi közutak és a köztemető fenntartása;
- és a nemzeti és az etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének garantálása.

Mivel az egyes önkormányzatok feladatellátási kötelezettsége eltérő lehet (a település nagyságától, a lakosságától és egyéb feltételektől függően), így a felsorolt lehetséges önkormányzati feladatok csak részben csoportosíthatók tisztán kötelező, illetőleg fakultatív kategóriákba. Vannak olyan feladatok, amelyek egyes önkormányzatok vonatkozásában önkéntesen vállalhatók, más önkormányzatoknál azonban kötelezőek.

A helyi önkormányzati törvényben nevesített kötelező feladatok körét – a szabályozás értelmében – egyéb jogszabályok kibővíthetik, pl. hatásköri törvény, ágazati törvények stb. Ugyanakkor az önkormányzati önállóság fontos garanciája, hogy kötelező feladatot csak törvény állapíthat meg számukra.

A *helyi gazdaságfejlesztésről* megállapíthatjuk, hogy nem képezi az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatát, viszont más szerv hatáskörébe sem tartozik, így önként vállalt feladatként a települési önkormányzatok felvállalhatják azt, pontosabban részt vállalhatnak benne – a saját bevételeik terhére. Az önkormányzati törvényben nevesített fakultatív feladatok között megtalálhatjuk viszont a *településfejlesztést*, amelynek a – *megakadt törvénykezési folyamat* következtében kialakuló – szabályozási hiányosságok miatt nem rögzítettek a tartalmi, az eszközoldali és a szervezeti részletei.

A *településügyi törvény* feladata lett volna az önkormányzatok működését elősegítő – egyúttal harmonizált – szabályozási háttér biztosítása. A törvény azonban – a hosszas előkészítő munka után – nem került elfogadásra, így a településfejlesztés feladatához kötődő pontos kereteket a mai napig egyetlen jogszabály sem rögzíti. A *területfejlesztési törvény* rendelkezése szerint a településfejlesztésről és rendezésről külön törvényt kell alkotni, amely azonban még a mai napig nem született meg. Ennek következtében „a településfejlesztés intézményes rendszere esetleges, tartalma pillanatnyi ágazati vagy pénzügyi érdekek alapján változó” (Kökényesi, 1997. 268. o.).

Az, hogy *milyen feladatokat vállal fel az önkormányzat* (amennyiben erre a jogi lehetősége megvan) a kötelező feladatok elsődlegességét biztosító követelmény érvényesítése mellett, az önkormányzatok saját bevételeitől és vagyoni helyzetétől függ elsődlegesen. A település adottságai korlátok közé szorítják az önkormányzat feladatválasztási szabadságát. Persze fontos szempont a *lakossági igények figyelembe vétele* is, de végeredményben a *költségvetési korlát képezi a szűk keresztmetszetet*.

Nem véletlen, hogy a gazdálkodás tervezésére vonatkozóan kötelező előírást is megfogalmaz az Ötv. – a 91. §-ban *gazdasági program* évenkénti elkészítését írja elő a települési önkormányzatok számára.

A *központi költségvetési törvények határozzák meg az adott évi önkormányzati gazdálkodási kereteket*, amelyek így *nehezen tervezhetőek*, és – az önkormányzati finanszírozási rendszer jellemzőiből következően – *erősen behatárolják a települési önkormányzatok működési lehetőségeit*. A működés és a telepü-

lésfejlesztés finanszírozása során az államháztartási törvény és a közbeszerzési törvény előírásait be kell tartani. Az önkormányzati gazdálkodás „szabadságát” ez a két törvény is „korlátozza”.

Az önkormányzati bevételek 27–28%-át (*Dobos–Szelényi, 2003. 969. o.*) kitevő saját bevételek körét és nagyságát viszonylag nagyobb rugalmassággal alakíthatják a települési önkormányzatok. A díjszabási rendeletükben meghatározhatják a közszolgáltatások igénybevételéért fizetendő díjakat, és a *helyi adó törvényben* (Htv.) rögzített kereteken belül megválaszthatják az adónemeket és a helyi adóbevételek mértékét. A saját bevételek, különösen a helyiadóbevételek fontos alapját képezik a helyi fejlesztéseknek, ezért különösen lényeges, hogy a törvény módosítása – az uniós jogharmonizáció fényében – jelentősen leszűkítette a települési önkormányzatok mozgásterét a helyi iparüzési adó tekintetében. Kérdés, hogy az így kieső helyi fejlesztési forrásokat más keretből lehet-e majd pótolni.

A településfejlesztés finanszírozása egyébként is kényes kérdés, hiszen *átfogyó, közvetlen településfejlesztési központi forrás nincs*; az önkormányzatoknak maguknak kell kigazdálkodniuk a fejlesztéshez szükséges összegeket, vagy külső források szerzésével – pályázati úton, vagy magántőke bevonásával – kell gondoskodniuk a beruházások megvalósulásáról. A központi fejlesztési források célterületeit és keretösszegeit mindig az *adott évi költségvetési törvény* irányozza elő, amely így nehezen tervezhető, és többségben nem jár alanyi joron – a kivételt képező céltámogatásnál is van egy felső költségvetési korlát!

A *területfejlesztési decentralizált források* jó része településfejlesztési célokat finanszíroz, így lényeges kérdés, hogy a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok milyen célokat ítélnek támogathatónak az adott évben (figyelembe véve az ide vonatkozó központi szabályokat), illetve a kormányrendeletek hogyan szabályozzák a forrásokat igénybe vehető önkormányzatok körét (*Mezei, 2003c*).

Lényeges településfejlesztési forrást jelentenek a *cél- és címzett támogatások*, így a településfejlesztési célok megfogalmazásakor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a parlament – az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban – milyen települési fejlesztésekhez és milyen feltételek mellett nyújt központi költségvetési támogatást (*Kökényesi–Madaras, 2002b*).

A *jogalkotásról szóló törvény* előírja, hogy a *jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett értékeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik* (20. §).

Ez az előírás akkor is érdekes, ha tudjuk, hogy a településfejlesztési döntések legnagyobb részét a képviselő-testület határozattal fogadja el, így szigorúan véve nem minősül a jogalkotásról szóló törvény alá tartozónak. Ugyanakkor gyakran ezek a határozatok szolgálnak a rendelettel elfogadott helyi jogszabály-

ok – pl. az éves költségvetésről, a helyi értékvédelemről, az egyes szabályozási tervekről szóló helyi rendeletek – alapjaként, így indokolt, hogy már az előkészítő munka során a fenti követelmények betartásra kerüljenek, elkerülve ezzel a későbbi vitákat, jobban megalapozva a szükséges döntéseket, figyelembe véve az „önkormányzó” közösség igényeit (*Kökényesi–Madaras, 2002b*).

A településfejlesztés tervezése kapcsán számos jogszabály kötelező terv-, koncepció- illetve programkészítést ír elő a helyi önkormányzatok számára.

Elsőként emeljük ki az *építésügyi törvényt* (Étv.), amely szigorú előírásokat tartalmaz a településrendezés tervezésére vonatkozóan.

Az Étv. definiálja a településfejlesztés tervezéséhez kötődő alapfogalmakat, továbbá rögzíti a települési önkormányzatok a településrendezési feladatait.

Mivel a településrendezési terveket a településfejlesztési koncepció alapozza meg, az *Étv.* lényegében *kötelezően előírja a koncepció elkészítését a települési önkormányzatok számára.*

A településrendezés eszközei a települési önkormányzat képviselő-testülete által elkészített és határozatban elfogadott

- településfejlesztési koncepció,
- településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapoz meg,
- helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapoz meg.

Fontos kitétel a törvényben, hogy több település közösen is elláthatja az összefüggő településrendezési feladatait.

*Belátható, hogy a hatékony működéshez folyamatosan szükség van tervekre, sőt azok folyamatos karbantartására, felülvizsgálatára is.* A településfejlesztési koncepcióra alapozott rendezési tervek készítését az építési törvény adott határidővel kötelezően elő is írja. Igaz, hogy a törvény előírásainak nem teljesítése semmilyen szankciót nem von maga után. 1997-ben a törvény kihirdetésekor még semmilyen teljesítési határidőt nem írtak elő az önkormányzatok számára, csak az elfogadás előtt álló új tervek vonatkozóan adtak egy év harmonizációs haladékot; a már jóváhagyott településrendezési terveket a módosításukig, illetőleg a helyükbe lépő új tervek elkészültéig változatlanul lehetett alkalmazni. Az előírás nyilván nem bizonyult kellően ösztönzőnek, így 1999-ben 2003. december 31-es, 2002-ben pedig a megyei jogú városok a főváros és kerületei, illetve a városok kivételével 2004. december 31-es végső határidőt írtak elő a korábbi jogszabályok szerint készített érvényes rendezési tervek használhatóságára.

Ugyanakkor tudnivaló, hogy a jelentősebb fejlesztési akciók és beruházások rendszerint a településszerkezeti és a szabályozási tervet is megkövetelik (*Kökényesi–Madaras, 2002b*). Ugyanez a tendencia látszik kibontakozni az uniós és állami támogatások estében, ahol a források elosztói már a pályázati kiírásaiban

rögzíthetik a rendezési terv követelményét, ahogyan egyéb akciótervek, pénzügyi tervek, ágazati vagy funkcionális koncepciók is előfeltételként jelenhetnek meg.

*A tervezésre tehát egyre nagyobb hangsúly helyeződik, így a településversenyben minden bizonnyal előnyöket lehet kovácsolni a megfelelő tervezési gyakorlatból, s ebben az esetben már nem elegendő a települési önkormányzatok számára az előírások egyszerű betartása. Hozzáértés, megfelelő tervezőgárda, megfelelő tervezési mechanizmus, egyeztetési eljárás stb. kell a fejlesztési tervek elkészítéséhez és a szabályokat követő rendezési típusú tervek aktualizálásához.*

A tervezés folyamatára és mikéntjére vonatkozó fontos szabályokat rögzít a *környezetvédelmi törvény*. A törvény 27. §-a kimondja, hogy a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében *a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární, értékelni, és a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket környezetvédelmi fejezetben – vagy önálló környezetvédelmi tervben, illetőleg programban – kell rögzíteni*. A települési önkormányzatoknak a fejlesztési tevékenységük során érvényesíteniük kell a környezetvédelem követelményeit, és elő kell segíteniük a környezeti állapot javítását.

A települési önkormányzatnak a környezet védelme érdekében a hatévente aktualizált Országos Környezetvédelmi Programhoz, illetve a település rendezési tervéhez igazodva illetékességi területére *önálló települési környezetvédelmi programot* kell kidolgoznia, amelyet a képviselő-testület hagy jóvá.

A települési önkormányzat gondoskodik a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, mind a település rendezési terveinek jóváhagyása során, mind pedig az önkormányzat által hozott egyéb határozatok elfogadásakor, akár önálló önkormányzati rendelet megalkotásával is. A programot minimum két évente felül kell vizsgálni. Ugyanakkor a környezetvédelmi törvény is lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzatok közös környezetvédelmi programot készítsenek.

A települési környezetvédelmi programnak a törvény a kötelező elemeit is tételesen felsorolja (47. § 1. bek.):

- a) a települési környezet tisztasága,
- b) a csapadékvíz-elvezetés,
- c) a kommunális szennyvízkezelés, -gyűjtés, -elvezetés, -tisztítás,
- d) kommunális hulladékkezelés,
- e) a lakossági és közszolgáltatási (vendéglátás, település-üzemeltetés, kiskereskedelem) eredetű zaj-, rezgés- és légszennyezés elleni védelem,
- f) a helyi közlekedésszervezés,
- g) az ivóvízellátás,
- h) az energiagazdálkodás,

- i) a zöldterület-gazdálkodás,
- j) a feltételezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításának és a környezetkárosodás csökkentésének.

A település fejlesztésével összefüggésben számos más törvény is tartalmaz fontos előírásokat, amelyek rendszerint korlátokat állítanak a fizikai fejlődés területén, de találhatóak olyan előírások is, amelyek kisebb-nagyobb fejlesztési kötelezettségeket rónak az önkormányzatokra. Itt a teljesség igénye nélkül említjük meg a termőföldről, az erdőről, a műemlékekről, a bányászatról, a természetvédelemről, a kulturális örökség védelméről szóló törvényeket. Ezek köre azonban folyamatosan bővül, így az aktuális jogszabályok tekintetében alapkövetelmény a jegyzők naprakészsége (*Kökényesi–Madaras, 2002b*).

### Gazdaságfejlesztési gyakorlat a vizsgált településeken

A tanulmányban egy empirikus kutatás bemutatására vállalkozunk. A vizsgálatba bevont települési önkormányzatok körét a 2. mellékletben közölt kérdőívet visszaküldő 288 település adja. A kérdőív a *települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatára* fókuszált, a következő témakörök kiemelt kezelésével:

- tervezés,
- vállalkozásfejlesztés,
- partnerség,
- szervezetrendszer,
- infrastruktúra-fejlesztés.

A fejezet – lényegében – ennek a kérdőíves felmérésnek az eredményeire támaszkodik, összevetve azt további adatokkal, információkkal – rávilágítva a fontosabb összefüggésekre. (A kutatás módszertani háttérét az 1. melléklet mutatja be.)

#### A tervezésről

##### Tervkészítés a települési önkormányzatoknál

A szabályozási háttér felvázolásakor láttuk, hogy számos olyan terv, stratégia, koncepció, programtípus van, amelyet a települési önkormányzatoknak el kell készítenniük; van több olyan terv, amelyet a támogatási alapok pályázati előírásai ösztönöznek, vagy írnak elő; és van számos olyan terv, amelyek elkészíttetését önkéntes alapon vállalják az önkormányzatok. (A terv kifejezést gyűjtőfogalomként használjuk. Beleértjük az összes olyan koncepciót, programot és tervet, amelyet a képviselő-testület készítet és fogad el. Külön jelezzük, ha konkrét tervtípusról beszélünk.)

A tervekészítési gyakorlat vizsgálatához arra kérdeztünk rá, hogy készült-e – 1990 óta bármikor – az önkormányzatnál ciklusprogram, gazdasági program, bármilyen gazdaságfejlesztési vonatkozásokat tartalmazó terv, illetve olyan településfejlesztési koncepció, amely a rendezési terv részét képezi. Nem kértük viszont a hivatkozott tervek csatolását, így elképzelhető, hogy teljesen más tartalmú és minőségű tervek kerültek egy kategóriába. Azt nem tudjuk eldönteni, hogy az elkészült tervek ténylegesen mennyire orientálják a helyi döntéshozókat, illetve milyen mértékben valósul meg a tervek folyamatos felülvizsgálata, és mekkora arányban van szó csupán az íróasztalfiókok számára készített tervekről.

Az egyéb típusú, fakultatív módon készített terveknel nem tettünk különbséget a tervek, koncepciók, programok és stratégiák között, mivel az eltérő kategóriákat a gyakorlatban nem a tervezéseméleti megfontolásoknak megfelelően használják. Itt a hangsúly az ágazaton és a funkción volt, amelyre az önkormányzat fontosnak tartotta valamilyen terv elkészíttetését, valamiféle stratégia megfogalmazását.

Jogi szabályozás – általában – nincs arra vonatkozóan, hogy milyen felépítésű, minőségű, vagy részletezettségű tervet kell elkészítenie az önkormányzatnak. A rendezési tervek ez alól kivételt képeznek, hiszen ott *a tervekészítők körét és a terv kötelező elemeit is részletesen szabályozza a törvényhozó*. A szintén kötelezően elkészítendő *környezetvédelmi program előírt részeit is nyomon lehet követni a környezetvédelmi törvény alapján*.

Ugyanakkor az Ötv.-ben előírt *gazdasági program és az Étv.-ben szabályozott, a rendezési terv részét képező településfejlesztési koncepció tartalmát az adott önkormányzat „belátására” bízta a törvényhozó*, azáltal, hogy nem írja elő azok kötelező elemeit. Igaz ugyan, hogy 2002-ben a Belügyminisztérium Településfejlesztési Irodája végre kiadott egy ajánlást a településfejlesztési koncepció felépítésére vonatkozóan, ám a közel 50 oldalas „maximalista” dokumentum csak mintát nyújthat a tervekészítéshez, ráadásul főként a nagyobb városok számára (Kökényesi–Madaras, 2002a). A gazdasági program értelmezéséről, elemeiről, elkészítésének módjáról azonban semmilyen egyéb jogszabály nem rendelkezik, és nincs olyan szakmai háttéranyag sem, amely orientálhatná a programok elkészítését.

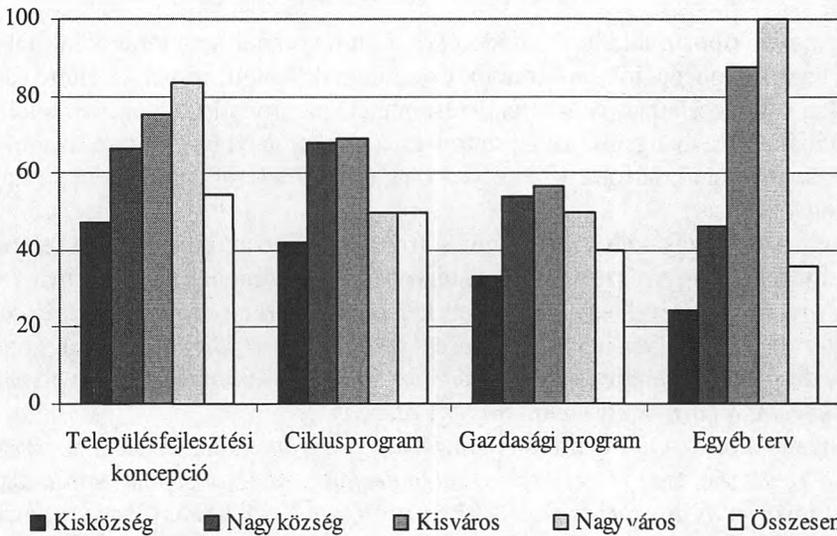
A fentiek ismeretében lássuk, hogy mennyiben feleltek meg a válaszadó települések a jogszabályi előírásoknak, illetve milyen tervezési gyakorlat jellemzi őket.

Míg a rendezési terv részét képező *településfejlesztési koncepció a települések többségénél, 54,5%-ánál, megtalálható*, addig az ugyancsak törvény által előírt *gazdasági programot csupán a települések 40%-ánál* – a nagyvárosok felénél, a kisvárosok 56%-ánál, a nagyközségek 54%-ánál és a kisközségek egyharmadánál – készítették el az önkormányzatok (1. ábra). A mintatelepülé-

sek 28%-a rendelkezett a törvény által kötelezőként előírt két tervtípussal, településfejlesztési koncepcióval és gazdasági programmal egyaránt. A kisközségeknél ez az arány 22%, a kisvárosoknál 31%, a nagyvárosoknál pedig 33% volt. A nagyközségek 45%-a rendelkezett mindkét tervtípussal.

1. ábra

*A települések tervkészítési gyakorlata, a válaszadó települések százalékában, méretkategóriás bontásban*



A gazdasági program készítéséhez képest kedvezőbb a kép a ciklusprogram tekintetében, amely azonban – formájából, időtávjából eredően – nem tudja igazán megalapozni a gazdálkodás hosszabb távú tervezését. Ennél, a települések felénél alkalmazott tervtípusnál is lefelé húzzák az átlagot a kisközségek.

Az Állami Számvevőszék 1999-es jelentésében arra hívta fel a figyelmet, hogy az Étv. szabályozása ellenére a vizsgálatba bevont települési önkormányzatok (65 települési önkormányzat) 85%-a rendelkezett településrendezési tervvel, melyek 20%-a még a tanácsrendszer idején elfogadott – azóta sem korszerűsített – településrendezési terv volt (ÁSZ, 1999).

Egy 2003-as állami számvevőszéki jelentés (ÁSZ, 2003b) is felhívta a figyelmet a helyi önkormányzatok gazdasági program-készítési gyakorlatának hiányosságaira. Miközben a felelős gazdálkodást az önkormányzatoknak az Ötv.-ben előírt gazdasági program alapján kellene végezniük, az ellenőrzött önkormányzatoknak (32 helyi önkormányzat) csupán 44%-a készítette el a saját gazdasági programját<sup>1)</sup>. A jelentés kiemeli, hogy a gazdasági program készítés-

sének elmulasztása összefügg azzal, hogy annak tartalmáról, készítésének határidejéről jogszabály nem rendelkezik. Probléma továbbá, hogy a forrásszabályozás évenkénti módosulása korlátozza a hosszabb távú tervezés megalapozottságát. Gazdasági program hiányában, illetve a gazdasági program figyelmen kívül hagyásával a gazdasági döntések a pillanatnyi szükségletek és lehetőségek hatására tervszerűenül történtek a vizsgált helyi önkormányzatoknál. Megjegyezzük, hogy a gazdasági program elkészítése sem jelent garanciát az abban foglaltak döntés-orientáló voltára.

Látható, hogy a kisközségek általában elmaradást mutatnak a tervkészítés gyakoriságát illetően. A nagyvárosok viszont élen járnak a fejlesztési típusú tervek elkészítésében (településfejlesztési koncepció és gazdaságfejlesztési tervek), míg a gazdálkodást megalapozó gazdasági program és a ciklusprogram esetében a nagyközségekhez és a kisvárosokhoz képest is hátrányban vannak. A kisvárosok és a nagyközségek, az egyéb, részben vagy teljes egészében gazdaságfejlesztési vonatkozású tervek kivételével, hasonlóan alacsony tervezési aktivitást mutatnak.

Összesen a települések 36%-a jelezte valamely az önkormányzat megbízásából készített, gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó további stratégia, koncepció, program vagy terv meglétét. Az összes nagyváros rendelkezik legalább egyféle, a gazdaságfejlesztést is megalapozó tervvel. A településméret csökkenésével ez az arány csökken: a kisvárosok 88, a nagyközségek 46 és a kisközségek 24%-a készített ilyen tervet.

A tervet készítő 103 önkormányzat közül hárman nem jelölték meg a hivatkozott terv típusát, 36%-uk csupán egy típust jelölt meg (a legtöbb esetben a turisztikai és a lakáskoncepciók állnak önmagukban, a vállalkozásfejlesztési viszont egyetlen egy esetben sem), a jellemző azonban a többféle terv elkészítése (2. ábra).

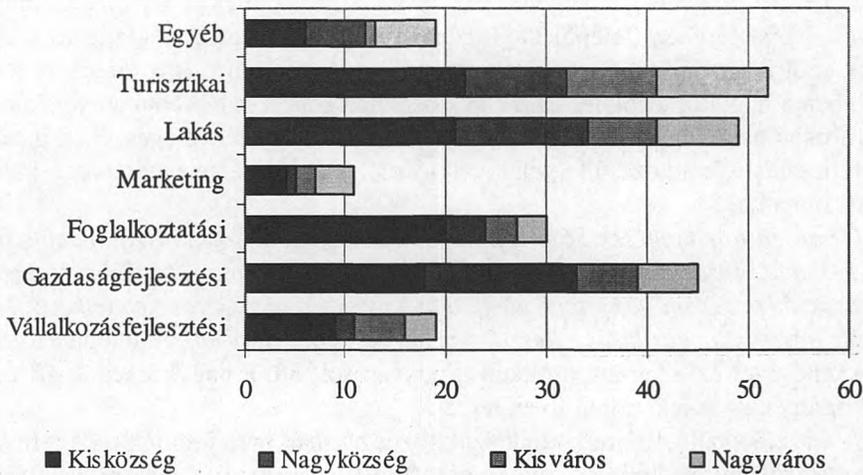
A tervek együttélésére egyfajta tematikai összefüggés jellemző. A marketing koncepciók jó része a turisztikai programokhoz kötődik. A vállalkozásfejlesztési tervek többsége gazdaságfejlesztési koncepciót is maga mellett tudhat, a foglalkoztatási koncepció pedig mindkettővel szoros együttmozgást mutat. Ezek az összefüggések talán semmi meglepő információt nem hordoznak, hacsak azt nem, hogy bizonyos esetekben érthetetlen, sőt túlzott a két vagy három, hasonló funkciót betöltő terv jelenléte. Főként igaz ez a kistelepülésekre, ahol a gazdaság „összetettsége” nem indokolja szerteágazó tervek elkészítését.

A leggyakoribb tertípusként a turisztikai koncepció, majd a lakáskoncepció jelenik meg. Nyilván a települési önkormányzatok követő magatartása is hozzájárul e két terület dominanciájához, az utóbbi években a központi fejlesztési források jelentős részének e két célterülethez kötése, és a pályázatok kiírása az önkormányzatok számára nagymértékben befolyásolhatta a helyi szintű tervek elkészítését. Ráadásul a kiírt központi támogatások feltételként fogalmazták

meg a képviselő-testület által elfogadott lakáskonceptió meglétét. A turizmusfejlesztés pedig olyan „felkapott” fejlesztési területet jelöl, amelyet – egyéb lehetőség hiányában – forrasszerzési lehetőségként, kitörési pontként kezel számos település.

2. ábra

*Gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó további tervtípusok a településeknél, db*



A funkcionális és ágazati tervek egy-egy célterületre orientálódásáért okolható a *központi fejlesztési politika túlzottan uniformizáló hatása* – fejlesztési források hiányában az aktuális támogatási prioritások határozzák meg a fejlesztési célterületet számos településnél (lásd 13. ábra) – *mellett az általános települési önkormányzati gazdálkodási kondíció is*, ám a háttérben egyre súlyosabb problémaként érzékelhető a helyi fejlesztési irányok kijelölésekor *a területi szintű koordináció hiánya is*, melynek segítségével *elkerülhetők lennének a párhuzamos fejlesztések, illetve az egymást kizáró fejlesztések*.

A gazdaságfejlesztési tervek előkelő, harmadik helyezése és a hozzájuk kapcsolódó vállalkozásfejlesztési, foglalkoztatási tervek arra utalnak, hogy több településen kiemelt fontosságot tulajdonítanak a települési önkormányzati gazdasági beavatkozások előzetes, komplex tervezésének. Ez azért is lényeges, mivel a stratégiakészítés az európai uniós helyi kezdeményezés-támogatásban is kulcsfontosságú elemnek bizonyul.

*Érzékelhető, hogy a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések komplex támogatása, illetve egyes részterületek kiemelt támogatása (főként a foglalkoztatási problémák kezelése) egyre hangsúlyosabb elemként jelenik meg az Európai*

Unióban. A jövőben a megfelelő tervezés és stratégiakészítés elkerülhetetlen lesz az uniós források elnyeréséhez, így a megoldás a komplex helyi fejlesztési, gazdaságfejlesztési, vállalkozásfejlesztési és munkahely-teremtési programok elkészítése, illetve a programok helyi támogatottságának, a partnerség kiépülésének elősegítése lehet.

Visszatérve a 2. ábrához, az egyéb kategóriába sorolt – gazdaságfejlesztési vonatkozásokat is tartalmazó – tervek többsége a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához köthető: intézményfejlesztési, infrastruktúra-fejlesztési, vagyongazdálkodási, oktatási koncepciókat soroltak ide az önkormányzatok.

Érdekes, hogy csupán három település jelezte a helyi gazdasági igényeket figyelembe vevő környezetvédelmi koncepció jelenlétét, mégpedig az egyéb kategóriába sorolva azt, mivel a törvény által előírt környezetvédelmi program meglétére külön nem kérdeztünk rá. Félő azonban, hogy ez szintén egy olyan tertípus, ahol a programkészítés előírása nem elégséges ösztönzője a terv elkészítésének.

Az ÁSZ 2000-es jelentése szerint *a vizsgált települések (67 települési önkormányzat) 27%-ánál volt csupán környezetvédelmi program, amelyek azonban nem feleltek meg maradéktalanul a törvényi előírásoknak. Az elkészített programoknak csupán egyharmadát hagyta jóvá a képviselő-testület; 50%-uk került egyeztetésre a szomszédos településekkel, a megyei önkormányzattal, az ÁNTSZ-szel és a Környezetvédelmi Felügyelőséggel; illetve egyharmadát vetették figyelembe a településfejlesztési koncepció és a rendezési tervek készítése során, holott erre vonatkozóan kötelező érvényű szabályokat fogalmaz meg a törvényhozó (ÁSZ, 2002b).*

*Mindenesetre egyre nagyobb hangsúlyt kell helyezni az önkormányzatoknál is a környezetvédelmi szempontok érvényesítésére és támogatására – akár a tervezés eszközével. Különösen igaz ez az EU-források megnyílása után, hiszen az Unió jelenlegi programozási időszakában is látható hangsúly van a környezettudatos fejlesztési stratégiák kidolgozásának támogatásán, és a helyi fejlesztések környezetre gyakorolt negatív hatásának mérséklése – várhatóan – még kiemeltebb követelmény lesz a 2007-től induló programozási periódusban (EC, 2004).*

*A tervkészítés menetére nyilvánvalóan kifejti hatását az önkormányzatokat is érintő nemzeti és uniós támogatási rendszer alakulása. Láttuk, hogy a lakáskonceptiók készítésének elterjedése követte a bérlakás-program pályázati kiírásának követelményeit. Feltehetően minden hasonló feltételeket megfogalmazó további pályázati kiírásnak is ilyen hatása lesz a tervkészítésre. Az uniós források elérhetősége egyúttal fokozódó minőségi kényszert is jelent az önkormányzatok által elfogadott tervek vonatkozásában. Nyilván a teljes körű uniformizálás nem tenne jót a helyi szintű tervezési folyamatnak, de a tervek térségi koordinációjának valamilyen szintű bevezetése mindenképpen támogatná a fejlesztés-*

tési párhuzamosságok elkerülését, a térségi érdekek érvényesítését, és a tervek, koncepciók minőségi ellenőrzését.

A rendezési típusú terveknel, azok készítésének és készítőinek központi szabályozásával ez a probléma nem áll fenn, csupán a még el nem készített településrendezési tervek száma jelenthet gondot, ám a támogatási rendszer átgondolásával elő lehet segíteni az előrelépést. Például az NFT keretében a Regionális Operatív Program térségi infrastruktúra- és települési környezet-fejlesztési prioritásához kapcsolódó „A városi területek rehabilitációja” elnevezésű pályázat benyújtási feltétele a településrendezési terv (szabályozási terv és településszerkezeti terv), valamint az azt megalapozó településfejlesztési koncepció megléte (ROP, 2004).

*Jelenleg önmagában a tervek számából következtetni egyfajta stratégiai szemlélet jelenlétére, akár félrevezető is lehet. Ám mindenképpen információhordozó az a tény, hogy a törvény által előírt tervezési kötelezettségnek a minta-települések 28%-a tett eleget. Figyelemre méltó továbbá, hogy a többféle tervvel rendelkező települések között találunk kisközségeket és nagyvárosokat egyaránt, ám a tervvel egyáltalán nem rendelkező települések (55 db) kizárólag községi jogállással rendelkeznek, túlnyomó többségük kisközség.*

A fejlesztések helyi tervezésének elmaradásaira egy 2003-as ÁSZ jelentés is felhívta a figyelmet. A vizsgálat szerint a települési önkormányzatoknak körültekintőbben kellene eljárniuk a tervezés során, be kellene tartaniuk a pályázati források igénylésekor az alapvető törvényi előírásokat, és igazodniuk kellene a közbeszerzési törvény előírásaihoz is. Azaz, a jelentés komoly hiányosságokat tárt fel a helyi fejlesztési akciók lebonyolítását illetően, s ez a kritika nem csupán a tervezést érintette. A dokumentum készítői úgy vélték, hogy az európai uniós csatlakozás miatt *elsősorban a városoknak és a kistérségi központ településeknek kellene nagyobb szerepet vállalniuk a kistérségi koncepcionális és programszerű területfejlesztési feladatok (többek között a tervezés) alakításában, illetve a pályázati programok összehangolásában és kidolgozásában* (ÁSZ, 2003c). Összességében a tervezés és a településfejlesztés térségi összehangolásának alulról induló, önkéntes formáját festette le a vizsgálatot végző elemzőgárda.

### A helyi fejlesztési irányok kijelölése

#### *A helyi vállalkozások bevonása a fejlesztési irányok kijelölésébe*

A helyi gazdaságfejlesztés gyakorlatának vizsgálata során lényeges momentum a helyi szereplők véleményének szerepe a fejlesztési irányok megfogalmazása és a tervek elkészítése során. *Az egyes beruházások életképességét, társadalmi elfogadottságát, külső pénzügyi támogatottságát nagyban elősegítheti, ha a tervezési folyamat során az elképzelés széleskörű egyeztetésen megy keresztül. Mi*

ebből az egyeztetési folyamatból csupán egyetlen szereplőkört emeltünk ki, mégpedig a téma szempontjából ugyancsak fontos helyi vállalkozókat – ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy a helyi gazdaságfejlesztés egy többszereplős akció, ahol a helyi szereplők köre túlmutat a települési önkormányzatokon és a helyi vállalkozásokon (Mezei, 2003a).

Arra kérdeztünk rá, hogy a fejlesztési tervek megfogalmazása során kikéri-e az önkormányzatok a helyi vállalkozások véleményét. *A helyi vállalkozások bevonása* a tervezési folyamatba a települések 64%-ában bevált szokás. A településméret növekedésével nő a vállalkozói vélemények tervekbe való beépítésének esélye. A kisközségek 57, a nagyközségek 72, a kisvárosok 81 és a nagyvárosok 100%-a vonja be a helyi vállalkozókat a tervezésbe. A 76 nemleges választ adó település közül (80%-uk kisközség) 65-ben nem éri el az ezer főre eső egyéni vállalkozások száma az országos átlagot, a társas vállalkozások esetében pedig 71 település mutatója marad el az átlagostól. Megállapíthatjuk tehát, hogy *a vállalkozókkal kialakított kapcsolat milyensége, a helyi vállalkozók szerepvállalása a koncepciók megfogalmazásában nagymértékben függ a településmérettől és a vállalkozássűrűségtől is. Meghatározó tényező a helyi társadalom milyensége, ahogyan az önkormányzati menedzsment összetétele, kapcsolatteremtő-képessége is befolyásolhatja a helyi szereplők bevonásának intenzitását a helyi stratégia kialakításába.*

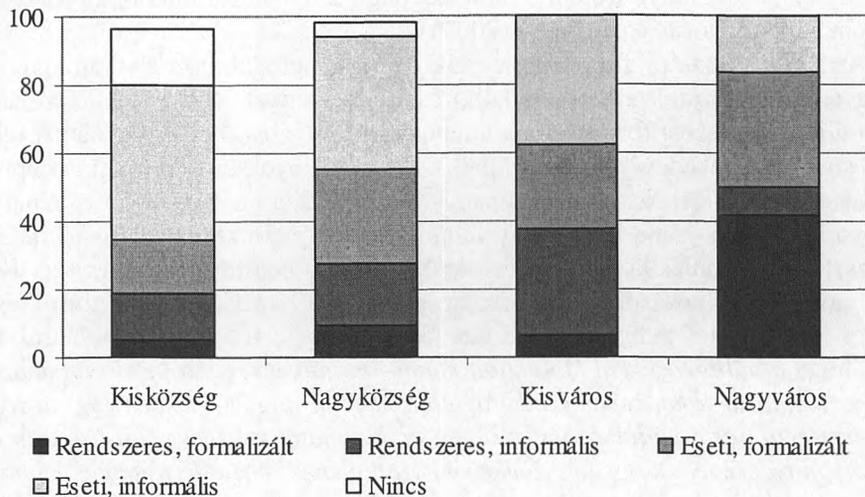
Ugyan a vállalkozói vélemények kikérdezésének módjára nem kérdeztünk rá, így elvileg bármi beleférhetett ebbe a kategóriába (az informális kapcsolat éppúgy, mint a rendszeres vállalkozói fórumok tartása), de külön kértük a válaszadókat, hogy minősítsék a térség vállalkozóival fennálló önkormányzati kapcsolatot, annak formális vagy informális, illetőleg eseti vagy rendszeres jellegét kihangsúlyozva (3. ábra). Itt már egészen más kép rajzolódott ki az együttműködésekről.

A települések 12%-a jelezte bárminemű kapcsolat hiányát; míg a kis- és nagyvárosokban ez nem jelent meg problémaként, a kisközségek 16%-a jelezte a kapcsolat hiányát, 4%-uk pedig nem válaszolt a kérdésre. A rendszeres, formalizált kapcsolattartás a nagyvárosok 42%-ára jellemző, további 8%-uk rendszeres, de informális kapcsolatot tart fenn a helyi vállalkozásokkal, és csupán 50%-uk jellemezhető eseti kapcsolattartással. *Minél kisebb településről van szó, annál meghatározóbb szerephez jut az eseti kapcsolattartás, a rendszereshez képest.*

*A nagyvárosokat leszámítva általában még nem épültek ki az önkormányzatoknál a rendszeres, formalizált vállalkozói kapcsolattartás keretei. Az eseti véleménynyilvánítási lehetőségek nem jelentenek kellő garanciát az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések vállalkozói támogatottságára, illetve beépülésére a helyi gazdaságba.*

## 3. ábra

*Az önkormányzat és a térség vállalkozásainak kapcsolata a válaszadók százalékában*



*Megjegyzés: 8 település nem válaszolt a kérdésre.*

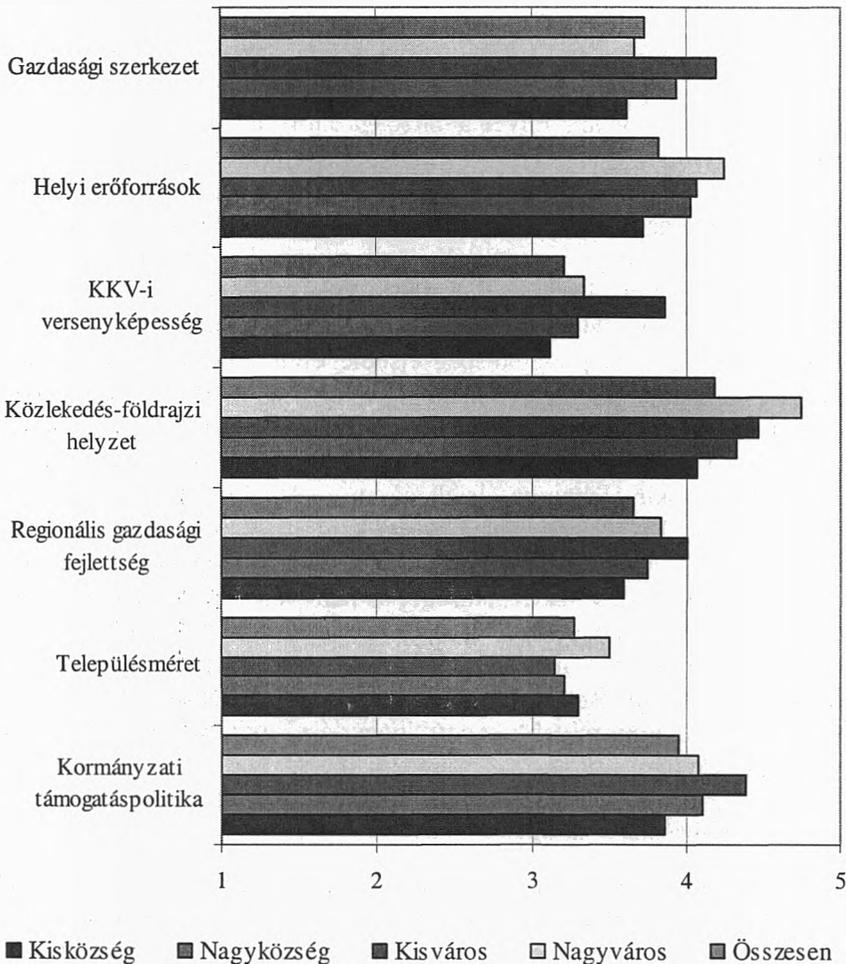
A helyi vállalkozások milyensége nem egyértelműen határozza meg a helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat alakulását, hiszen a mintatelepülések polgármesterei utaltak olyan multinacionális cégek jelenlétére, amelyek aktív kapcsolattartó magatartással befolyásolják a helyi célkitűzéseket, míg említtek olyan eseteket is, amikor a letelepült vállalkozás minimális kapcsolatot tart fent a helyi döntéshozókkal, és gyakorlatilag kívülállóként értékeli a helyi eseményeket. A KKV-k reagálása sokkal inkább függ a helyi társadalom milyenségétől, de vannak egyéb befolyásoló elemek is, így *a helyi vállalkozások kategóriái nem jelentenek kizárólagos csoportképző ismérvet a települési önkormányzatok és a vállalkozók közötti kapcsolatrendszer milyenségére, intenzitására vonatkozóan.*

#### *A helyi fejlesztési irányok meghatározását befolyásoló tényezők*

A tervezési gyakorlat vizsgálata során fontosnak tartottuk annak felmérését, hogy vajon az egyes *településfejlődést befolyásoló tényezők* milyen súllyal szerepelnek a fejlesztési célterületek kijelölésekor – a polgármesterek megítélése szerint. Az általunk felsorolt hét befolyásoló tényezőt egy ötfokozatú skálán kellett minősíteni, megadva ezzel a befolyásolás vélt mértékét, egyúttal kialakítva a faktorok rangsorát. Az eltérő méretkategóriájú településeken kisebb-nagyobb eltérések mutatkoztak meg mind a rangsor, mind pedig az átlagértékek tekintetében (4. ábra).

4. ábra

*A helyi célok, fejlesztési irányok megfogalmazását befolyásoló tényezők fontossági sorrendje a polgármesterek véleménye szerint – méretkategóriák szerinti bontásban, ötfokozatú skálán mért átlagérték*



Az összesített rangsor a kisközségek rangsorával megegyező módon alakult, nyilván a súlyukból következően. *Egyértelmű vezető szerepet tölt be a közlekedés-földrajzi helyzet mind a négy méretkategóriában. Második helyezést kapott a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásrendszere, míg többségben harmadik helyen emelték ki a helyi fizikai és humán erőforrások állapotát. A fő tendenciától eltér a nagyvárosok véleménye, amely a helyi erőforrások milyenségét befolyásosabb elemnek véli, mint a kormányzati támogatáspolitikát. Nyil-*

ván ez a szemléletmód a fejlesztésekhez szükséges saját erő meglétére – itt az összeg nagyságáról van szó, hiszen a fejlesztési kiadások összkiadásokhoz viszonyított arányát tekintve a nagyvárosokban a legrosszabb a helyzet (lásd 3. táblázat) – és a nagyobb vagyoni biztosítékra vezethető vissza, illetve a jobb külsőforrás-szerzési lehetőségre.

A település gazdasági szerkezete a negyedik helyre került az összesített rangsorban. A kisvárosok ettől előrébb rangsorolták, mégpedig a helyi erőforrások elé. Talán ez a településkategória, amely méreténél fogva nem képes térségi gazdasági központtá válni, mivel a húzóágazatok, az innovációk a nagyobb városközpontokban koncentrálnak, így itt kiemelt szerepet kap a helyi fejlesztési irányok megfogalmazásakor az örökölt, a kényszerű ágazati struktúrából fakadó problémák kezelése, a szerkezetváltás elősegítése és az ezeket támogató új stratégiák kidolgozása. Találhatunk ugyanakkor ellenpéldát is, hiszen néhány kisváros ki tudta használni az elhelyezkedéséből vagy az egyéb telepítési tényezők meglétéből fakadó előnyöket (pl. határ, autópálya közelsége stb.).

A kisvárosok a stratégia-építésben elsődlegesen a helyi KKV-kra támaszkodhatnak, nem véletlenül kapott ez a faktor kiugróan magas értéket a kisvárosok esetében. Amennyiben a globalizáció kedvezményezett területei közé egy kisváros nem kerül be, magának kell megtalálni a kapcsolódási pontokat. A gazdasági bázis tekintetében ez elsődlegesen a beszállítói-hálózatok kiépítését és a versenyképes KKV-bázis kialakítását jelenti, így kiemelt fontossága lehet a helyi KKV-k teljesítőképességének. Fontos tényező a kiegészítő (kormányzati) támogatások megszerzésének lehetősége, és nem véletlenül tulajdonítják a kisvárosok a legnagyobb jelentőséget a régió gazdasági fejlettségének is.

Az összesített rangsorban a legutolsó két helyen szereplő helyi KKV-i teljesítőképesség és településméret faktorok még mindig átlagosan befolyásoló tényezőknek tekinthetők, mivel a kapott átlagértékek minden esetben meghaladják a középértéket.

#### A területi különbségek hatásának kimutatása

Jogos kérdésként merülhet fel, hogy vajon a fejlett és fejletlen régiók települései eltérő vélemények formálnak-e a helyi fejlődést befolyásoló tényezőkről.

Amennyiben a fejlett-fejletlen eltérést aggregát adatokkal vizsgáljuk, lehetőségünk nyílik a kapott értékek összevetésére egy nemzetközi összehasonlító elemzésből kiszűrt, hasonló tényezőstruktúrára épített nagy-britanniai felméréssel.

A hazai vizsgálat esetében a fejlett-fejletlen régiók lehatárolási kritériuma, az egy főre jutó GDP, amely a fejletlen régiók esetében az országos átlag 75%-a alatti értéket vesz fel (5. ábra). Ez alapján a fejlett régiók átlagértékébe számítottuk a Közép-magyarországi, a Közép-dunántúli és a Nyugat-dunántúli régiók adatait, a fejletlenek közé pedig a Dél-dunántúli, az Észak-magyarországi, az Észak-alföldi és a Dél-alföldi régiókat soroltuk.

## 5. ábra

Az egy főre jutó GDP alakulása a régiókban, 2001



Forrás: KSH, 2003. alapján Fonyódi Valéria készítette.

A nagy-britanniai elemzést Wong végezte el. Összegyűjtve és elemezve a helyi gazdaságfejlesztéssel foglalkozó amerikai és európai szakirodalom megállapításait, 11 alapfaktort határozott meg, amelyek hatását két kiválasztott nagy-britanniai régióban lefolytatott vizsgálatlal igazolta. Az Északnyugati régió az ipari szerkezetváltás által sújtott térségként a magas munkanélküliséggel küzdő fejletlen régiók közé tartozik, míg a másik kiválasztott régió, a Keleti régió a legfejlettebb térségek közé sorolható, hiszen magas növekedési rátával, magas GDP-részesedéssel, alacsony munkanélküliségi rátával, a tercier szektor és a hi-tech ipar nagyfokú koncentrációjával jellemezhető. A vizsgálat során a különböző helyi szereplőknek, a Képzési és Vállalkozási Tanácsok (TEC), az egyéb közösségi szereplők (pl. felújítási hivatalok és együttműködések), a magánszféra egyes szerelői (pl. kamarák, üzleti együttműködések és tudományos parkok), és a helyi önkormányzatok képviselőinek, a kiválasztott faktorok helyi fejlődésre gyakorolt befolyását kellett mérlegelniük, a definiált befolyásoló tényezők rangsorolásával (Wong, 1998).

A két kutatás eredményei az eltérő kutatási módszer, az eltérő közigazgatási és intézményi struktúra, az eltérő lekérdezési időpont miatt csak korlátozottan összevethetőek, azonban a vizsgálat szempontjából lényeges kérdésekre az ösz-

szezhasonlítás mégis elvégezhető. Mindkét lekérdezés postai úton történt, mindkét helyen kiszemelt szakértők, döntéshozók (polgármesterek, gazdaságfejlesztési szakemberek stb.) kapták meg a kérdőívet, akik az esetek kisebb százalékában továbbították azt más személyeknek.

Az összehasonlítást a következő kérdésekre koncentrálva végezzük el:

- Van-e a fejlett és fejletlen régiók válaszai, rangsora között lényeges eltérés a két országban?
- A hazai régiók véleménykülönbsége inkább országspecifikus tényezőkre, vagy inkább fejlettségtől függő faktorokra vezethető vissza?

Az 1. táblázat első 7 sora tartalmazza a tradicionális gazdaságfejlesztési faktorokat, míg az utolsó négy sor a sokkal megfoghatatlanabb ún. „szoft” tényezőkből áll. Az összehasonlítást csak a tradicionális faktorokra koncentráljuk, mivel a hazai kutatás a szoft tényezők rangsorolását nem kérte a válaszadóktól (az egyéb válaszokból azonban következtethetünk azok általános megítélésére (24. ábra).

Az egyes faktorok jelentéstartamáról (Wong, 2002):

- Fizikai tényezők (természeti értékek és egyéb – nem humán – helyi erőforrások elérhetősége, azok költségei).
- Humán erőforrások (demográfiai struktúra, képességek, minőség, attitűd és költségek).
- Infrastruktúra (fizikai eszközök, humán, társadalmi és kulturális infrastruktúra).
- Elhelyezkedés (földrajzi, közlekedés-földrajzi, szomszédsági hatások).
- Pénzügyi helyzet és tőkepiac (befektetések, saját források).
- Ipari szerkezet (iparági struktúra).
- Technológia és tudás (innováció, K+F, know-how, technológiai szerkezet).

A hazai felmérés kategóriái:

- A földrajzi elhelyezkedést és az infrastrukturális helyzetet a hazai önkormányzatoknál egyetlen összevont kategóriában minősítettük, mégpedig a közlekedés-földrajzi helyzet megítélésével. Ennek alapvető indoka, hogy hazánkban a legmeghatározóbb telepítési tényezőnek a közlekedési hálózat milyensége számít (autópályák távolsága, helyi úthálózat milyensége, repülőtér távolsága, vasútvonal minősége és elérhetősége stb.), mivel e területen óriási lemaradásokat halmoztunk fel a korábbi évtizedek során<sup>4)</sup>.
- A helyi erőforrások integrálják magukba a fizikai és humán tényezőket egyaránt. E két kategória bár szétválik az angol válaszadónál, de a humán erőforrásoknak tulajdonított fontosság szorosan követi az egyéb helyi erőforrások megítélését.
- A pénz és tőke kategóriát a kormányzati támogatáspolitikája hatásával azonosítottuk, hiszen a hazai önkormányzati finanszírozási rendszer ismerek-

tében a jelentős fejlesztési források megléte nálunk szinte csak ehhez köthető.

- Az általunk lekérdezett gazdasági szerkezet az esetek többségében tényleg az ipari szerkezet minősítését fedte le. Kivételt képeznek a rurális térségek, amelyeket – a hazai közigazgatási rendszer felépítése miatt – nem hagyhattunk ki a lekérdezésből. E települések nyilván az agrárágazat szerkezetének helyi fejlesztésekre gyakorolt hatását minősítették – ennyiben másabb a hazai felmérés.

### 1. táblázat

*A helyi gazdaságfejlesztési faktorok fontossági sorrendje a nagy-britanniai és a magyarországi felmérések<sup>2)</sup> alapján*

Faktorok <sup>d)</sup>	Fontossági sorrend az Északnyugati régióban <sup>a)</sup>		Fontossági sorrend a Keleti régióban <sup>a)</sup>		Fontossági sorrend Magyarországon <sup>b)</sup>		
	Összesített rangsor	Önkormányzati rangsor <sup>c)</sup>	Összesített rangsor	Önkormányzati rangsor <sup>c)</sup>	Összesített rangsor	Fejletlen régiós rangsor	Fejlett régiós rangsor
Földrajzi elhelyezkedés (közlekedésföldrajz)	2.	2.	1.	2.	1.	1.	1.
Fizikai jellemzők (helyi erőforrások)	1.	1.	2.	1.	3.	3.	3.
Infrastruktúra (lásd leginkább közlekedésföldrajz)	5.	5.	3.	3.	1.	1.	1.
Humán erőforrások (lásd helyi erőforrások)	3.	3.	4.	4.	3.	3.	3.
Pénz, tőke (központi támogatáspolitikai)	4.	4.	5.	5.	2.	2.	2.
Tudás és technológia (nem kérdeztünk rá)	8.	7.	6.	7–8.	–	–	–
Ipari szerkezet (gazdasági szerk.)	9.	10.	8.	9.	4.	5.	4.
Életminőség	11.	9.	7.	6.	A szoft elemeket nem vizsgáltuk.		
Intézményi kapacitás	6.	6.	9.	7–8.			
Üzleti kultúra	7.	8.	10.	10–11.			
Közösségi identitás és imázs	10.	11.	11.	10–11.			

#### Megjegyzés:

a) 10 fokozatú skálán mérve.

b) 7 fokozatú skálán mérve.

c) A pontos adatok nem állnak rendelkezésünkre, csupán az adatsorokból készített grafikonok, így a jelentéktelen különbségeket nem vettük figyelembe!

d) Zárójelben a nagy-britanniai felmérés kategóriáinak magyar „megfelelői”<sup>3)</sup>.

Forrás: Wong, 1998. alapján saját szerkesztés.

Az angol felmérésben egyértelmű és stabil vezető szerepet tulajdonítanak a megkérdezettek az elhelyezkedésnek és a fizikai helyi erőforrásoknak. Az önkormányzatok véleménye is igazodik ehhez a tendenciához. A humán erőforrásoknak kisebb a jelentősége mindkét régió esetében, mint a fizikai tényezőknek, de ez a faktor is az élvezőnybe tartozik. Az ipari szerkezet a tradicionális faktorok között a legutolsó helyen szerepel mindkét régióban, és az önkormányzatok mindkét esetben valamivel kisebb jelentőséget tulajdonítanak neki, mint az átlagérték. Az általunk nem vizsgált szoft tényezők az angol felmérésben is sereghajtóknak bizonyultak, ebben is hasonló a két régió véleménye.

A tudás és technológia megítélésekor mutatkozó eltéréseket részben eliminálja az önkormányzati vélemények hasonlósága (a mi szempontunkból ez a lényeges), részben pedig betudható a két régió eltérő fejlettségbeli különbségének és ágazati szerkezetének. Wong szerint, egyébként, szintén nem tekinthető számottevőnek a tudás és technológia kategórián belül tapasztalható eltérés (Wong, 1998).

*Regionális különbségeket* tehát egyetlen tradicionális tényező esetében *fedezhetünk fel, mégpedig az infrastruktúra szerepének megítélésében.* Mivel a rurális térségekkel is gazdagított fejlett Keleti régióban a hi-tech ipar és az üzleti szolgáltatások bővülése figyelhető meg, egyértelmű következménynek számít az életminőség előkelő helyezése a rangsoron belül, ahogyan az új ipartelepítések környezetkímélő voltának követelménye is. Az infrastruktúra-fejlesztés igénye tehát a távoli, rurális térségek bekapcsolásának követelményeként jelentkezik, mégpedig a közlekedési és az egyéb (pl. kommunikációs, közszolgáltatások ellátásához szükséges) infrastruktúra vonatkozásában egyaránt. Az ipari szerkezetváltás problémáival küzdő Északnyugati régióban viszont éppen a nehézipari múlt magyarázza az alapinfrastruktúra kiépítettségét, ami a különféle közszolgáltatások általános hozzáférését is biztosítja, így az életminőség faktora jóval hátrább sorolódik itt, mint a Keleti régióban. *Az eltérés, azonban, alapvetően nem a fejlett-fejletlen kategóriákkal hozható összefüggésbe, hanem a régió komplex felépítésével (történelmével, társadalmi-gazdasági szerkezetével stb.).*

*A Nagy-Britanniában lefolytatott kutatás során, mind az interregionális, mind pedig a szervezetközi vizsgálat azt igazolta, hogy a kiválasztott 11 alapkategor sorrendjének megállapítása során nagyfokú stabilitás és konzisztencia tapasztalható (Wong, 1998), hiszen mind a fejlett, mind pedig a fejletlen régióban megkérdezett összes szereplő(csoport) hasonló fontosságot tulajdonított az egyes gazdaságfejlesztési tényezőknek.*

A hazai helyzet elemzése során – figyelembe véve a lekérdezett tényezők eltéréseit – megállapíthatjuk, hogy a földrajzi elhelyezkedés, a közlekedés-földrajzi helyzet elsősége jól igazodik az angol felmérés eredményeihez. *A hazai iparfejlesztési és az ezzel összefüggő infrastruktúrafejlesztési sajátosságok miatt az országban az infrastruktúra-ellátottsági különbségek nem kifejezetten*

regionális szinten jelennek meg, sokkal inkább falu-város ellentétként, autópálya-nyomvonal kérdésként stb. *Minden térség számára központi problémát jelent az infrastruktúra elmaradottságából, elavultságából vagy éppen hiányából fakadó nehézségek kezelése.* Ez tükröződik a közlekedés-földrajzi faktor első helyezésén. A 4. ábrából kiszűrhető, hogy a településméret sem számít lényeges differenciáló tényezőnek e kérdéskör kapcsán, a 6. ábra pedig azt tanúsítja, hogy a fejlett-fejletlen régiós vizsgálat sem mutatott ki értékbeli különbségeket.

A rendszerváltás előtt a lakossági infrastruktúra terén óriási hátrányokat halmozott fel az ország, ehhez társul még a nehézipar-fejlesztéshez köthető, ma már hasznosíthatatlan termelőinfrastruktúra kezelésének problémája, a modern kommunikációs infrastruktúra kiépítésében tapasztalható térségi elmaradások lefaragásának feladata, a városkörnyéki közigazgatási rendszer megszüntetésének közszolgáltatás-ellátási minőségre gyakorolt negatív hatása, és még folytathatnánk a sort. *A rengeteg probléma közül a közlekedési infrastruktúrát emeltük ki a lekérdezés során, annak érzékelhető központi szerepe miatt, amely tehát nem véletlenül került a rangsor élére.*

Érdekes, hogy az angol vizsgálatban előkelő helyre kerülő fizikai jellemzőkhöz képest a magyar válaszadók hátrébb sorolták a helyi erőforrásokat, míg a humán erőforrásokhoz képest azonos helyezést értek el. Figyelemreméltó, hogy mindkét ország esetében *a fejlett régiók kisebb jelentőséget tulajdonítanak a helyi erőforrásoknak*<sup>5)</sup> – az endogén növekedési modell nem véletlenül a fejletlen térségek, a globalizáció pozitív hatásaiból kimaradó térségek (kizárólag belső kezdeményezésekre építő) megoldási lehetőségeként jelenik meg a helyi fejlesztésekkel foglalkozó szakirodalomban (G. Fekete, 2001).

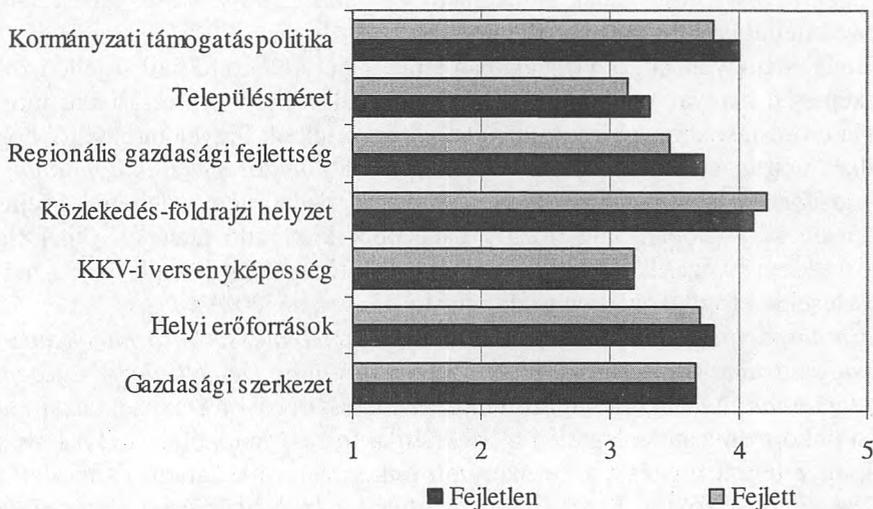
*Országspecifikus jellemzőnek tűnik, hogy a települési önkormányzatok a kormányzati támogatáspolitikai aktuális prioritásainak kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak.* Az önkormányzati rendszer finanszírozási formája, a hazai települési önkormányzatok elégtelen mértékű saját forrása indokolja a helyi fejlesztések egyértelmű függését a kormányzati önkormányzati, ágazati és területfejlesztési támogatásoktól. Ilyen értelemben tehát *a klasszikus helyi gazdaságfejlesztés csak korlátozott mértékben honosodhat meg az országban, és abban a települési önkormányzatok szerepvállalása is eltérő mértékű lehet, mint azt a nyugat-európai vagy az amerikai tapasztalatok mutatják, ráadásul az érintett települési önkormányzatok köre is leszűkíthető a jobb gazdálkodási kondíciókkal rendelkező egységekre, városokra.* Ebből következik az a megállapítás is, hogy hazánkban másként alakul a helyi gazdaságfejlesztéshez kötődő együttműködések szerepe, valamint a gazdaságfejlesztési beavatkozások iránya is sajátos utakat jelölhet ki (13. ábra).

Az 1. táblázat rangsorai alapján lényeges eltérés nem mutatható ki a hazai fejlett és fejletlen térségek megítélése között. Az egyetlen tényező, ahol kisebb regionális eltéréseket tapasztalhatunk, az a *település gazdasági szerkezetének* a

kérdése, ám az átlagértékek figyelembe vételével valódi különbségtételről itt sem beszélhetünk (6. ábra). Ennek a kategóriának (igaz ipari szerkezetre szűkített verziójának) szinte jelentéktelen fontosságot tulajdonítottak az angol régiók, és még ettől is hátrább sorolták a helyi önkormányzatok. Ehhez képest a magyar felmérésben inkább a középmezőnyben szerepel, míg a fejlett régiók a 4. a fejletlen régiók az 5. helyre rangsorolták, közel azonos pontértékekkel. *A két ország közt tapasztalható eltérés fő indoka a hazai szerkezetváltás megkésetttségében rejlik* – a nyugat-európai folyamatokhoz képest. Amennyiben ezt egyfajta fejletlenségként értékeljük, akkor itt találtuk meg a választ a fejlett-fejletlen eltéréseket boncolgató kérdésünkre.

6. ábra

*A helyi fejlesztési célkitűzéseket befolyásoló faktorok fontossági megítélése, fejlett-fejletlen régiós bontásban – ötfokozatú skálán mért átlagérték*



Amennyiben nem a rangsort vesszük alapul, hanem az átlagos pontértékeket (6. ábra) a legnagyobb eltéréseket a következő két faktor esetében fedezhetjük fel: egynegyed pontértékbeli különbséget a regionális gazdasági fejlettség megítélésében, és egyötöd pontértéket a kormányzati támogatáspolitikai prioritások tekintetében. Mindkét esetben a fejletlen régiók ítélték minimálisan nagyobb befolyásúnak ezeket a tényezőket, ám *nem állíthatjuk, hogy lényeges különbséget mutatnának a fejlett és a fejletlen régiók az egyes faktorok megítélésében*. Ennyiben tehát igazodik a hazai felmérés a nagy-britanniai összehasonlításhoz.

Az összehasonlító-elemzés eredményeit összegezve megállapíthatjuk, hogy *míg az országon belüli tényezőrangsorok alapján nem tudunk különbségeket kimutatni, a két ország eredményeit összevetve egy lényeges, a fejlettségbeli*

különbségekre visszavezethető, faktort kaptunk eredményül. Ez pedig a gazdasági szerkezetváltás volt, amelynek hatását a hazai települések lényegesen előrébb sorolták, mint a nagy-britanniai felmérés résztvevői, köztük a helyi önkormányzatok.

A két ország felmérési eredményei közt tapasztalható egyéb eltérések alapvetően a más közigazgatási (méretbeli) szerkezetre, a különböző önkormányzati finanszírozási rendszerre vezethetők vissza (kormányzati támogatások), valamint a hazai lakossági infrastruktúra-fejlesztés területén mutatkozó egyenlőtlenségre és elmaradásokra (infrastruktúra).

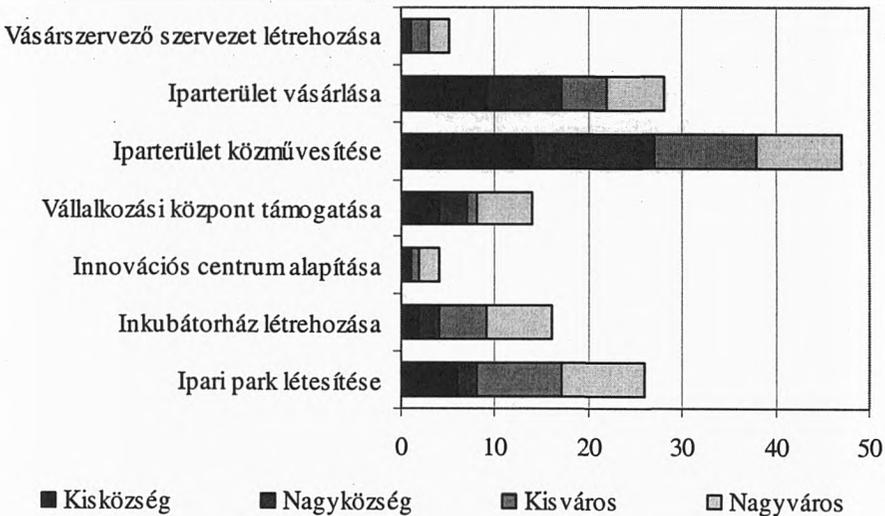
*A helyi vállalkozáspolitikáról*

**Gazdaságfejlesztési beruházások a települési önkormányzatoknál**

A válaszadó települések 31%-a jelezte, hogy a települési önkormányzat a rendszerváltás óta kezdeményezett olyan beruházást, amelynek célja a termelő és szolgáltató vállalkozások támogatása volt (7. ábra). A méretkategóriás megoszlás azonban nem egyenletes, hiszen míg a válaszadó nagyvárosok 92%-a és a kisvárosok 81%-a tudott vállalkozásfejlesztő beruházást végre hajtani, addig a nagyközségeknél csupán 37% a kisközségeknél pedig 21% volt ez az arány.

7. ábra

*A helyi vállalkozások támogatását célzó beruházásokat megvalósító települések méretkategóriák szerinti bontásban, db*



Nem meglepő, hogy a városok, és a nagyobb települések előnyösebb helyzetben vannak, ha aktív vállalkozáspolitikáról van szó. Az általunk felsorolt beruházástípusok nyilvánvalóan nem zárták ki a kisebb volumenű, egyedi megoldásokat, hiszen az egyéb kategóriába elvileg minden belefért, ám a felkínált választási lehetőségek mégis azt közvetítették, hogy nagyobb volumenű, jelentős saját erőt igénylő, általánosan elterjedt beruházási formák alkalmazásának tényére vagyunk kíváncsiak. A grandiózus beruházások felsorolása a válaszok között némileg torzíthatta a kapott eredményt, hiszen elsikkadhattak a kis- és közepes méretű településeken tapasztalható megoldások. Félő azonban, hogy a kisközségekben a fejlesztési források nagy részét a lakossági infrastruktúra, az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeiben mutatkozó óriási lemaradás lefaragása viszi el. Ezért kérdeztünk rá külön az 1998–2002 közötti időszak nagyobb beruházásaira, és az ezekhez felhasznált fejlesztési források bevételeken belüli arányára is.

Az eredmények azt tükrözik, hogy a *gazdaságfejlesztési beruházások megvalósítása* inkább a *nagyobb településeket jellemezte*. Ezen belül az ipari park címmel együtt járó és a kötelezettségektől mentesen létesített közművesített iparterület létesítése, valamint az iparterület vásárlása a legkedveltebb formák közé sorolható.

Az innovációs centrum létesítése és az inkubátor ház alapítása kifejezések mögötti tartalmat – nyilvánvalóan – eltérőképpen értelmezték a válaszadók, így csak abban lehetünk biztosak, hogy az innováció-orientáltság és a kezdő vállalkozások valamilyen szintű támogatása már megjelent 4, illetve 16 válaszadó településen. Amíg az innovációs centrum létesítése nyilvánvalóan nem képezi az általában használt vállalkozásosztönzési stratégiák részét, addig a válaszadó *nagyvárosok 60%-ánál már működik inkubátorház*. A vásárszervező szervezet létrehozása kifejezetten nagyvárosi fejlesztési stratégiákba illeszkedő elem lehetne, ám ennek már a rendszerváltás előtt is komoly előzményei voltak a hazai nagyvárosokban. Az alacsony részarány azért alakulhatott ki, mivel mi csupán az újonnan létrehozott vásárszervező szervezetekre kérdeztünk rá. A vállalkozási központ támogatása révén megvalósuló beruházások jelenlétére 14 településen találhatunk példát.

Felkínáltuk a lehetőséget az általunk rögzített alapkategóriákon túli egyéb beruházási típusok megnevezésére is. Várakozásunknak megfelelően, zömében a kis- illetve a nagyközségek éltek ezzel a lehetőséggel. Zömében a beruházásokkal nehezen összefüggésbe hozható, nem értékelhető válaszokat kaptunk (pl. tervezés, tanácsadás stb.). Az értékelhető válaszok között megtaláljuk a községek körében alkalmazott kedvezményes ingatlanértékesítést és bérbeadást, valamint az iparterület közművesítésén kívüli infrastruktúrafejlesztést. A nagyvárosok körében egy esetben logisztikai szolgáltató központ, illetve egy esetben in-

novációs szervezet létrehozását sorolta ide az önkormányzat, további két esetben pedig információs és marketing-szervezet alapítása került ebbe a kategóriába.

### A központi ipari-park-program hatása

Megállapítható, hogy a beruházási célterületek összehasonlításakor a központi *kormányzati ipari-park-program* befolyásoló hatása érzékelhető<sup>6)</sup>. Az értékeléshez, azonban, feltétlenül a számok mögé kell néznünk, hiszen csupán számos ipari park címmel rendelkező terület alapos vizsgálata után kaphatunk képet arról, hogy hol járt sikerrel a program megvalósítása. A GKM közleménye szerint a 2003-ban működő 160 ipari park tíz százaléka nem tudta teljesíteni kötelezettségeit, s ezek esetleges bezárása, valamint a támogatás visszafizettetése megfontolás tárgyát képezi (GKM, 2004). 2002 végéig 25 olyan jogcímmel rendelkező ipari park működött, amelybe még egyetlen egy vállalkozás sem települt be. A működő ipari parkok azonban jelentős gazdasági súlyt képeznek, ha a foglalkoztatási szerepüket, a beruházási és az export tevékenységüket vizsgáljuk (2. táblázat).

### 2. táblázat

*Az ipari parkok adatai, 1997–2002*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Az „ipari park” címre jogosultak száma (db)	28	75	112	133	146	160
A parkok összterülete (ha)**	2350	4950	6790	7590	8010	8570
Cégeket befogadó parkok (db)	19	51	56	109	120	135
Cégeket befogadó parkok területe (ha)	1500	3200	4000	5400	5650	6170
A betelepült cégek (db)	320	685	980	1495	1760	1924*
Betelepítettség (%)	21,5	30,0	34,5	32,9	38,4	39*
A betelepült tőke (Mrd \$)	0,7	1,2	1,8	2,6	4,0	4,1*
A betelepült cégek árbevétele (Mrd Ft)	620	930	1700	2670	3290	3500*
Export (%)	83	75	78	83	78	76*
A foglalkoztatottak száma (1000 fő)	27	59	82	110	115	122*

#### *Megjegyzés:*

\* Becsült érték.

\*\* Idő közben változott a minimum területre vonatkozó szabályozás! A 23/2000 (VII.21.) GM rendelet a 10 hektáros beépíthető terület követelményén túl további minimum 10 hektáros fejlesztési terület bevonási lehetőségét is előírta.

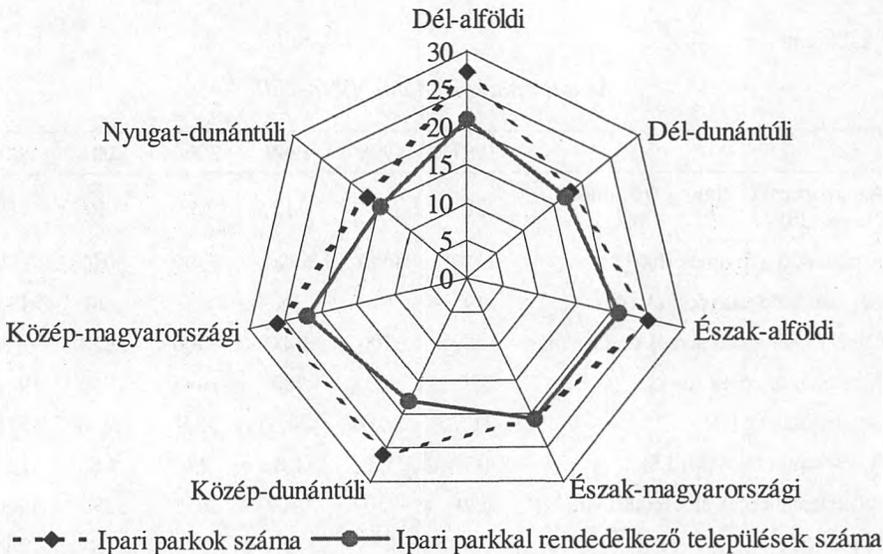
*Forrás:* LogSped, 2003.

A központi politika hatásának és sikerének megítélése tehát nem egyszerű dolog. Amennyiben a sikeres ipari parkokra tekintünk, példaértékű helyi fejlesztési politikákról számolhatunk be<sup>7)</sup> (Székesfehérvár, Győr stb.), vannak a várakozásokat messze alul múló ipari parkok (Nagykanizsa, Pécs, Dunaföldvár stb.), és vannak sikertelen ipari parkok (16–25 db) is. A minősítés – ugyanakkor – nézőpont és tűrőképesség kérdése (lásd 2. táblázat).

Az ipari parkok területi megoszlását tekintve (8. ábra) Nyugat-Dunántúl és Dél-Dunántúl lóg ki a sorból, de az ország területét lényegében egyenletesen hálózák be a parkkal rendelkező települések (Nikodémus, 2002). Ha a településenkénti halmozódást kiszűrjük (pl. Budapest, Székesfehérvár, Veszprém stb.), akkor jóval egyenletesebb megoszláshoz jutunk.

8. ábra

*Az ipari parkok és az ipari parkokkal rendelkező települések regionális megoszlása 2003 januárjában, db*



*Forrás:* LogSped, 2003. alapján saját számítás.

Lényeges kérdésként vetődik fel, hogy vajon a kimutatott egyenletes területi eloszlás az ipari parkok tekintetében egyúttal azt is jelenti, hogy a térségtől, a településtől, illetve azok fejlettségétől függetlenül lehetnek sikeresek vagy sikertelenek az ipari parkok, vagy a területi magyarázó tényezők domináns szerephez juthatnak. A Terra Studio Kft. 2000-ben vizsgálta ezt a kérdést. Úgy találták, hogy két dimenzió mentén lehet különbséget tenni az ipari parkok kö-

zött. Az egyik dimenziót a különböző mutatók (a működő vállalkozások száma és az ott foglalkoztatottak száma) alapján kialakított fejlettségi rangsor alkotta, a másik dimenzió pedig a parkot befogadó település minősítése volt – a település népességszáma, a feldolgozóipari foglalkoztatottak száma, illetve a nyugat-európai elérhetőség jellemzők mentén. A vizsgálat szerint *a leginkább fejlett ipari parkok a legkedvezőbb háttérrel rendelkező területeken vannak*, de ezeken a területeken is előfordulnak kevésbé sikeres ipari parkok. A kedvezőtlen háttérrel rendelkező térségekben nem voltak kiváló vagy a központilag támasztott feltételeknek megfelelő mutatókkal (a szerződést követő negyedik évre minimum 10 működő vállalkozás és 500 fő foglalkoztatott) rendelkező parkok, viszont alacsony volt a működő vállalkozások nélküli ipari parkok aránya is. A végkövetkeztetés – éppen ezért – az volt, hogy *sikeres ipari parkot nehéz megfelelő háttér nélkül létrehozni, ám önmagában a kitűnő háttér sem garancia arra, hogy jól működő ipari park alakuljon ki. Az ipari park háttéréként szolgáló térség erőteljesen behatárolja a parkok növekedési lehetőségeit, így a kedvezőtlenebb térségekben lévő ipari parkok más fejlődési pályát tudnak bejárni* (Kullmann–Hegyvi, 2000).

Meg kell jegyeznünk, hogy a kormányzati politika az iparipark-programmal megfelelően igazodott a települési önkormányzatok körében általánosan alkalmazott *kínálatoldali gazdaságfejlesztési stratégiához*. A külső befektetők megjelenéséhez, az ipari parkok benépesüléséhez viszont nem elegendő az iparipark-terület kijelölése, vagy egyéb közművesített terület kialakítása, hiszen a külföldi tőke telephelyválasztási döntését rengeteg egyéb tényező befolyásolja. Olyan értelemben tehát elhibázott stratégia volt az iparipark-program, hogy a fejlesztési terület kijelölése önmagában nem eredményezhet sikereket a munkahelyteremtésben és a helyi gazdaságfejlesztésben, mégis a pályázati rendszer azt sugallhatta, hogy ma Magyarországon az ipari park létesítése lehet a helyi siker kulcsa. Ilyen értelemben tehát a programnak, az elvitathatatlan sikerek mellett, voltak deformáló hatásai is, bár a kínálatoldali helyi stratégiák egyoldalú kialakításához nem csak ez a tényező vezetett.

#### A helyi gazdaságfejlesztés költségvetési forrásai

Mivel a nagyobb települések körében sokkal inkább elterjedt a gazdaságfejlesztési célú beruházások kivitelezése, jogos kérdésként fogalmazódik meg, hogy vajon a fejlesztési források tekintetében is jobb helyzetben vannak-e a nagyvárosok, illetve milyen irányú fejlesztéseket valósítottak meg a kisebb települések.

Ha a fejlesztési források alakulását vizsgáljuk, az államháztartás önkormányzati alrendszerének évről évre stagnáló arányú felhalmozási és tőkejellegű kiadásai alapján arra következtethetünk, hogy nincs lehetőség gazdaságfejlesztési célú beruházások fokozott létesítésére, amennyiben az alpinfrastruktúra terén lemaradások tapasztalhatóak, hiszen e fejlesztési források egészének kell

az összes önkormányzati beruházáshoz az önrészt garantálnia (3. táblázat). Ráadásul az önkormányzati bevételek GDP-ből való részesedése is folyamatosan csökkent 1997 és 2000 között, 2001–2002-ben pedig mérsékelt növekedést mutatott, de még mindig nem érte el az 1997-es 14%-ot<sup>8)</sup> (4. táblázat).

### 3. táblázat

*A felhalmozási és tőkejellegű kiadások arányának országos és mintabeli alakulása,\* 1997–2002, %*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A felhalmozási és tőkejellegű kiadások országos aránya	18,2	20,1	17,1	18,8	19,8	20,8
A fejlesztési kiadások mintabeli aránya**	14,2	14,8	15,4	16,5	17,5	n. a.
A mintabeli kisközségekben	13,8	15,1	15,6	17,6	17,2	n. a.
A mintabeli nagyközségekben	15,0	14,2	16,0	16,3	20,7	n. a.
A mintabeli kisvárosokban	17,1	16,1	13,5	10,7	10,7	n. a.
A mintabeli nagyvárosokban	10,6	11,5	12,0	12,3	11,8	n. a.

*Megjegyzés:*

\* Az összes kiadásokhoz viszonyítva.

\*\* Átlagérték. Csak 1997–2001 között vizsgáltuk.

*Forrás:* Dobos–Szelényi, 1998. 441. o.; Dobos–Szelényi, 1999. 693. o.; Dobos–Szelényi, 2000. 789. o.; Dobos–Szelényi, 2001. 763. o.; Dobos–Szelényi, 2002. 1021. o.; Dobos–Szelényi, 2003. 977. o. alapján saját számítás.

### 4. táblázat

*Az önkormányzatok bevételeinek alakulása a GDP-hez viszonyítva, 1997–2002*

Év	GDP (milliárd forint)	Önkormányzati (GFS rendszerű) bevételek (milliárd forint)	Önkormányzati bevételek a GDP százalékában
1997	8 541	1200	14,05
1998	10 087	1340	13,28
1999	11 393	1499	13,16
2000	13 172	1656	12,57
2001	14 849	1904	12,82
2002	16 740	2181	13,03

*Forrás:* KSH, 2000. 26. o.; KSH BMI, 2003. 60. o.; KSH, 2004. 181. o.; Dobos–Szelényi, 2000. 779. o.; Dobos–Szelényi, 2003. 968. o. alapján saját számítás.

A *fejlesztési források* településnagyság szerinti (mintabeli) vizsgálata azt igazolja, hogy a nagyvárosok e téren az átlagostól rosszabb helyzetben vannak (3. táblázat). Ugyanerre a következtetésre jutott Illés Iván is, egy 2002-es összehasonlító elemzésében, amelyet a megyei jogú városok vonatkozásában foly-

tatott le. A megyei jogú városok kategória nyilván nem teljesen azonos a mi elemzésünkben használatos nagyvárosok csoporttal, de a 3. melléklet alapján belátható, hogy nincs túl nagy eltérés a kettő között. Miközben a megyei jogú városok részesedése az önkormányzati bevételekből az 1997-es 25%-ról 17%-ra csökkent, ezekben a városokban élt 2001-ben a lakosság 20%-a, így az egy főre jutó bevételek alakulása az országos átlag alatti. Az 1998-tól megfigyelhető radikális csökkenés okai között találjuk:

- az adóerőképességen számított iparüzési adó bevezetését;
- az SZJA helyben maradó részének csökkenését;
- az állami támogatásokból való alacsony megyei jogú városi részesedést (a támogatási rendszer szerkezetváltozása miatt).
- A helyiadó-bevételek nem tudják kompenzálni a kieső bevételeket, noha azok mértéke meghaladja az országos átlagot.
- Végezetül az egyetlen technikai indok: a városok költségvetéséből kikerülő megyei kezelésű, vagy központi finanszírozású egészségügyi intézmények hatása, mellyel korrigálva a kapott adatokat, még mindig a megyei jogú városok átlag alatti bevételével szembesülhetünk (Illés, 2002).

Amennyiben elfogadjuk, hogy az elapadó önkormányzati bevételekből egyre kisebb mértékben, és a feladatszűküléssel nem összeegyeztethető mértékben részesülő nagyvárosok egyre nehezebb finanszírozási helyzetbe kerülnek, nem meglepő eredmény, hogy a mintabeli nagyvárosok fejlesztési kiadásai sem érik el az országos átlagot. A kisvárosok esetében határozottan romló tendenciát figyelhetünk meg, melynek következtében 2000–2001-ben a kisvárosok fejlesztési kiadásainak aránya alulmúlja a nagyvárosokét. Úgy tűnik a kisközségek és a nagyközségek a változások „nyertesei”, persze az arányszámok nem minden szempontot mutatnak (elmaradottság mértéke, egy főre jutó bevételek nagysága, feladatellátási nehézségek stb.).

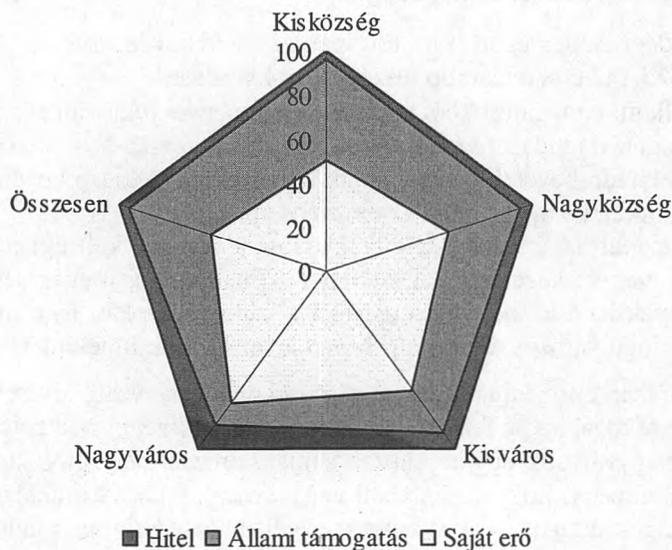
Lényeges kérdés, hogy milyen arányban állnak rendelkezésre saját források a fejlesztések finanszírozásához, és mennyiben valósulnak meg a beruházások állami támogatásból, illetve hitelből. A 9. ábra a fejlesztési források mintabeli, átlagos megoszlását mutatja az egyes méretkategóriákban.

Látható, hogy a saját erő a nagyvárosokban éri el a legmagasabb részesedést (74%) az összes fejlesztési kiadáson belül, és a hitelfelvétel is itt a legjellemzőbb (13%), míg az állami támogatások a kisközségekben és a nagyközségekben jutnak meghatározó szerephez, esetükben a fejlesztések költségeinek 35–41%-át finanszírozzák a központi források. Míg a nagyvárosok egyre inkább rákényszerülnek a saját bevételek növelésére (a központi finanszírozás említett változásai miatt) a kisközségek és a nagyközségek a nagyobb arányú fejlesztésekhez meghatározó mértékű központi támogatást kapnak. Ez már előre vetíti a fejlesztési kiadások szerkezetének alakulását is (13. ábra), nyilván a meghatá-

rozó súlyú állami támogatások, egyúttal a központi prioritások megjelenését is jelentik a fejlesztési irányok kijelölésében, és fordítva.

9. ábra

A fejlesztési kiadások forrásszerkezete az egyes méretkategóriákon belül, az 1997–2001-es évek átlagában, %



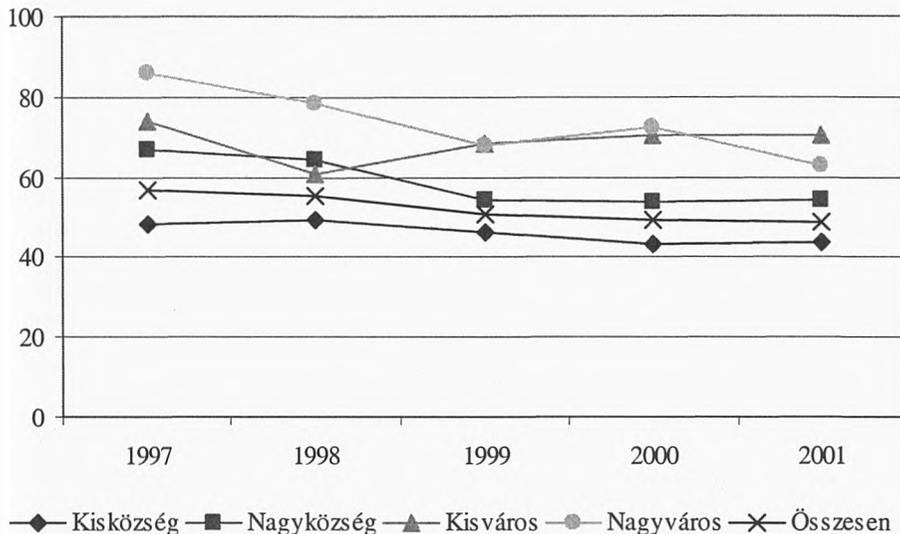
Megjegyzés: Korrigált érték, 100%-ra arányosítva.

Érdeemes azonban a kiadási szerkezet időbeli változását is vizsgálni a mintatelepüléseken, hiszen láttuk, hogy 1997 óta a GDP-hez viszonyított önkormányzati bevételek alakulása, és a fejlesztési források önkormányzati kiadásokon belüli arányváltozása is jelentős változásokat hozott az önkormányzatok működési feltételeit tekintve.

A saját erő tekintetében az arányromlás mértékét egyedül a kisvárosi kategória tudta ellensúlyozni, nyilván az egyre élénkebb adóztatási kedv – vagy inkább kényszer – következtében (10. ábra). Az adatok azt igazolják, hogy a nagyvárosi saját bevételek fejlesztési kiadásokon belüli aránya csökkenő tendenciát mutat, amely összefüggésben lehet az állami finanszírozás – a nagyvárosokat diszpreferáló – változásával, melynek köszönhetően, nyilvánvalóan, egyre nagyobb súlyt képviselnek az alaptervekenységek, a működés finanszírozásából a saját bevételek. Ugyanakkor a nagyvárosok és a kisvárosok tudtak a leginkább saját erőssé fejlesztéseket megvalósítani, ami nagyobb esélyt biztosított a város és a térség szempontjából kiemelkedően fontos, ugyanakkor a központi prioritásokhoz nem illeszkedő fejlesztési célok megvalósításához.

10. ábra

A saját erő átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %

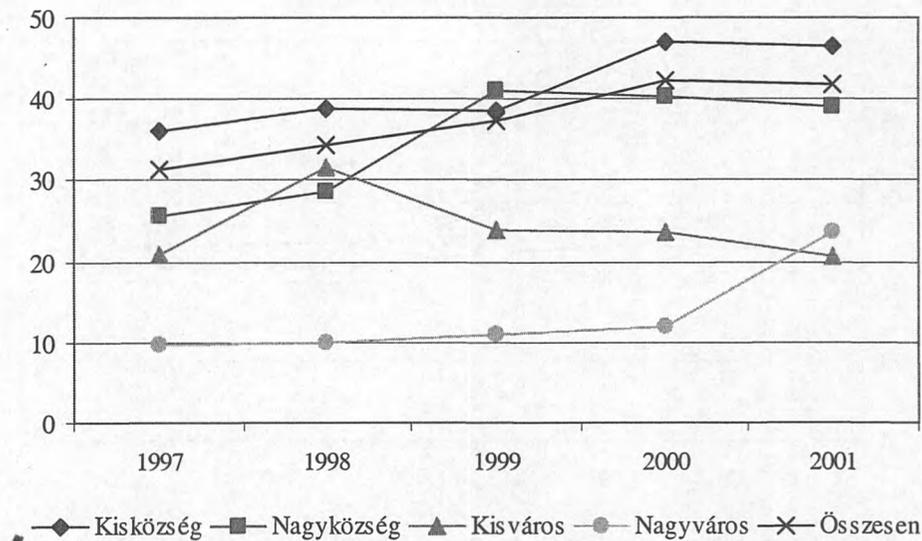


Az állam által támogatott, és egyúttal befolyásolt, fejlesztések leginkább a kisközségek és a nagyközségek kiadási szerkezetére voltak hatással, ráadásul évről-évre meghatározóbb szerephez jutottak a fejlesztési kiadásokon belül (11. ábra). A 2001-es év minden kategóriában és az önkormányzati rendszer egészét tekintve is jelentős visszaesést hozott az állami támogatású fejlesztési hozzájárulás tekintetében, viszont ebben az évben a nagyvárosok határozott pozitív irányú változást tapasztalhattak (nyilván a kifejezetten nagyvárosi programoknak köszönhetően).

A fejlesztési célú hitelfelvétel fokozatosan növekvő tendenciát mutat minden méretkategóriában (12. ábra), tudvalevő, hogy a működési és a fejlesztési célú hitelfelvétel és pénzmaradvány-felhasználás évről évre jelentősen nő az önkormányzati rendszer egészében. A hitelfelvétel a fejlesztési célú állami támogatások elmaradása mellett a fejlesztések finanszírozásán túl, működési hiányt is pótol, a működési célú vagyonszerzés azonban – a számok tükrében (pénzmaradvány-felhasználás, privatizációs bevételek, hitelfelvétel) – az önkormányzati rendszer egészét nem fenyegeti (Dobos–Szelényi, 2002; 2003). Nyilván a működésük finanszírozására képtelen önkormányzatok a legveszélyeztetettebbek a vagyonszerzés tekintetében. Az önkormányzati hitelfelvétel mértékét maximáló szabályozás következtében egyértelműen eltérő feltételek vonatkoznak a jelentősebb vagyoni háttérrel rendelkező nagyvárosokra és a kistelepülésekre. Ez az eltérő feltételrendszer tükröződik a 12. ábrán is.

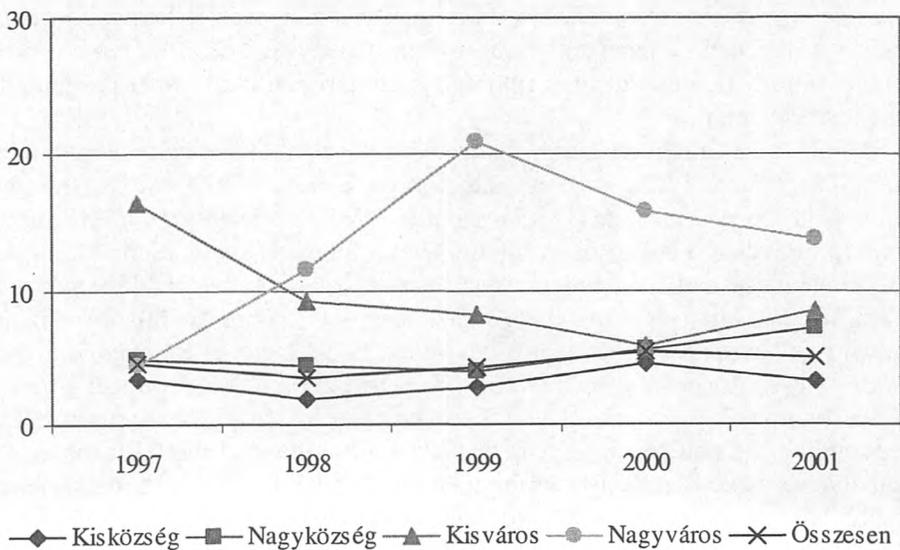
11. ábra

*Az állami támogatás átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %*



12. ábra

*A hitel átlagos aránya az önkormányzati fejlesztési forrásokon belül – méretkategóriák szerinti bontásban, %*



Az önkormányzatok a vizsgált időszakban a fejlesztéseik megvalósításához a beruházások költségvetésének átlagosan 4–5%-át kitevő hitelfelvételre kényszerültek, az állami támogatások fokozatosan növekvő részaránya és a fejlesztésre fordítható saját erő csökkenése mellett. A fejlesztési célú hitelfelvétel nem ölt riasztó méreteket, a hitelképesség elvesztése azonban a fejlesztések elmaradását is eredményezheti, így az önkormányzati rendszer finanszírozási problémáinak halmozódása (a működési problémák sokasodása) komoly hatással lehet a településfejlesztés és egyúttal a gazdaságfejlesztés ütemére a jövőben.

Az önkormányzati fejlesztési kiadások alakulása és a fejlesztési kényszer egyre fokozottabban ráirányítja a települési önkormányzati menedzsment figyelmét a hazai és az uniós pályázatok figyelésére. Arra a kérdésre, hogy végeznek-e folyamatos pályázatfigyelést az önkormányzatnál a válaszadók 93%-a válaszolt igennel. A kisvárosok és a nagyvárosok esetében ez az arány 94, illetve 100% volt, a nagyközségeknél 95% a kisközségeknél pedig 92% lett a végeredmény. Nyilván méretkategóriánként eltérő intenzitású, mélységű és megoldású pályázatfigyelésről van szó, de a kényszerhelyzet felismerése a települési hierarchia minden szintjén megjelent.

#### A helyi fejlesztések célterületei

Az állami támogatások fejlesztési célú önkormányzati kiadásokon belüli aránya indokoltá teszi annak vizsgálatát, hogy milyen mértékben befolyásolja a központi kormányzati fejlesztési célrendszer a megvalósuló helyi fejlesztések irányát. A fejlesztési célú állami hozzájárulások és támogatások között vizsgáljuk a településfejlesztés szempontjából kiemelkedően fontos címzett és céltámogatások, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú valamint a céljellegű decentralizált támogatások prioritásainak alakulását.

A címzett és céltámogatási rendszer célkitűzéseinek változása jelzi, hogy vannak még elmaradások a települési alpinfrastruktúra területén, ráadásul az EU-csatlakozás új kihívásokat is hozott a települési önkormányzatok számára (szennyvíztisztítás, szelektív hulladékgyűjtés).

Az Állami Számvevőszék – 2001-ben 99, 2002-ben pedig 77 helyi önkormányzatra kiterjedő – vizsgálatai is kimutatták, hogy 2001–2002. években a címzett és céltámogatások rendszere volt az önkormányzatok fejlesztési tevékenységének meghatározója tekintettel arra, hogy ez a támogatási forma biztosította a fejlesztési források meghatározó, 50–80%-os arányát. A fejlesztési irányokat döntően az határozta meg, hogy e központi támogatási rendszer mely fejlesztési célokat részesítette előnyben (ÁSZ, 2002a; 2003a).

Lássuk, hogy milyen célterületeket határozott meg az Országgyűlés az általunk vizsgált időszakban, 1998–2002 között, a címzett és céltámogatások rendszerében. Ehhez viszonyítjuk majd a válaszadó települések által jelölt fejlesztési célterületek alakulását.

1998–1999 között a címzett és céltámogatások keretében támogatandó társadalmilag kiemelt célokat az Országgyűlés a vízgazdálkodási, az egészségügyi és szociális, az oktatási és kulturális, valamint a hulladékgazdálkodási ágazaton belül jelölte ki. Ezek között a céltámogatásokban meghatározó súlyt képviselt a vízgazdálkodási ágazaton belül a szennyvízelvezetés- és tisztítás, az EU-csatlakozási követelményekhez igazodva. Ugyanakkor a korábbi évek kiemelt támogatásai között szereplő vezetékes ivóvíz-ellátás is hozzájárult – részben – a beruházási szerkezet alakulásához, hiszen a vezetékes ivóvíz-beruházásban részt vevő településeken megnőtt a szennyvízkibocsátás, amely rákényszerítette őket a következő nagyberuházás felvállalására.

Ennek ellenére az Állami Számvevőszék még 2001-ben is a csatornázottság és szennyvíztisztítás területén mutatkozó tartós lemaradás veszélyeire hívta fel a figyelmet; illetve arra, hogy a közműolló nem változik az Európai Unió környezetvédelmi követelményeinek megfelelően (ÁSZ, 2001). A korábbi évek vizsgálatai is ugyanerre az eredményre vezettek. Némi javulást csupán a 2001-es év címzett és céltámogatási rendszerét vizsgáló ÁSZ jelentés mutatott ki (ÁSZ, 2002).

1999–2001 között a kiemelt célterületek a vízgazdálkodás, az egészségügy, az oktatás és a hulladékgazdálkodás, 2002-től pedig a felsoroltak mellé felkerült a pincerendszerek és természetes partfalak veszély-elhárítási munkálatai is (igaz csak a 2002. év végéig lehetett rá támogatást igénybe venni).

*A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás* terhére (2002-től) támogatás nyújtható:

- a) a településeken vagy azok egyes területein – beleértve a kedvezőtlen telepszerű lakóközveteket is – termelő-infrastruktúra kiépítéséhez;
- b) a bel- és külterületen meglévő termelő infrastruktúrális hálózatok felújításához, fejlesztéséhez, beleértve a mezőgazdasági tevékenységhez szükséges bekötő- és összekötő utak kiépítését, felújítását;
- c) a felszíni vízelvezető rendszerek kiépítéséhez, felújításához és a holtágak rehabilitációjához;
- d) az ipari területek előkészítéséhez;
- e) a címzett támogatásban részesülő humáninfrastruktúra fejlesztéséhez;
- f) a turizmushoz, a környezet- és a természetvédelemhez, valamint a szociális foglalkoztatáshoz kapcsolódó önkormányzati fejlesztésekhez;
- g) önkormányzati tulajdonú és alapfeladataihoz kapcsolódó intézmények beruházásaihoz;
- h) településrendezési tervek készítéséhez;
- i) céltámogatásban részesülő beruházások kapcsolódó támogatása.

Bár a fenti célrendszert 1998-óta többször módosították, az alapcélok tekintetében nagy változás nem történt. Így elmondható, hogy az önkormányzati

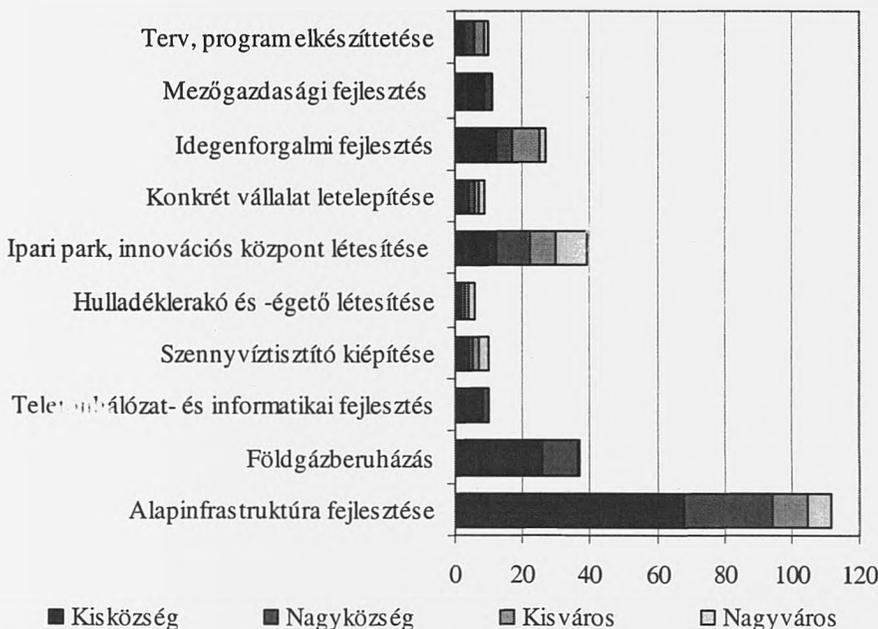
alpinfrastruktúra fejlesztése éppúgy belefér a TEKI prioritásaiba, mint az iparterület előkészítése és a foglalkoztatási szempontok érvényesítése, de az árnyok az alpinfrastruktúra felé tolódtak el.

A *céljellegű decentralizált támogatás* a megyei területfejlesztési tanácsok hatáskörébe utalt keretösszegére az önkormányzatok a költségvetési rendeletükben szereplő beruházási felújítási kiadások finanszírozására pályázhatnak. Itt is megjelenhetnek tehát az alaptevékenységhez kötődő beruházások éppúgy, mint az egyéb fejlesztési célú, akár gazdaságfejlesztési célú beruházások.

*Mivel az elsődleges az önkormányzati kötelező feladatok ellátása, így az önkormányzati fejlesztési prioritások között egyértelműen elsőbbséget élveznek az ilyen irányú fejlesztések, különösen, ha ehhez kiegészítő állami források is szerezhetők.*

13. ábra

*Az 1998–2002 között kifejezetten gazdaságfejlesztési céllal végrehajtott (részben) önkormányzati beruházási típusok – méretkategóriák szerinti bontásban, db*



A fenti, támogatott célrendszer hatásai a mintatelepülések tényleges fejlesztési tevékenységén tetten érhetők (13. ábra). Bár azt kértük a válaszadóktól, hogy az 1998–2002-es időszakban megvalósított, részben vagy teljes egészében önkormányzati gazdaságfejlesztési célú beruházások közül az öt legfontosabbat sorolják fel, az eredmény azt tükrözi, hogy a gazdaságfejlesztési célt nagyon

tágan értelmezték a válaszadók, hiszen az alapinfrastruktúra fejlesztése mellett tervezési tevékenység is megjelent a válaszok között, és a konkrét vállalat letelepítése sem a letelepedés feltételeinek megteremtését jelentette, azaz nem járt együtt tényleges beruházással. A kapott válaszok alapján, úgy tűnik, itt tudtuk meg a településekről, hogy mi minden előrelépés történt náluk az említett öt évben.

A kisközségek 57%-a, a nagyközségek 46%-a, továbbá egy-egy kis- illetve nagyváros nem sorolt fel egyetlen egy megvalósult beruházást sem. A kisebb településeknél ez lehetett a beruházások tényleges hiánya miatt, míg a két város esetében egyértelműen a gazdaságfejlesztési kritérium értelmezése jelenthette a korlátot.

A vizsgált állami támogatások körében megjelenő prioritások és az alapinfrastruktúra terén mutatkozó hatalmas lemaradások főként a kistelepülések körében okoztak olyan fejlesztési „kötelezettségeket”, amely a rendelkezésre álló önkormányzati saját forrásokat nagymértékben lekötötte. A kisközségek 57%-a egyáltalán nem jelölt meg gazdaságfejlesztési vonatkozású beruházási tevékenységet a vizsgált időszakban, 35%-uk pedig az alapinfrastruktúra fejlesztésére fordított jelentős energiákat és forrásokat. Az alapinfrastruktúra közé soroltuk az út, a közvilágítás, a csatorna (szennyvíz, ivóvíz, eső) és a közintézmény felújítását vagy kiépítését. Külön szerepeltettük a hulladéklerakó és -égető létesítését és a szennyvíztisztító kiépítését, mivel ezen beruházásoknak sokszor alapfeltétele a térségi összefogás, de mindenképpen mérlegelési szempont a megfelelő, gazdaságosan üzemeltethető méret.

Telefonhálózat- és informatikai fejlesztés terén a kis- és nagyközségekben mutatkozott meg élénkebb aktivitás, nyilván a hálózatépítés elmaradásai, illetve a kihívásokra (információs társadalom) való lassabb reagálás miatt. A nagyvárosokban és a városokban – főként a mobilszolgáltatók megjelenése után, illetve a MATÁV és néhány regionális szolgáltató folyamatos fejlesztései következtében – nem mutatkozott túlzott lemaradás a telefonhálózat-fejlesztési igények kielégítése terén és az Internet-elérés feltételeinek megteremtésében.

Külön vizsgáltuk a földgáz-bevezetéshez kötődő beruházásokat, mivel ezek a beruházások az önkormányzati kötelező feladatokhoz nem köthető fejlesztéseket takarnak, ugyanakkor az életminőség javítását egyértelműen szolgálják az adott településen. A gond csak az, hogy a hagyományos tüzelési technikák felváltására modellszerűen a földgáz-hálózat kiépítését segítik elő a helyi önkormányzatok, ami tovább rontja az egyoldalúvá váló hazai energiafelhasználási szerkezetet. Az alternatív energiahordozók használatára csak elvétve találunk megoldásokat országszerte, holott sok település esetében rendkívül jó adottságok vannak pl. a szélerőművek telepítéséhez (a támogatásoknak és a reklámkampánynak köszönhetően néhány településen – pl. Kulcsón, Mosonmagyaróváron, Mosonszolnokon – megindult ennek a megújuló erőforrásnak a kiakná-

zása), vagy a termálvizes fűtési rendszer (közintézmények) kialakításhoz (pl. Zalaegerszeg).<sup>9)</sup> A gázberuházások méretkategóriák szerinti eloszlása jelzi, hogy ezen a téren is inkább a kis- és nagyközségek tettek erőfeszítéseket a vizsgált időszakban – egyáltalán nem meglepő módon.

A szintén csak kisközségeket (és elvétve nagyközségeket) érintő mezőgazdasági fejlesztés kategória az önkormányzati mezőgazdasági gépvásárlást, ültetvénytelepítést, földvásárlást, illetve a külterületi-útépítést, az öntözőkút-fúrást és a belvíz elvezetés megoldását takarja. Kifejezetten rurális térségek önkormányzatainak fejlesztési prioritásaiba illő beruházásokról van szó, így nem meglepő, hogy a nagyobb méretű települések itt nem jelennek meg. Egyedi fejlesztési célnak tekinthető a közvetlen termelési célú beruházások megjelenése az önkormányzati akciók között.

A közvetlen gazdaságfejlesztési célú beruházások kritériumának a 13. ábra csoportosítása alapján csupán két kategória felelt meg (persze az életminőség javítása vagy a helyi infrastruktúra fejlesztése is növeli a település vonzerejét, ám az elsődleges cél ezekben az esetekben nem a helyi gazdaságfejlesztés volt):

- az egyikbe az ipari park és a vállalászási övezetek létesítése, a konferencia-, innovációs vagy információs központ létrehozása, valamint az iparterület biztosítása tartozik;
- a másik kategória, az idegenforgalmi fejlesztés pedig tó-, fürdő-, strandfejlesztés mellett egyéb idegenforgalmi fejlesztéseket is takar.

Az első kategóriához kötődő beruházásokat a kisközségek 6, a nagyközségek 15, a kisvárosok 50 és nagyvárosok 75%-a valósította meg 1998–2002 között. Szemmel láthatóan nagyobb települések illetve térségek számára kivitelezhető beruházásokról van szó, ahol a helyi szolgáltatások színvonala, a település elérhetősége, a megfelelő méretű munkaerő-vonzáskörzet rendelkezésre állása stb. ugyanolyan fontos mérlegelési szempontok egy-egy beruházás elindításához, mint az önkormányzati saját erő. Ezeknél a komolyabb pénzügyi forrásokat, és a helyi, térségi erőforrások, kapacitások és hatások megfelelő tervezését igénylő beruházásoknál nem csupán a szükséges források előteremtésekor célszerű a kisebb települések együttműködése, de a tervezéskor, a térségi gazdaságfejlesztési stratégia kidolgozásakor is engedhetetlen lenne a hatékonyság és az optimális erőforrás kihasználás biztosítása, valamint a fejlesztési párhuzamosságok és az egymás hatását kioltó beruházások elkerülése érdekében.

Az idegenforgalmi fejlesztések viszont jól illeszkedhetnek a kisebb települések akár diverzifikáló, akár gazdasági bázist teremtő stratégiájába is, ám a nagyobb beruházások esetében itt is célszerű lenne a térségi egyeztetés bevezetése. E kategóriában – a vizsgált öt évben – a kisközségek 6, a nagyközségek 8, a kisvárosok 50 és a nagyvárosok 17%-a jeleskedett.

## Közvetlen vállalkozói támogatások a települési önkormányzatoknál

A helyi vállalkozáspolitikát feltérképezéséhez az önkormányzati fejlesztési források és tényleges fejlesztési gyakorlat vizsgálatán túl rákérdeztünk a közvetlen vállalkozói támogatások elterjedtségére, az önkormányzati megrendelések helyi vállalkozókat helyzetbe hozó voltára, valamint a helyi adópolitika jellegzetességeire is.

*A nem önkormányzati tulajdonú vállalkozások közvetlen önkormányzati támogatása* több szempontból is a kényes ösztönzési formák közé tartozik. Egyrésztől többségben nincs szabadon felhasználható forrásuk az önkormányzatoknak, ha pedig van, akkor politikailag nehezen indokolható, így a képviselőtestületen is nehezen keresztül vihető egy kiszemelt vállalkozás kiemelt támogatása. Másrésztől a munkahely-teremtési, vállalkozásösztönzési célkitűzésekhez rendszerint jobban illeszkedik több vállalkozás működési feltételeit javító önkormányzati erőfeszítés, mint néhány vagy egyetlen vállalkozás helyzetbe hozása. Mégis számos esetben – például ha nagyfoglalkoztatóról vagy „stratégiai” vállalkozásról van szó – indokolt lehet az egyedi támogatás alkalmazása, bármilyen formát is öltson az. Ezt jelzi, hogy a kisközségek 21, a nagyközségek 40, a kisvárosok 50 és a nagyvárosok 83%-a jelezte ilyen támogatási forma alkalmazását. A válaszadó települések 30%-a nyújtott nem önkormányzati tulajdonú vállalkozásoknak közvetlen támogatást. *A településmérettel arányosan nő a közvetlen vállalkozási támogatás alkalmazásának gyakorisága.*

Az önkormányzati megrendelések során csak a szabályozási keretek, a közbeszerzésekre vonatkozó előírások figyelembe vételével van lehetőség *a helyi vállalkozások preferálására*, ezzel együtt a vizsgált települési önkormányzatok 83%-a élt ezzel a lehetőséggel. Az átlagot lefelé nyomták a nagyvárosok 75%-kal és a kisközségek 77%-kal. A nagyközségek és a kisvárosok viszont 95, illetve 100%-ban adtak igenlő választ a kérdésre.

## Helyi adópolitika

*A helyi vállalkozáspolitikát leglényegesebb eleme az adópolitika*, mivel a települési önkormányzatoknak az Ötv. illetve a Htv. itt viszonylag nagy szabadságot biztosít, mind az adókivetés, és adómérték, mind pedig az adókedvezmények alkalmazása területén<sup>10</sup>.

*Az adópolitika különösen fontos helyi politikai elem, hiszen a helyiadó-bevételek nagysága nagymértékben behatárolja a települési önkormányzatok mozgásterét*, mivel a szabadon felhasználható források eléggé korlátozottak, és az állami támogatások a fenntartási költségek fedezetét sem garantálják egy az egyben, így az önkormányzatok fejlesztési lehetőségei és a saját bevételek alakulása szorosan összefüggnek. Különösen így van ez olyan önként vállalt feladat esetében, mint a helyi gazdaságfejlesztés, amely terület finanszírozására tényleg csak a „maradékösszegek” juthatnak.

A települési önkormányzat a kivethető számos adónem kombinálásával és az egyes kedvezmények alakításával is befolyásolhatja a helyi vállalkozások adóterheltségét, ám vitathatatlanul a helyi bevételek jelentős hányadát – a helyiadó-bevételek 84–86%-a az iparüzési adóból származik (5. táblázat) – kitevő iparüzési adó képezi az adórendszer kulcselemét, így mi csupán ezt vizsgáltuk.

##### 5. táblázat

*A helyiadó-bevételek és az azt kivető önkormányzatok országos arányának alakulása, 1997–2002, %*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A helyi adók összbevételén belüli aránya, %	9,3	10,4	12,9	13,0	13,4	12,8
Az iparüzési adó helyi adókon belüli aránya, %	84	84	86	84	85	85
A helyi adót kivető önkormányzatok aránya, %	81	85	89	94	96	97
A helyi iparüzési adót kivetők aránya az adóztató önkormányzatokon belül, %	57	60	67	75	78	79
Az iparüzési adó-maximumot alkalmazók aránya az adónemet kivetőkön belül,* %	26	22	22	26	35	36

*Megjegyzés:* \* Idő közben az adószámítás módja és az alkalmazható adómaximum mértéke is változott!

*Forrás:* Dobos–Szelényi, 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003 különböző oldalak alapján saját számítás.

Külön figyelmet fordítottunk az adóerőképességen alapuló területi kiegyenlítő rendszer helyi adópolitikára gyakorolt hatásának, jóllehet nem állítjuk, hogy az összes olyan település, ahol csak 1999 után vetették ki a helyi iparüzési adót, a potenciális adóbevétel számítása miatt döntött a vállalkozások megadóztatása mellett. Az mindenesetre tény, hogy 1999-ben és 2000-ben megnőtt az adóztatási „kedv”, s ez az adóbevételek alakulásán és az adókivető önkormányzatok számán is tetten érhető.

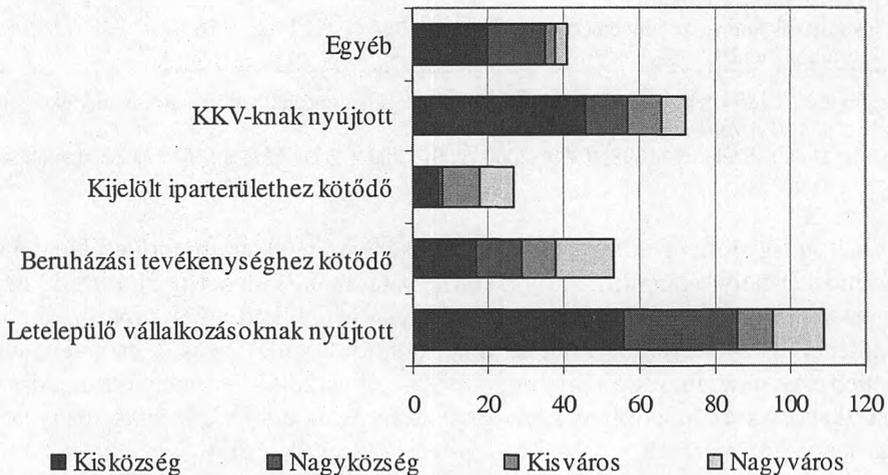
Országos szinten, 2002-ben, a települések 23%-a nem vetett ki helyi iparüzési adót, míg a többi helyi adó tekintetében ez az érték csak 3%. Áttérve a mintatelepülések vizsgálatára megállapítható, hogy a válaszadók 19%-a – valamennyien községek (95%-uk kisközség) – a lekérdés időpontjában még mindig nem élt az iparüzési adó kivetésének lehetőségével. E települések túlnyomó többségében (csupán három község lóg ki a sorból) az ezer főre eső egyéni vállalkozások és társas vállalkozások száma nem éri el az országos átlagot – 9 településen pedig egyáltalán nem működik társas vállalkozás.

A helyi iparüzési adót az 1999 utáni időszakban bevezető települések túlnyomó többsége kisközség (78%), néhány nagyközség és egyetlen nagyváros gazdagítja a sort. A válaszadók 21%-a tartozik ebbe a kategóriába.

A többség, pontosan a válaszadók 59%-a, már 1999 előtt kivetette a saját közigazgatási területén a helyi iparüzési adót. A nagyvárosok esetében ez az arány 80% feletti, a kisvárosoknál 100%, a kisközségeknél 47%, nagyközségeknél pedig 74%. A községek többsége úgy gondolkodott, hogy a kevés helyi vállalkozás jó része kényszervállalkozás, vagy olyan szolgáltatást nyújtó kisvállalkozás, amelynek megszűnése egyáltalán nem érdeke a településnek, így fizetőképes adóalany hiányában nem vetették ki az iparüzési adót. Az adóerőképességen alapuló személyi jövedelemadó újraosztás némileg módosított a helyzeten, a kistelepülések számára azonban továbbra sem tűnik reális alternatívának az iparüzésiadó-bevétel szerzése. Ha nincs kit adóztatni, akkor csak látszólagos az önkormányzat mozgási szabadsága.

14. ábra

*A helyi iparüzési adó esetében nyújtott adókedvezmények és adómentességek leggyakoribb módjai jogállás szerinti bontásban, db*



A válaszadó települések 80%-a él az iparüzési adó kivetésének lehetőségével, 59%-uk 1999 előtt, 21%-uk csak utána alkalmazta ezt az adónemet. A helyi iparüzési adót alkalmazó települések 72%-a, a válaszadók 58%-a jelezte, hogy alkalmaz adókedvezményeket (14. ábra). A települések zöme láthatóan kínálatoldali stratégiát követ a gazdaságfejlesztési tevékenysége során. Az elsődleges cél a település vonzóvá tétele a külső befektetők számára, így nem véletlen, hogy toronymagasan vezet a letelepülő vállalkozásoknak nyújtott adómentesség

és adókedvezmény alkalmazása. A második helyen álló kis- és középvállalkozói kedvezmények és a negyedik helyre szoruló beruházási adókedvezmény az új vállalkozások vonzása mellett a meglévő vállalkozások megtartását és helyi fejlesztéseik támogatását célozza. Ez utóbbi kategórián belül a kisközségek részaránya meglehetősen alacsony, nem véletlenül, hiszen az adópolitika beruházás-ösztönzési alkalmazása nem kifejezetten kistelepülés-fejlesztési forma.

A kijelölt iparterülethez kötődő adókedvezményeket – főként a közművesített ipari park területtel rendelkező – nagyvárosok és kisvárosok alkalmazzák elsődlegesen. Az ipari parkkal rendelkező 26 település 50%-a köt adókedvezményeket a kijelölt iparterülethez.

A fenti arányokra már *erőteljesen rányomja bélyegét az uniós követelményrendszer*. A csatlakozási tárgyalások során, 2002 végére kiderült, hogy a települési önkormányzatok csak 2007. december 31-ig nyújthatnak iparűzésiadó-kedvezményeket és azt is csupán a társaságiadó-kedvezményben nem részesülő vállalkozásoknak. A helyiadó-rendeletekben e kitételeket jó esetben már szerepelteti az önkormányzatok többsége, ám így a letelepülő vállalkozások vonzásának legelterjedtebb formájával kell felhagyniuk a helyi döntéshozóknak. Az EU-csatlakozás utáni fő irányvonal, az uniós ajánlásoknak megfelelő, *beruházási, fejlesztési adókedvezmény* elterjedése lesz – a KKV-kra koncentráltan. *Jelenleg a válaszadó települések 40%-a alkalmazza* már ezt a kedvezménynyújtási formát.

Az egyéb kategóriát bejelölő válaszadók közül egyetlen egy nagyváros alkalmazza a K+F-hez kötődő adókedvezmények érvényesítését. A legtöbb helyen a *foglalkoztatáshoz kötött kedvezmények* igénybevételét teszik lehetővé, és akadtak olyan válaszadók is, akik az adómaximum alatt megállapított adómértéket tekintették általános adókedvezménynek. Előfordult még az egészségügyi és a mezőgazdasági vállalkozásoknak nyújtott egyedi kedvezmények alkalmazása, valamint a köz-, gyermek- vagy szociális étkeztetést végzők, illetve a civil szervezeteket támogatók kedvezményhez juttatása is.

### *A kapcsolatépítési gyakorlatról*

#### Önkormányzati együttműködések

Fontos a *partnerség-elv érvényesülésének, az együttműködési hajlandóság* hazai helyzetének vizsgálata. Arra a kérdésre, hogy a helyi gazdaságpolitika alakításakor ténylegesen figyelme vették-e a térség (ez itt a szűkebb térségre vonatkozik) gazdasági helyzetét, a települések 55%-a válaszolt igennel. Ez az arány a nagyközségek esetében is meghaladja a 70%-ot, a kisvárosoknál 88, a nagyvárosoknál pedig 92%-ot ér el. A kisközségek esetében 44%-os érték alakult ki, 10%-uk nem válaszolt a kérdésre.

A térségközpontokként működő városok esetében a kapott eredmény nem meglepő. A többi település esetében pedig *a területfejlesztési támogatások zö-*

ménél ösztönzött térségi projektorientált együttműködések járultak hozzá a szép eredményhez.

*Az együttműködések főbb formái:*

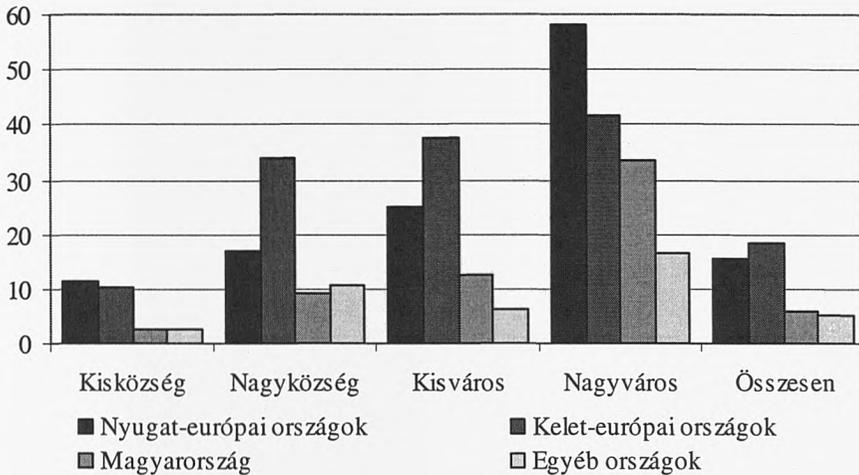
- *Általános gazdaságfejlesztési indíttatású* együttműködés (a munkahelyteremtési politika összehangolása, a potenciális beszállítói hálózat, a térségi vállalkozói kör felmérése).
- *Kifejezetten turizmusfejlesztéshez kötődő* együttműködés.
- *Az intézményhálózat fenntartásához, fejlesztéséhez kötődő* és a közszolgáltatás-ellátás során megvalósuló térségi együttgondolkodás.
- *Konkrét programok során megjelenő* (esetenként ezért rövid távú) együttműködések (kistérségi programok, fejlesztési társulás keretében megvalósított programok, lobbytevékenység, közös pályázat). Egyes állami támogatások esetében (címezett és céltámogatások, a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás stb. körében) például prioritást élveznek, vagy különleges eljárási módot eredményeznek a térségi fejlesztések. Ennek eredményeként pl. a szennyvízelvezetés és -tisztítás ágazatban jellemzővé váltak a közös beruházások. 2000-ben és 2001-ben az ellenőrzött szennyvízközmű beruházások 60–70%-a közös beruházásként valósult meg. Az önkormányzatok társulását alapvetően a magasabb támogatási arány ösztönözte, de szerepet játszott az a felismerés is, hogy a közös üzemeltetés olcsóbb (ÁSZ, 2001; 2002a).

A 158, térségi együttműködésről beszámoló település 42%-a konkrétan nem jelölte meg az együttműködés területét és formáját. *A leggyakoribb (30%) a projektorientált együttműködés volt.* A következő leggyakoribb forma, 25%-kal, a gazdaságfejlesztés általános feltételeit előteremtő fejlesztések összehangolása, amely tevékenységek nem köthetők csupán egyetlen ágazathoz. 18 település jelölte a szolgáltatás-ellátáshoz kötődő együttműködések jelenlétét, míg a turizmusfejlesztés térségi összefogására csak a községkategóriák települései közül voksoltak, szám szerint 12-en.

A válaszadó települési önkormányzatok 93%-a *tagja* valamely *országos önkormányzati szövetségnek*. Csak a kis- és nagyközségek körében akadnak „kimaradók”. Az egyéb önkormányzati szövetségek és társulások közül az intézményfenntartó társulásokban való részvétel vezeteti a sort. A mintatelepülések 52%-a tagja ilyen társulásnak. Tartós önkormányzati fejlesztési társulási tagságról a válaszadók 48%-a számolt be, míg egyedi beruházásokhoz kötődő társulás meglétéről csupán 16%-uk nyilatkozott. Egyéb kategóriákba sorolt társulási tagsága a válaszadók 22%-ának van.

## 15. ábra

*A települési önkormányzatok testvértelepülési kapcsolatainak országcsoportok szerinti alakulása, méretkategóriánként, a válaszadók százalékában*



Partnerközségi, testvérvárosi kapcsolatokkal a válaszadók 56%-a rendelkezik. Minden méretkategóriában a nemzetközi, főként az európai országok településeivel kialakított kapcsolatok dominálnak. Míg a kisközségek esetében a nyugat-európai és a kelet-európai testvértelepülések jelenléte közel hasonló súllyal szerepel, és az összes válaszadó 10%-át jellemzi, addig a nagyközség és a kisváros kategóriákban egyértelmű vezető szerephez jut a kelet-európai (volt keleti tömb országai) kötődés. A nagyvárosi kategória települései többségben (58%) rendelkeznek nyugat-európai országbeli testvérvárossal, míg a kelet-európai kötődés már csak 42%-ukra jellemző. Hazai testvérvárossal 33%-uk ápol kapcsolatokat.

#### Kapcsolat a vállalkozói szférával

A helyi partnerszervezetek közül a témánk szempontjából legfontosabbnak ítélt vállalkozói kör tervezésbe, stratégiakészítésbe való bevonásának gyakorlatáról korábban már szóltunk. Megállapítottuk, hogy a települési önkormányzatok többsége kikéri a helyi vállalkozók véleményét a fejlesztési célkitűzések megfogalmazása előtt, de a két szereplő közötti formalizált, rendszeres kapcsolattartás keretei a települések többségénél még nem alakultak ki (3. ábra). A településmérettel arányosan nő a szoros, aktív kapcsolat kialakulásának esélye.

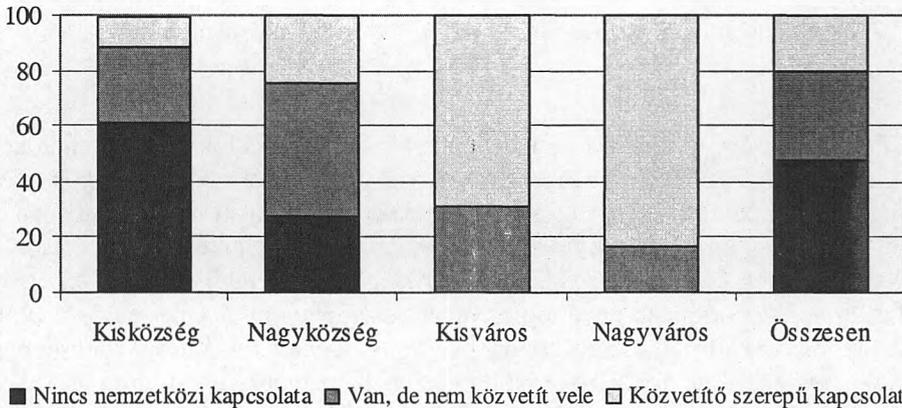
Külön rákérdeztünk az önkormányzati nemzetközi kapcsolatok marketingcélú, illetve közvetítő szerepű alkalmazásának gyakorlatára.

Míg a városkategóriákban egyáltalán nem jelent gondot a nemzetközi kapcsolatok hiánya, az önkormányzatok 17 (nagyváros), illetve 31%-a (kisváros) nem használta fel a kiépült kapcsolatait a helyi vállalkozói érdekek érvényesítésére, a helyi termelők és szolgáltatók közvetítésére (16. ábra). A városok túlnyomó többsége azonban élt a kapcsolati háló által nyújtott lehetőségekkel. Az általánosan használt *közvetítési módok* a következők voltak:

- nemzetközi vásárokon való részvétel elősegítése,
- marketing-tevékenység folytatása,
- konkrét megállapodások kötése,
- kapcsolatfelvétel elősegítése,
- tapasztalatcsere ösztönzése.

16. ábra

*Az önkormányzati nemzetközi kapcsolatok alakulása méretkategóriánként, %*



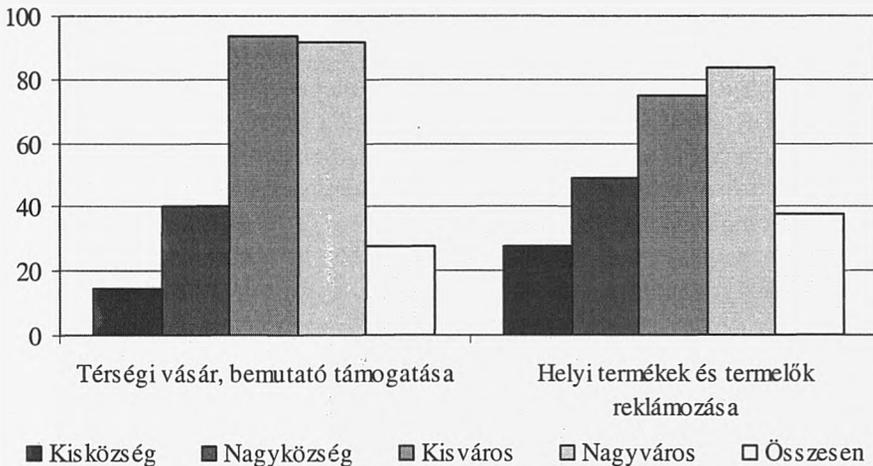
*Megjegyzés:* 2 kisközség nem válaszolt a kérdésre.

A kisközségek 62%-a nem rendelkezik nemzetközi kapcsolatokkal, a nagyközségek esetében ez az arány már csak 28%. Sokkal nagyobb gond, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező, kis- illetve nagyközségek többsége nem használja fel azt a helyi vállalkozások közvetítésére. A kisközségek 11, a nagyközségek 25%-a támogatja csupán a saját nemzetközi kapcsolati hálóján keresztül a helyi vállalkozókat. Valószínűsíthető, hogy a helyi adottságok (pl. megfelelő, életképes vállalkozói kör hiánya, kapacitásgondok stb.) és a kiépülő kapcsolatrendszer milyensége a legfőbb gátló tényezője a közvetítő szerep létrejöttének.

A nemzetközi kapcsolatok kiemelt kezelése a kis és nyitott országok vállalkozóinak exportképesszere miatt kulcsfontosságú versenyképességi tényező. Éppen ezért a térségi, vagy helyi vásárokon és termékbemutatókon való helyi termelők jelenlét támogatásával az önkormányzatok hozzájárulhatnak a lokális vállalkozói kör fokozottabb megismertetéséhez, sikeresebb piacra jutásához. Az egyedi helyi termékek és termelők reklámozását a saját marketing-tevékenysége során is elláthatja a települési önkormányzat (17. ábra).

17. ábra

*Az önkormányzatok szerepvállalása a térségi termékbemutatók támogatásában és egyéb termékpropagálási módok alkalmazásában, méretkategóriánként, %*



A kisközségek 14, a nagyközségek 40, a kisvárosok 94 és a nagyvárosok 92%-a vesz részt a térségben, vagy magán a településen (ez a nagyobb városokat érinti inkább) megrendezett vásár vagy bemutató lebonyolításában, támogatásában. Összesen a települések 28%-a jelezte ipari, mezőgazdasági vagy egyéb profilú, a térségben megrendezett vásár valamilyen szintű ösztönzését.

A helyi termelők és termékek megismertetésében, propagálásában az önkormányzatok 38%-a vesz részt. Míg a kisközségekben csak 28% volt ez az arány, a nagyközségekben már 49%, a kis- és nagyvárosokban pedig 75, illetve 83%. A jövőben egyre fokozódhat az önkormányzatok ilyen irányú szerepvállalása, hiszen fel kell ismerniük, hogy akár költségkímélő módon is hozzájárulhatnak a helyi vállalkozások versenyképességének javulásához. Különösen igaz ez a települések és a kistérségek internetes megjelenésének általános elterjedésével (a válaszadó önkormányzatok 39%-a rendelkezett saját internetes honlap-

pal, a kisközség kategóriában csupán a válaszadók 27%-a jelent meg az interneten, amely lényegesen lerontotta a városkategóriák 90–100%-os és a nagyközségek 50%-os arányát), de az egyéb promóciós kiadványok ilyen irányú felhasználása is mind jellemzőbb az országban.

### Kapcsolat a területi illetékességű szervekkel

A hazai közigazgatási rendszer alsó szintjén elhelyezkedő települési önkormányzatok és a központi kormányzati szint között, a területi szinten számos területi illetékességű szerv működik, amelyekkel a települési önkormányzatok változó intenzitású, szoroságú és minőségű kapcsolatot tartanak fenn.

Arra kértük a válaszadó polgármestereket, hogy minősítsék néhány területi szervvel kialakuló kapcsolatukat egy ötfokozatú skálán (18. ábra), melynek segítségével feltérképezzük, hogy az egyes, különböző funkciót betöltő egységekkel milyen jellemző kapcsolattartási módok alakultak ki helyi szinten. A kapott értékek az országos átlagot mutatják, jóllehet nagyobb válaszadási hajlandóság mellett érdemes lett volna a területi különbségeket is feltárni, hiszen sok megyei illetékességű szervet vizsgáltunk, ahol az egyes egységek menedzsmentjének milyensége, hozzáállása, rátermettsége alapvetően meghatározhatja a velük kialakuló kapcsolat alakulását.

A méretkategóriás felbontás eredményeit elemezve igazolva látjuk, hogy minél nagyobb méretű településről van szó, annál szélesebb körben tölt be *térségi funkciót* is, amely lényegében *megkerülhetetlenné teszi számos területi illetékességű szervvel a folyamatos kapcsolattartást*. Ezt az állítást a 18. ábra igazolja is, hiszen a legtöbb vizsgált kategóriában a kis- és nagyvárosok lényegesen szorosabb átlagos kapcsolat létrejöttét jelezték, mint a községkategóriák.

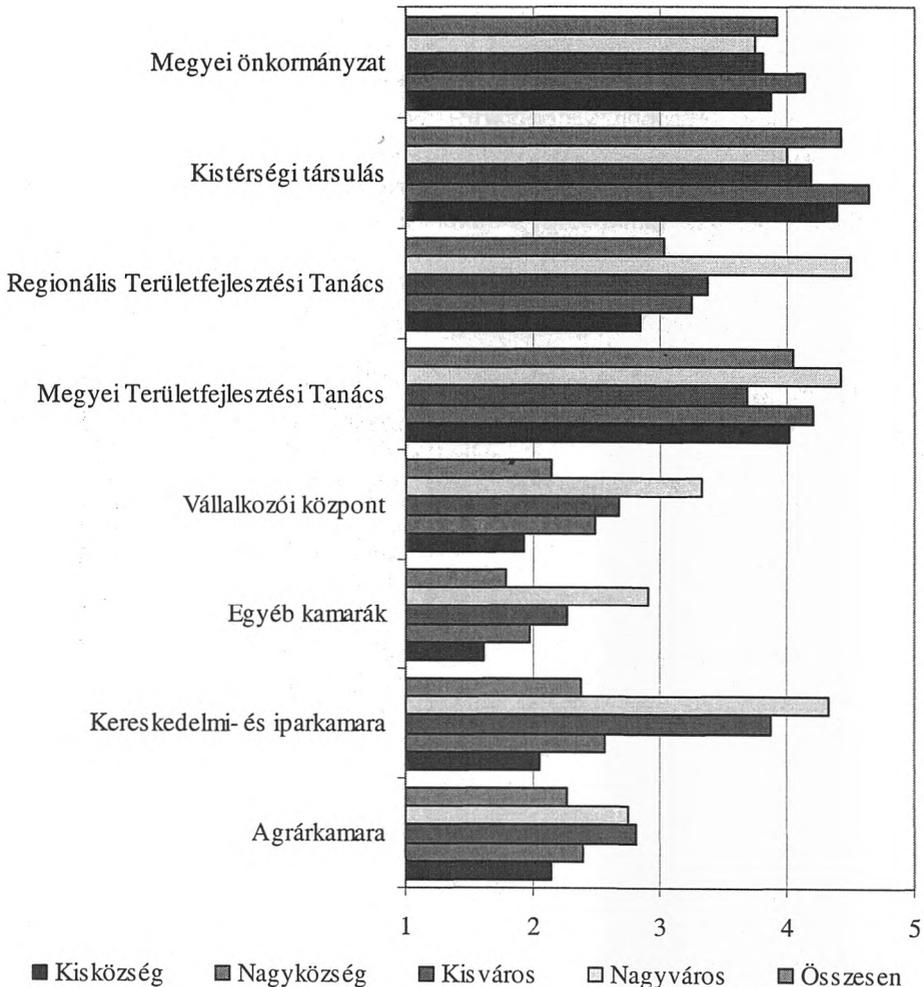
A megyei önkormányzat külön kategóriát képez, hiszen az Ötv. értelmében – a korábbi hierarchikus rendszert felszámolva – megszűntek a korábbi térségi funkciói. A megyei önkormányzat jelenlegi funkcióköre indokolja, hogy a községkategóriákkal szorosabb a kapcsolata, mint a városokkal. Különösen alacsony lehet a megyeszékhely város önkormányzatával az együttműködési hajlandóság – a fennálló szabályozásból következően. Ebből fakadóan, míg az összes kategóriában a harmadik helyre sorolták a megyei önkormányzatokat, a nagyvárosoknál csupán az ötödik helyre került (annak ellenére, hogy bizonyos területeken a kapcsolattartás kötelező lenne).

A kistérségi társulások – a létrejöttük, kialakulásuk körülményeit ismerve – zömében a községi, kisvárosi együttműködések számára jelentettek keretet, a nagyvárosok a kezdeti időszakban az önkéntesen létre jövő társulásokból jórészt kimaradtak. A módosuló szabályozási háttér a térségfejlesztési társulás összetételében ugyan változást hozott, de még mindig a kisebb népességszámú települések számára kiemelkedő fontosságú a kistérségi társulás (amelybe a KSH térséglehatárolást nem követő társulásokat is beleértjük). Nem véletlenül jelöl-

ték az összes kategóriában a társulások esetében a legszorosabb átlagos kapcsolatot. Ez esetben is kivételt képeznek a nagyvárosok, ahol csupán a negyedik helyen szerepelt ez a szervezet.

18. ábra

*A települési önkormányzatok és a felsorolt területi illetékességű szervek kapcsolatának átlagos szorossága, méretkategóriánként, ötfokozatú skálán mért átlagérték*



Megjegyzés: Az 1-es jelentése: nincs kapcsolat, az 5-ös jelentése: szoros, kétoldalú, folyamatos kapcsolattartás.

A térségfejlesztési társulások működésére rányomja bélyegét a területfejlesztési intézményrendszer egészének szabályozása, a rendszerbe juttatott források nagysága, az elosztási mechanizmus alakulása. A településfejlesztési források – már említett – szabályozási hiányosságai is hozzájárulnak a megyei, illetve a regionális területfejlesztési tanácsok által elosztott pénzeszközök kiemelt szerepéhez, amely végeredményben e két szervezettel kialakított települési kapcsolatok megítélését is meghatározza. A megyei területfejlesztési tanácsok által elosztott források zömében településfejlesztési prioritásokhoz rendeltetnek, míg a regionális források esetében ennek kisebb szerep jut – ez indokolja a két szervezet eltérő megítélését, és az egyes méretkategóriák különböző minősítését. A nagyvárosok esetében a regionális területfejlesztési tanáccsal kialakított kapcsolatot ítélték a legszorosabbnak a polgármesterek, míg a megyei területfejlesztési tanács a kisvárosok kivételével minden kategóriában a második helyre került. A községekben és a kisvárosokban a regionális területfejlesztési tanáccsal gyengébb a kapcsolat, mint a megyei önkormányzatokkal.

A kamarák megítélése szintén függ a települések méretétől, egyedül a kisközségek ítélték szorosabbnak az agrárkamarával kialakított kapcsolatukat, mint a kereskedelmi és iparkamarával létre jövő kétoldalú kapcsolattartást. A zömében ipari-szolgáltatási szerkezetű térségek, városkörnyékek azonban már az iparkamarák szerepét érzik fontosabbnak, így meghatározóbb kapcsolat alakul ki velük, mint az agrár- és az egyéb kamarákkal. Ugyanakkor a kamarákkal kialakított kapcsolatok szorossága a városkategóriákat leszámítva általánosan gyengének mondható – ezt mutatja a kettőhöz közeli átlagérték.

A vállalkozói központok és az egyéb kamarák elhelyezkedésüket tekintve városközpontúak, és ez rányomja bélyegét a településekkel kialakított kapcsolataikra is, a kétoldalú kapcsolatok megítélése leginkább a kapcsolathányra utal a kisebb méretkategóriákban.

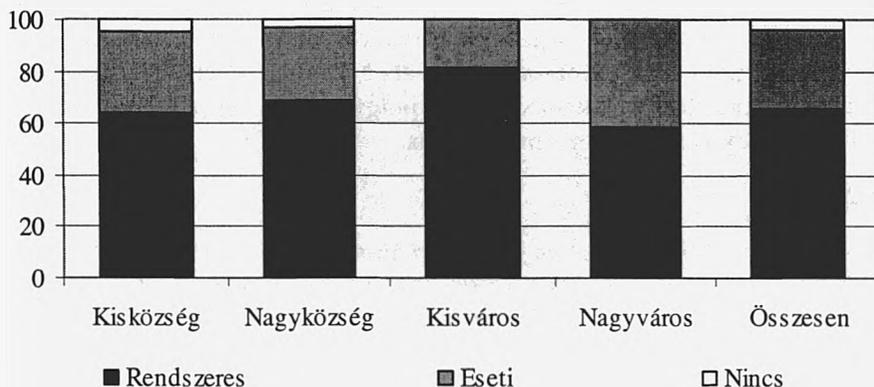
Külön kérdésként kezeltük a munkaerő-piaci problémák kezelése (szakképzés, foglalkoztatás) során kialakuló munkaügyi központi és önkormányzati együttműködések kérdését (19. ábra).

A helyi foglalkoztatási helyzet javításának kiemelt jelentősége az önkormányzati feladatok között nem meglepő dolog. Ez magyarázhatja a munkaügyi központokkal kialakuló szoros együttműködési gyakorlatot, azaz az együttműködés területe alapvetően meghatározhatja a partnerség milyenségét. Ez a kérdéskör, ahol – magasabb mintabeli elemszám mellett – érdemes lett volna megvizsgálni a megyék és a régiók közötti eltéréseket, hiszen egy-egy megyei vagy regionális hatókörű szervezetnél befolyásoló tényező lehet az adott szervezet menedzsmentjének összetétele, rátermettsége, kapcsolat-építő képessége stb. is.

A foglalkoztatási problémák kezelése azonban nem csupán a munkaügyi központok segítségével oldható meg a településeken. A kisközségek 63%-a egyáltalán

19. ábra

*Az önkormányzatok és munkaügyi központok munkaerő-piaci együttműködéseinek jellemzői méretkategóriánként, a válaszadók százalékában*



nem vesz részt a helyi munkaerő-piaci problémák kezelésében – tehát ez a jellemző magatartás. A nagyközségeknél ez az arány már csak 50%, további 30%-uknál jellemző a nem önkormányzati oktatási intézményekhez eljuttatott javaslatok megfogalmazása. A városkategóriákban viszont nem jellemző a foglalkoztatási problémák kezelésétől való önkormányzati távolmaradás. A községkategóriákkal ellentétesen itt már a szakképzési szerkezet alakítására vonatkozó konkrét javaslatok megfogalmazása, illetve (főként a nagyvárosokban) az oktatási intézményekkel közös projektekben való részvétel a két legjellemzőbb beavatkozási forma.

#### *A szervezeti, személyi háttérről*

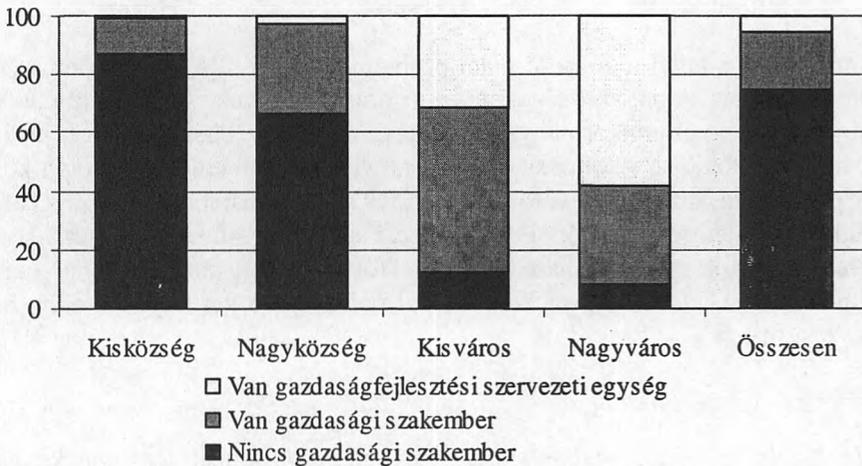
*A helyi gazdaságfejlesztés támogatása szervezeti oldalról* azért lényeges kérdés, mivel a települési önkormányzatok ilyen irányú szerepvállalása „alaptevékenységen kívüli működést” jelent, így a vállalkozói magatartás, a piaci viszonyok ismerete nem feltétlenül jelenik meg az önkormányzati menedzsment tagjai, illetve a polgármesteri hivatal dolgozói körében. Legalább egy gazdasági szakember alkalmazása a polgármesteri hivatalon belül, a nagyobb településeken pedig önálló gazdaságfejlesztési szervezeti egység létrehozatala és működésének optimalizálása nagyban hozzájárulhat egy-egy döntés-előkészítés során a piaci, hatékonysági, vállalkozói szempontok érvényesítéséhez.

A képviselő-testületi döntések esetében szintén befolyásoló tényező lehet a testület összetétele – a vállalkozói gyakorlattal rendelkező tagok aránya meghatározhatja az „uralkodó nézőpontot” (például hatékonyság versus méltányosság) az üléseken.

A települési önkormányzatok 20%-a jelezte gazdaságfejlesztési tevékenységet támogató munkakörben gazdasági szakember alkalmazását a polgármesteri hivatalon belül, további 5%-uknál pedig elkülönült gazdaságfejlesztési szervezeti egység, vagy részleg működik (20. ábra). A gazdaságfejlesztést szervezeti oldalról leginkább a nagyvárosokban támogatják, ám a kisvárosok többségében (92%) is jellemző legalább egy gazdasági szakember ilyen irányú alkalmazása. A nagyközségek 66 és a kisközségek 87%-ában azonban nincs olyan gazdasági ismeretekkel rendelkező szakember, aki a polgármesteri hivatalon belül a gazdaságfejlesztési tevékenységet támogathatná.

20. ábra

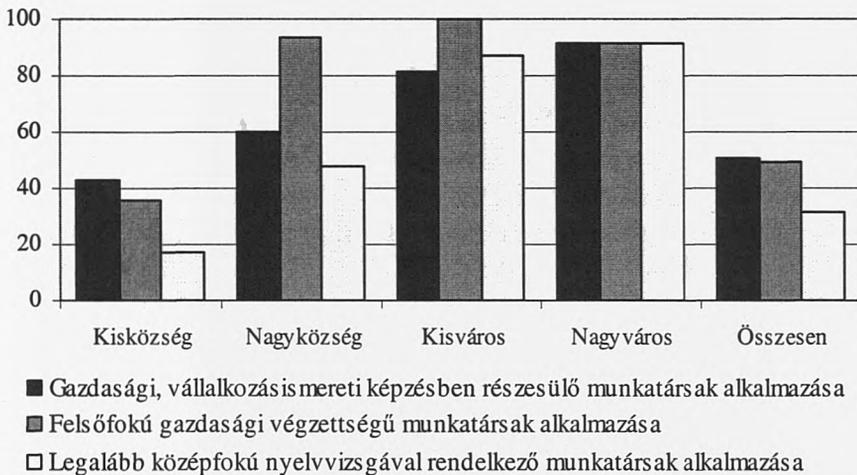
*A települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban a gazdaságfejlesztési tevékenységet támogató gazdasági szakemberek és elkülönült szervezeti egységek aránya, méretkategóriánként, %*



Amennyiben a vizsgálatot kitágítjuk, és a felsőfokú gazdasági végzettséggel rendelkező munkatársakra kérdezzük rá a polgármesteri hivatalon belül, akkor jóval kedvezőbb képet kapunk (21. ábra). A kisközségeknél ugyan csak 35%-uk alkalmaz ilyen végzettségű szakembereket, ám a nagyobb méretkategóriákban ez az arány meghaladja a 90%-ot. A gazdasági, vállalkozásismereti (európai uniós, vagy hazai) képzéseken részt vevő munkatársak tekintetében valamivel jobb a helyzet a kisközségekben, viszont csupán a nagyközségek 60%-ánál bevált szokás. A kis- és nagyvárosok esetében a válaszadók több mint 80%-a kihasználta az ilyen irányú képzések, továbbképzések által nyújtott lehetőségeket.

## 21. ábra

*A polgármesteri hivatalokban gazdasági, vállalkozásismereti képzéseken részt vevő, felsőfokú gazdasági végzettséggel rendelkező, illetve legalább középfokú nyelvvizsgával rendelkező alkalmazottak méretkategóriákon belüli aránya, %*



*Komoly kommunikációs akadályt jelent az önkormányzatoknál tapasztalható idegennyelv-tudás területén mutatkozó lemaradás.* Bár a nyelvvizsgák számával mért nyelvtudás nagyon leegyszerűsített, de mindenképpen jelzésértékű adatokat közvetít (21. ábra). A kisközségek 17%-os eredménye rendkívül rossz helyzetről tanúskodik, továbbá a nagyközségek több mint felénél sem biztosított a nyelvtudással rendelkező alkalmazottak foglalkoztatása. A kis- és nagyvárosokban, ugyanakkor, a válaszadók 88, illetve 92%-a jelezte, hogy van legalább középfokú nyelvvizsgával rendelkező munkatársuk.

A polgármesterek nyelvtudására is kíváncsiak voltunk. 37%-uk nem beszél idegen nyelveket, 29%-uk valamilyen szinten megérteti magát legalább egy idegen nyelven, és csupán 18%-uk vallja saját magáról, hogy beszél legalább egy idegen nyelvet (miközben 16%-uk nem válaszolt a kérdésre).

Nem lényegtelen kérdés, hogy vajon a döntéshozó testületekben vannak-e gazdasági ismeretekkel, gyakorlattal rendelkező szakemberek. Az 1998–2002-es választási ciklusban a válaszadó települési önkormányzatok (26 önkormányzat nem válaszolt a kérdésre) 29%-ánál a képviselő-testület tagjai között nem volt profitorientált vállalkozásokban érintett személy, 71%-uknál viszont legalább egy vállalkozói tapasztalatokkal rendelkező személy részt vehetett a döntéshozatalban.

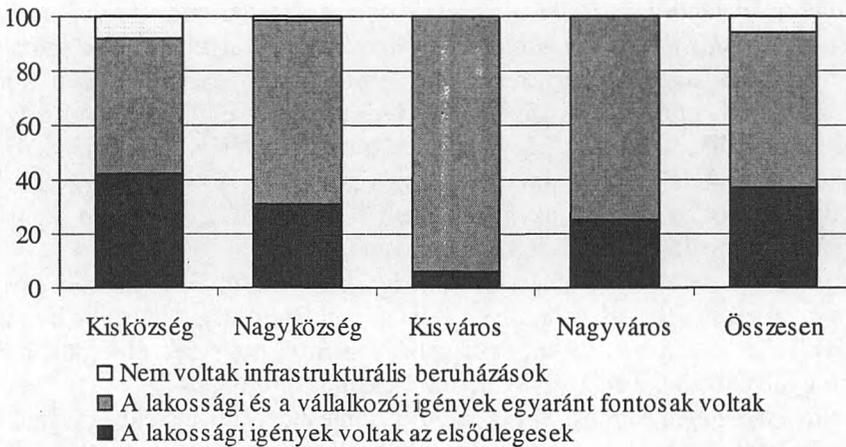
A polgármesteri hivatal szervezeti felépítése, illetve az ott dolgozók felkészültsége és szakmai hozzáértése mellett befolyásoló tényező lehet az egyes helyi gazdaságfejlesztéssel kapcsolatba hozható funkciók outsourcingja esetén a külső szervezetek működésének milyensége is. Mi ehelyütt csupán a kiszerzés tényére kérdeztünk rá. Az önkormányzatok gazdaságfejlesztési tevékenységét támogató, elkülönült marketing, turisztikai vagy gazdaságfejlesztési szervezet a települések 30%-ánál működik. A kisvárosok 63, a nagyvárosok 75%-ánál van ilyen profilú, elkülönült szervezet a településen, míg ez az arány a nagyközségekben csupán 29, a kisközségekben pedig 24% volt.

### *A helyi infrastruktúra-fejlesztésről*

Korábban már szó esett az infrastruktúra-fejlesztés speciális, kiemelt helyzetéről Magyarországon. Ez az oka annak, hogy külön vizsgáltuk a megvalósuló infrastrukturális beruházások kategóriáit, a helyi vállalkozói részvételi módokat és az esetlegesen kialakuló lokális konfliktushelyzeteket.

22. ábra

*A települési önkormányzatok infrastrukturális beruházásainak méretkategóriás megoszlása, %*



Tizenhat kisközség és egy nagyközség jelezte, hogy 1990 óta egyáltalán nem zajlott a településen önkormányzati részvételű infrastrukturális beruházás. A települések 94%-ánál viszont a rendszerváltás óta legalább egy komolyabb önkormányzati infrastruktúra-fejlesztési projekt lezajlott, amely – figyelembe véve a hazai infrastrukturális állapotokat – önmagában véve egyáltalán nem tekinthető sikernek. Sokkal meglepőbb az, hogy volt az országban olyan „kistelepülé-

lés”, ahová a rendszerváltás óta nem jutottak – az önkormányzat által -infrastruktúra-fejlesztésre fordítható források.

Egyetlen egy válaszadó sem jelezte, hogy egy-egy infrastruktúra-fejlesztési projekt esetében a vállalkozói igények kielégítése lett volna az elsődleges cél, viszont a nagyobb méretkategóriában vezet a vállalkozói és a lakossági igények egyenlőségét hirdető felfogás. Eközben a kisközségekben is vezető szerep jutott a lakossági és a vállalkozói fejlesztési igények párhuzamos kielégítésének, de nem sokkal előzi meg a lakossági igények kizárólagosságát valló önkormányzatok arányát. Ez az – egyáltalán nem meglepő – arány nyilván a kistélepülések sajátos funkciójával, a vállalkozói kör hiányával hozható összefüggésbe.

A kifejezetten a vállalkozások letelepedését, vagy működésük körülményeit javító önkormányzati infrastruktúra-fejlesztési beruházások között időnként előfordult (6%), hogy az önkormányzat felesleges, hosszabb távon is kihasználatlanul maradó kapacitásokat hozott létre pl. üres iparterület, ahogyan az is (4%), hogy a rosszul felmért igények miatt pótlólagos beruházásokat kellett kieszközölnie az önkormányzatnak – rövid időn belül.

A saját infrastrukturális beruházásokat végre hajtó önkormányzatok közül 33-an (12%) jelezték a kivitelezés során, vagy azt követően, lokális konfliktusok kialakulását. A kis- és nagyvárosokban az ilyen konfliktushelyzetek a válaszadók több mint 30%-át jellemezték, míg a kis- és nagyközségekben 20% alatt maradt ez az arány – igaz, a beruházások elmaradása is jellemzőbb ezekben a méretkategóriákban.

A leggyakoribb konfliktusforrás a kivitelezéssel kapcsolatos lakossági kifogás volt (a minőség, az időtartam stb. miatt), ezt követte az általában a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos lakossági kifogások megjelenése pl. a növekvő forgalom, a leromló úthálózat stb. kapcsán. Csak harmadik helyen szerepeltek a vállalkozói elégedetlenségek, amelyek az elmaradó infrastruktúra-fejlesztések miatt kerültek felszínre. Időnként, illetve helyenként kifogásolta a helyi lakosság a megvalósuló beruházáshoz kapcsolódó ár-, és díjszabási önkormányzati vagy szolgáltatói döntéseket.

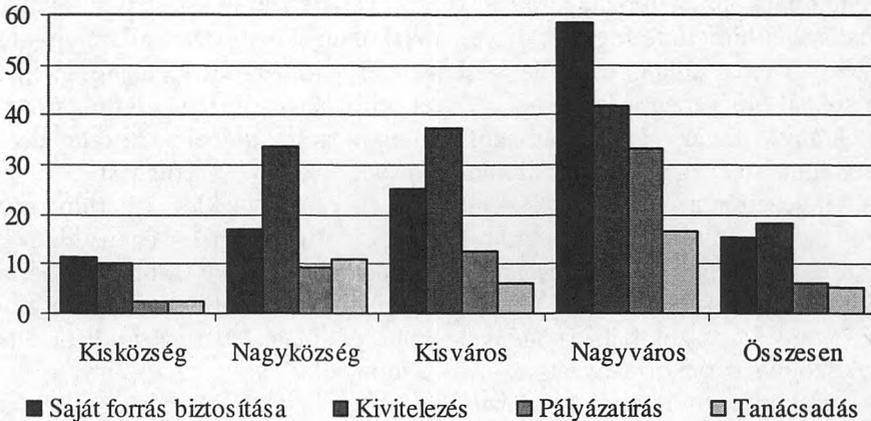
Összességében az infrastruktúra fejlesztésében érintett önkormányzatok 12%-a számolt be a beruházáshoz köthető helyi konfliktushelyzet kialakulásáról, ezek többsége a lakossági elégedetlenségből fakadt, és csak kevés esetben kötődtek a vállalkozói igények figyelmen kívül hagyásához, vagy háttérbe szorításához.

*A lokális infrastruktúra minőségének javítása, bővítése központi kérdés egy-egy településen, így nem tekinthető egyedi megoldásnak a helyi vállalkozói kör részvétele ezekben a beruházásokban (23. ábra).*

A kisközségek 73, a nagyközségek 48 és a kisvárosok 38%-a jelezte, hogy nem fordult elő helyi vállalkozói részvétellel megvalósított infrastruktúra-beruházás. A nagyvárosi kategóriában legalább egyféle vállalkozói részvételi mód megvalósult a rendszerváltás óta.

## 23. ábra

*A helyi vállalkozók részvételi módjai az önkormányzati infrastruktúrális beruházásokban, méretkategóriánként, %*



*Megjegyzés:* Egy település több kategóriába is bekerülhetett.

*A kisközségekben nem jellemző a vállalkozói részvétel a helyi infrastruktúrális beruházásokban, a pénzügyi hozzájárulás vagy a kivitelezésben való szerepvállalás csupán e kategória településeinek 10%-át érintette, a tanácsadás és pályázatírás pedig még kevésbé jellemző forma. A nagyközségek és a kisvárosok közel hasonló sorrendet és arányokat értek el. E méretkategóriákban – szemben a nagyvárosokkal – a kedvezményes vagy ingyenes vállalkozói kivitelezés volt a leggyakoribb részvételi mód, és a második helyre szorult a vállalkozói források bevonása. A nagyvárosi kategóriában a legjellemzőbb a helyi vállalkozói részvétel (főként saját források biztosításával, másodsorban kivitelezéssel) az önkormányzati infrastruktúra-beruházásokban.*

#### *A települési siker mércéje*

A felmérés során rákérdeztünk, hogy az önkormányzat polgármestere sikeresnek tekinti-e a saját települését a rendszerváltás óta eltelt időszak egészét tekintve. Korlátozó tényező, hogy csak az utolsó, 2002-ben választott, polgármester véleményét ismerjük meg, ami túlzottan leegyszerűsíti a sikeresség kérdését, hiszen fontos volna tudni, hogy a helyi társadalom és a külső megfigyelők vagy egy kiválasztott mutatórendszer milyen képet közvetítené a településről. Ugyanakkor érdekes vizsgálati aspektus a települési siker vezetői megítélése is, főként mivel kiegészítettük ezt a sikertényezők vizsgálatával és a siker mérhetőségének kérdéskörével is.

A mintatelepülések polgármestereinek 64%-a tekinti a saját települését sikeresnek, 3%-uk csak részben, 22%-uk viszont egyértelműen sikertelennek tartja az érintett települést (miközben 11%-uk nem válaszolt). A válaszadókon belül minden méretkategóriában 70% felett van azon polgármesterek aránya, akik sikeresnek tekintik a saját településüket, és 20–25% körüli a sikertelen kategóriát választók aránya.

*A kis- és nagyközségeken belüli sikeres települések meglepően magas arányának legfőbb indoka, hogy a vizsgálati idő visszanyúlik 1990-ig.* Nyilván a rendszerváltás előtt betöltött másodlagos szerephez képest, a választott képviselők által irányított, döntési jogkörrel rendelkező, *önálló települési önkormányzat* már önmagában előrelépést, sikert jelent. Ehhez jöttek még a lakossági infrastruktúra-fejlesztés eredményei, az egyéb megvalósuló beruházások stb. (Mezei, 2003b).

A nagyvárosoknál a konkrét vállalkozások letelepedése jelent meg a leggyakoribb sikertényezőként, míg a kisvárosokban a relatív fejlődés (a térségéhez képest) és a folyamatos fejlődés (nem esett vissza) vezeti a sort.

A válaszadók által összességében jelölt siker és kudarc tényezők a következők voltak (az említési gyakoriság sorrendjében):

#### Sikertényezők:

- megfelelő infrastruktúra kiépülése;
- folyamatos fejlődés vagy a lehetőségekhez, illetve a térséghez mért fejlődés megvalósulása;
- a település arculata javult, vagy turisztikai célponttá vált, és idegenforgalmi fejlesztések valósultak meg;
- önálló lett a település, vagy várossá vált, amely önálló döntésekben és a helyi elképzelések megvalósításában ölthet testet;
- konkrét vállalkozások letelepedése, sikeres munkahelyteremtés, gazdasági fejlődés megvalósulása;
- a helyi lakosság elégedettsége, népességnövekedés realizálása;
- helyi partnerség kiépülése, jó közösség kialakulása, a civil szervezetek fejlődése;
- az önkormányzati menedzsmentnek köszönhetően jött létre a siker.

#### Kudarc tényezők:

- a vállalkozások letelepedésének hiánya, a munkanélküliségből fakadó problémák elszaporodása;
- a települési önkormányzat forráshiánya, illetve az önkormányzati rendszer egészének működési problémái vezettek a sikertelenséghez;
- a lakossági elégedetlenség és a népesség fogyása jelzi a sikertelenséget;
- a korábbi önkormányzati menedzsment okolható a sikertelenségért;
- a fejlődés mértékét nem tekinthetjük elégségesnek;

- a település arculata romlott, illetve nem valósultak meg idegenforgalmi fejlesztések.

### *Az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat minősítése*

Az elemzés során számos aspektusát vizsgáltuk már a hazai települési önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési gyakorlatának. *A települések méretük, adottságaik, önkormányzati menedzsmentjük függvényében eltérőképpen használják ki a szabályozási háttérből fakadó és a települési adottsághoz kötődő lehetőségeket.* Láttuk, hogy más-más tényezők lehetnek hangsúlyosak a különböző települések fejlesztési stratégiájában, és a célkitűzések megvalósításához eltérő eszközöket használhatnak. Vannak olyan önkormányzatok, amelyek aktívabbak a helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások kezdeményezésében, az ehhez kötődő együttműködések kiépítésében és látványos eredményeket képesek felmutatni. Vannak viszont olyanok is, amelyeknél a rendszerváltás óta eltelt időszak alatt – látszólag – nem történt előrelépés. Míg az előbbi kategória települései többségben a nagyvárosok köréből kerülnek ki, megállapítható, hogy minden méretkategóriában található a helyi gazdaságfejlesztésben aktívan részt vevő önkormányzattal rendelkező település. A helyi gazdaságfejlesztéshez köthető bárminemű kezdeményezés hiánya azonban csak a kisebb lakosságsszámmal rendelkező településekre jellemző.

Az általunk használt méretkategóriás vizsgálat igazolta azt a hipotézisünket, hogy *a klasszikus helyi gazdaságfejlesztési beavatkozások levezénylésére a nagyobb településeknek, a nagyvárosoknak vannak meg igazán az eszközei, és a kisebb települések csak a lehetőségeikhez mérten képesek speciális gazdaságfejlesztési kezdeményezésekben való részvételre.* Az esetükben megoldást a *térségi összefogás* jelenthet – a stratégiakészítéstől elindulva egészen a végrehajtásig, a kivitelezésig.

Egy-egy települési önkormányzat távolmaradása a helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalástól persze általános közgazdasági nézeteken is nyugodhat, hiszen a „beavatkozás/be nem avatkozás” kérdése nem eldöntött vita a szakirodalomban sem, így külön rákérdeztünk arra, hogy vajon a települési önkormányzatoknak szerepet kell-e vállalniuk a helyi gazdaságfejlesztésben. A polgármesterek többsége (85%-a) igennel válaszolt. 11%-uk szerint egyértelműen ki kell maradniuk az önkormányzatoknak a gazdaságfejlesztésből (csak a községkategóriákból jelölték ezt a válaszlehetőséget). 2%-uk szerint csak részben kell szerepet vállalnia a települési önkormányzatoknak a helyi gazdaságfejlesztésben (a nagyobb településeknek lehet ilyen szerepük, a piac elsődlegességét és az alapellátás kiemelt fontosságát szem előtt kell tartani), 2%-uk pedig nem válaszolt a kérdésre.

Az indokok szerint az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalására azért van szükség, mert<sup>11)</sup>

- neki kell a feltételeket biztosítania, illetve igényfelméréssel elő tudja segíteni a folyamatokat;
- a foglalkoztatási gondok megoldásához elengedhetetlen;
- a bevételi érdekeltsége indokolja (helyi adók);
- lényeges információkkal rendelkezik, megfelelő a pozíciója, és koordináló szerepet tölthet be;
- nincs erre alkalmasabb helyi szereplő, mivel a vállalkozások egyedül gyengék, tőkeszegények, így alkalmatlanok a fejlődés elősegítésére;
- a lakossági életminőség javítása a végső cél;
- szorosan összefügg a településfejlesztéssel;
- ez a közösségi érdek;
- lehetősége van a szabályozási háttér biztosításával, illetve a tervezési gyakorlatával befolyásoló szerepet betölteni.

Az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési szerepvállalására azért lehetetlen, mert

- hiányoznak a szükséges önkormányzati források;
- és hiányzik a megfelelő jogszabályi háttér, illetve kérdéses az érintett hátskör rögzítése is.

A „beavatkozás/be nem avatkozás”-kérdés eldöntése az aktív magatartás javára nem eredményezi automatikusan az önkormányzati vagy részben önkormányzati kezdeményezések sikerességét.

Az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat sikerességének megítéléséhez olyan siker-, illetve kudarc történetek felsorolását kértük a polgármesterektől, amelyek az adott település közelmúltjában meghatározóak voltak. 101 polgármester számolt be sikertörténetről és 88 sorolt fel kudarc történetet (miközben a kettőt nem kezeltük egymást kizáró kategóriaként).

Sikertörténetek az említési gyakoriságuk sorrendjében:

- cégek letelepedése, a vállalkozói kör bővülése, munkahelyteremtés;
- infrastrukturális beruházások megvalósulása;
- sikeres pályázatok, programok kivitelezése;
- ipari park, iparterület, vagy vállalkozási övezet kialakítása, létesítése
- idegenforgalmi fejlesztések megvalósulása, a településre látogatók számának növekedése;
- imázsjavulás.

Az említett kudarc történetek pedig a következők voltak (szintén az előfordulásuk gyakoriságának sorrendjében):

- cégek letelepedésének elmaradása, a helyi vállalkozói kör szűkülése, a munkanélküliség növekedése;
- meghiúsuló önkormányzati tervek (pl. lakossági ellenállás, képviselőtestületi döntés, kihasználatlan erőforrások miatt);

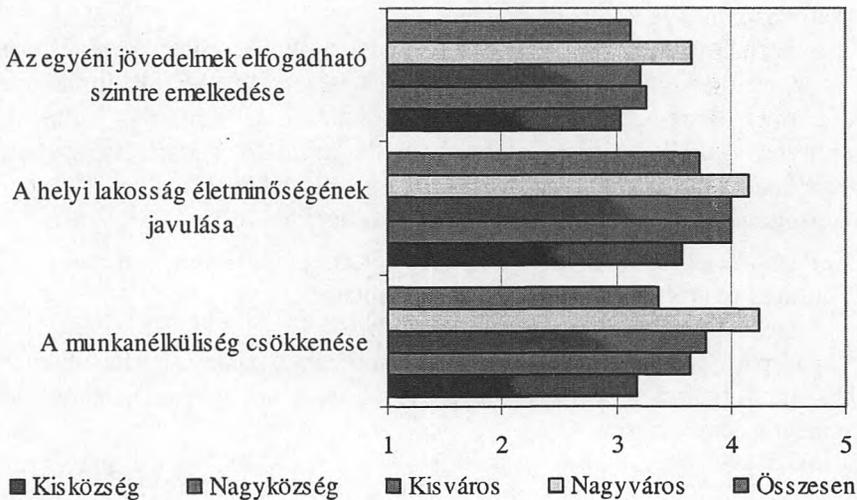
- infrastrukturális beruházások elmaradása;
- ipari park, iparterület, vagy vállalkozási övezet kialakítása körüli problémák;
- elöregedő lakosság, fogyó népesség;
- idegenforgalmi fejlesztések elmaradása;
- önkormányzati forráshiány;
- a mezőgazdaság válsága.

A kínálatoldali helyi gazdaságfejlesztési stratégiák dominanciája a hazai települési önkormányzatok körében itt is tetten érhető – korábban már felhívtuk a figyelmet a kínálatoldali stratégiák általános alkalmazásának tényére (14. ábra) –, hiszen mindkét kategóriában (siker- és kudarctörténetek) a külső, letelepülni vágyó vállalkozások szerepe, mint leglényegesebb tényező, vezeti a rangsort.

Kíváncsiak voltunk, hogy ha a település gazdaságfejlesztés területén elért sikereit akarjuk mérni, akkor a polgármesterek szerint erre *milyen mércét* kellene használnunk (24. ábra).

24. ábra

*A települési sikerfaktorok méretkategóriák szerinti megítélése,  
öt fokozatú skálán mért átlagérték*

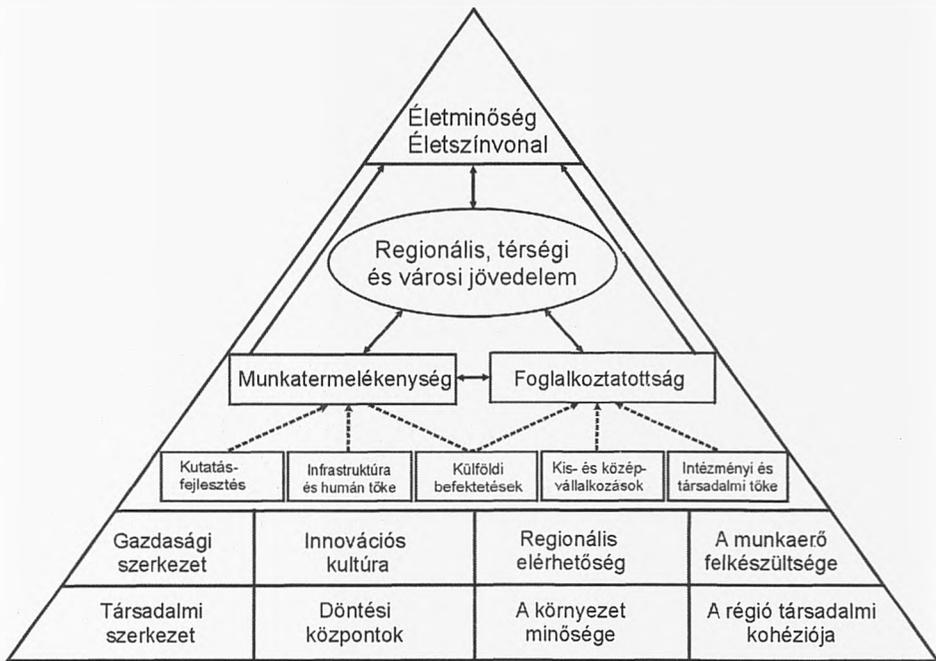


A válaszok alapján kialakuló rangsor jól tükrözi a települések, térségek versenyképességével foglalkozó szakirodalom (Enyedi, 1997; Lengyel–Rechnitzer, 2000; Lengyel, 2002) alaptézisét, amely szerint szükségszerűen az életminőség áll a versenyképességi piramis csúcsán (25. ábra). Ez alól – látszólag – kivételt

képez a nagyvárosi kategória, hiszen ott a munkanélküliség csökkenése súlyosabb tényezőként szerepel, mint az egyéni életminőség alakulása (ugyanakkor átlagértékét tekintve nagyobb jelentőséget tulajdonítanak neki, mint bármelyik másik kategóriában, és egyébként is minimális az értékbeli eltérés). Az abszolút első hely tehát az életminőség alakulásának jut, második helyre kerülnek a munkanélküliség csökkenése területén elért sikerek és harmadik helyre csúszik az egyéni jövedelmek elfogadható szintje. A 25. ábra ugyanakkor azt is mutatja, hogy e három kategória nagyon szorosan összefügg, de nem mindegy, hogy a célpiramis csúcsára mit helyezünk.

25. ábra

*A régiók versenyképességének piramis-modellje*



*Forrás:* Lengyel, 2002. 12. o.

Az általunk jelölt három kategórián túl további sikerfaktorokat is megjelölhettek a polgármesterek. Az egyéb kategóriát a válaszadók 10%-a jelölte, átlagosan nagy jelentőséget tulajdonítva a kiválasztott sikerfaktornak (ez természetes következménye a lekérdezés módjának). E kategóriák között találunk a helyi erőforrások állapotával kapcsolatos, zömében mérhető és összehasonlítható tényezőket, de nem mérhető, nehezen megfogható kategóriákat is (pl. imázs, jövőkép).

Az egyéb sikerfaktorok között felsorolt kategóriák voltak:

- a helyi infrastruktúra állapota;
- a közbiztonság milyensége;
- a humáninfrastruktúra milyensége;
- a fiatalok általános helyzete;
- az elvándorlási hajlandóság mértéke;
- a hely imázsának alakulása,
- a helyi jövőkép megléte és milyensége;
- az önkormányzati gazdálkodás stabilitása,
- az önkormányzati pályázatok sikeressége,
- az önkormányzat otthoneremtő törekvésének sikeressége;
- egyéb gazdasági mutatók: nagybefektetők száma, vendégéjszakák száma, ingatlanárak növekedése, működő tőke betelepülése.

Összességében tehát elmondható, hogy a polgármesterek többségének véleménye szerint *a települési önkormányzatoknak aktív, beavatkozó magatartással – lehetőségeikhez mérten – alakítaniuk kell a helyi gazdasági környezetet, mivel így tudják elősegíteni a helyi lakosság életminőségének javulását, illetve az egyéb helyi sikerfaktorok megfelelő alakulását*, ugyanakkor a felsorolt települési siker- és kudarctörténetek jelzik, hogy *az eltérő méretkategóriájú települések e feladat felvállalásához eltérő adottságokkal, lehetőségekkel és eszközrendszerrel rendelkezhetnek.*

### *Jegyzetek*

- 1) Az ÁSZ a jelentésében javaslatként fogalmazta meg a belügyminisztérium felé, hogy kezdeményezze a gazdasági program tartalmi követelményeinek és elkészítési határidejének jogszabályi meghatározását.
- 2) A településszerkezeti területi eltérések deformáló hatásának kiküszöbölése végett itt most a súlyozott, a tényleges térségi és településszerkezeti arányokhoz igazított adatokkal számoltunk (lásd *1. és 3. melléklet*).
- 3) A településméret és a KKV-i versenyképesség komplexebb kategóriákat képez, semhogy egyszerűen azonosítsuk a másik felmérés tényezőjével. E két kategória egyébként is az utolsó két helyen szerepelt mind a négy vizsgált csoport esetében. A regionális gazdasági fejlettségénél pedig a térségi gazdaság befolyásoló voltára igyekeztünk rákérdezni, ami a nagyobb méretű brit önkormányzatoknál nem vetődött fel kérdésként.
- 4) Ha rákérdeztünk volna a helyi infrastruktúra állapotára, nagy valószínűséggel a közlekedési hálózat, az autópályától való távolság nyomta volna rá a bélyegét e kategória minősítésére. Erre utaló jeleket láthatunk *Piskóti–Dankó–Schupler–Büdyféle* kérdőíves felmérésén alapuló befektetői telepítési rangsorban (1997), vagy az utóbbi évek megvalósított önkormányzati gazdaságfejlesztési beruházásait összesítő *13. ábrában*, ahol az infrastruktúra-fejlesztés domináns szerepe egyértelmű.

- mű. A települési sikertényezők rangsorában is előkelő helyen szerepel az infrastruktúra-fejlesztés (lásd „A települési siker mércéje” c. alfejezet). Az elérhetőség javításának központi kérdése és a megfelelő minőségű telephely biztosításának kívánalma miatt vélelmezhető az úthálózat-fejlesztés meghatározó részaránya az infrastruktúra-fejlesztésen belül.
- 5) Bár ez a hazai rangsoron nem, csupán az átlagértékeken érhető tetten (6. ábra).
  - 6) Az első ipari parkok Győrben és Székesfehérváron jöttek létre közvetlenül a rendszerváltás után. Az évtized közepére már nem csak a Dunántúl északi részén, hanem – többek között – Pécsen, Kaposváron, Kecskeméten és Ózdon is megindult a parkok tervezése. A működő ipari parkok sikere láttán 1997-től a Gazdasági Minisztérium pályázati kiírásának támogatásával elindult a kormányzati iparipark-program, melynek következtében évről-évre nőtt a parkok száma (Kullmann–Hegyí, 2000).
  - 7) Egy 1999-es vizsgálat szerint valamennyi kiváló teljesítményű ipari park a Dunántúl északi részén helyezkedik el – ezek a parkok nem a kormányzati programhoz kötődően jöttek létre (Kullmann, 2000).
  - 8) 1992–1994 között 16–17% körüli volt ez az érték (Illés, 2002).
  - 9) Ugyanakkor a termásvíz mezőgazdasági célú felhasználását (fűtött üvegház és fóliasátor terület) tekintve sokkal jobb a helyzet nemzetközi összehasonlításban is.
  - 10) Az uniós elvárásoknak megfelelően az iparüzési adó esetében a helyi önkormányzatok mozgástere jelentősen leszűkült, hiszen erre az adónemre nem vonatkozik az önkormányzatoknak a Htv.-ben rögzített további kedvezménynyújtási lehetősége.
  - 11) Az egyes tényezők említési gyakoriságuk sorrendjében szerepelnek.

### *Felhasznált irodalom*

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.

A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 1949. évi XX. törvény.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról 2002. évi XXXVIII. törvény

ÁSZ, 1999: Jelentés a települési önkormányzatok tulajdonában lévő közutak, hidak, alagutak fejlesztésének, fenntartásának és üzemeltetésének vizsgálatáról. Budapest, Állami Számvevőszék. – <http://www.asz.gov.hu/ASZ/www.nsf> – 2004.05.25.

- ÁSZ, 2001: Jelentés a helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 2000. évi címzett és céltámogatások igénybevételének és felhasználásának vizsgálatáról. Budapest, Állami Számvevőszék. – [http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/2FB7DF7A614D1871C1256CB10042B0BE/\\$FILE/0120J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/2FB7DF7A614D1871C1256CB10042B0BE/$FILE/0120J000.PDF) – 2004.05.26.
- ÁSZ, 2002a: Jelentés a helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 2001. évi címzett és céltámogatások igénybevételének és felhasználásának vizsgálatáról. Budapest, Állami Számvevőszék. – [http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/980EE6063B1A4EC1C1256CB100408420/\\$FILE/0229J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/980EE6063B1A4EC1C1256CB100408420/$FILE/0229J000.PDF) – 2004.05.26.
- ÁSZ, 2002b: Jelentés a települési önkormányzatok szilárdhulladék-gazdálkodási feladatai ellátásának ellenőrzéséről. Budapest, Állami Számvevőszék. – [http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FCDD079BDFC1B328C1256CB10040CB2/\\$FILE/0221J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/FCDD079BDFC1B328C1256CB10040CB2/$FILE/0221J000.PDF) – 2004.05.25.
- ÁSZ, 2003a: Jelentés a helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 2002. évi címzett és céltámogatások igénybevételének és felhasználásának vizsgálatáról. Budapest, Állami Számvevőszék. – [http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/945B054E5774914BC1256D98002AEEBE/\\$FILE/0332J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/945B054E5774914BC1256D98002AEEBE/$FILE/0332J000.PDF) – 2004.05.26.
- ÁSZ, 2003b: Jelentése a helyi önkormányzatok egyes pénzügyi befektetésekkel történő gazdálkodásának ellenőrzéséről. Budapest, Állami Számvevőszék. – [http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/F0C2B7117423106CC1256D52002A9564/\\$FILE/0318J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/F0C2B7117423106CC1256D52002A9564/$FILE/0318J000.PDF) – 2004.05.21.
- ÁSZ, 2003c: Jelentés a területfejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik rendelkezésére álló támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzéséről. Budapest, Állami Számvevőszék. – [http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C7CE8CD39FF06D33C1256D86004B68DD/\\$FILE/0327J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C7CE8CD39FF06D33C1256D86004B68DD/$FILE/0327J000.PDF) – 2004.05.25.
- Bennett, R. J.–Krebs, G. 1991: *Local Economic Development. Public-Private Partnership Initiation in Britain and Germany*. London–New York, Belhaven Press.
- Campbell, M. 1990: Introduction. In Campbell, M. (ed.): *Local Economic Policy*. London, Cassell Educational Limited. pp. 1–8.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 1998: Tallózás a helyi önkormányzatok 1997. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 6. pp. 425–454.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 1999: Tallózás a helyi önkormányzatok 1998. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 8. pp. 681–711.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2000: Tallózás a helyi önkormányzatok 1999. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 9. pp. 775–802.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2001: Tallózás a helyi önkormányzatok 2000. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 9. pp. 749–774.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2002: A helyi önkormányzatok 2001. évi gazdálkodásának eredményeiről. – *Pénzügyi Szemle*. 11. pp. 1007–1035.
- Dobos L.–Szelényi Gy. 2003: A helyi önkormányzatok 2002. évi gazdálkodásának eredményeiről. – *Pénzügyi Szemle*. 10. pp. 964–993.
- EC, 2004: Building our common future: Financial and political outlook for the enlarged Union 2007–2013. European Commission. Brussels, 10. February 2004. IP/04/189. – [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189|0|AGED&lg=EN&display=-](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/189|0|AGED&lg=EN&display=-) 2004.03.09.
- Enyedi Gy. 1997: A sikeres város. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 1–7.

- G. Fekete É. 2001: *Együtt – de hogyan? Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. Miskolc–Pécs, MTA RKK. p. 194
- GKM, 2004: Várhatóan nő az ipari parkok száma. MTI, 2004.01.05. – <http://www.logsped.hu/ip165.htm> – 2004.04.20.
- Horváth M. T.–Kiss J. 1996: Bevezető. In Horváth M. T.–Kiss J. (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány. pp. 7–11.
- Horváth M. T.–Péteri G. 1993: Kutatási keretek. In Horváth M. T.–Péteri G.: *Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban*. Budapest, „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány. pp. 205–216.
- Illés I. 2002: Gyorselemzés. A megyei jogú városok önkormányzati finanszírozási helyzetéről. Kézirat. Pécs, MTA RKK DTI.
- Kökényesi J. 1997: Javaslat a településügyi törvény szabályozási koncepciójára (szakmai tervezet). – *Magyar Közigazgatás*. 5. pp. 268–277.
- Kökényesi J.–Madaras A. (szerk.) 2002a: *Útmutató a településfejlesztési koncepció készítéséhez*. Településfejlesztési füzetek. 24. Budapest, BM Kiadó.
- Kökényesi J.–Madaras A. (szerk.) 2002b: Települési tervezés, útmutató a településfejlesztési program készítéséhez. Településfejlesztési füzetek. 25. Budapest, BM Kiadó.
- Kullmann Á. 2000: A magyarországi ipari parkok fejlődési pályái. – *Tér és Társadalom*. 2–3. pp. 63–72.
- Kullmann Á.–Hegy G. 2000: Ipari parkok Magyarországon. – *Falu, város, régió*. 6. pp. 17–19.
- KSH, 2000: *Területi Statisztikai Évkönyv 1999*. Budapest, KSH.
- KSH, 2003: *Területi Statisztikai Évkönyv 2002*. Budapest, KSH.
- KSH, 2004: *Magyar Statisztikai Zsebkönyv 2003*. Budapest, KSH.
- KSH BMI, 2003: *Baranya Megye Statisztikai Évkönyve 2002*. Pécs, KSH Baranya Megyei Igazgatósága.
- Lengyel I. 2002. The Pyramid-model: enhancing regional competitiveness in Hungary. – [http://www.eco.u-szeged.hu/regionalis\\_tsz/pdf/the\\_pyramid-model.pdf](http://www.eco.u-szeged.hu/regionalis_tsz/pdf/the_pyramid-model.pdf) – 2004. 07. 22.
- Lengyel I.–Rechnitzer J. 2000: A városok versenyképessége. – Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai*. MTA RKK, Pécs, pp. 130–152.
- LogSped, 2003: Ipari parkok. LogSped, 2003. – <http://www.logsped.hu/ip.htm> – 2004. 04.20.
- Mezei C. 2003a: A helyi gazdaságfejlesztés szereplői. In Kis M. – Gulyás L. – Erdélyi E. (szerk.): *Európai kihívások 2. Tudományos konferencia*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Szegedi Élelmiszeripari Főiskolai Kar. pp. 282–287.
- Mezei C. 2003b: Gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai községekben. In Kovács T. (szerk.): *VI. Falukonferencia. A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt*. Pécs, MTA RKK, Magyar Regionális Tudományi Társaság. pp. 182–189.
- Mezei C. 2003c: The role of the state subsidies in the regional development. In Hajdú Z.–Pálné Kovács, I. (eds.): *Portrait of South Transdanubia: a region in transition*. MTA RKK, Pécs, 2003. pp. 105–117.
- Nikodémus A. 2002: A Széchenyi-terv ipari park programjainak regionális térszerkezeti hatása. – *Falu, Város, Régió*. 2. pp. 3–5.

- Piskóti I.–Dankó L.–Schupler H.–Büdy L. 1997: *Régió- és településmarketing*. Miskolc, Miskolci Egyetem. Regionális Marketing Centrum Kft.
- PM, 2003a: PM közlemény az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő (működési forráshiányos) helyi önkormányzatok 2003. évi I. ütemű támogatásáról. – *Magyar Közlöny*. 2003. 85.
- PM, 2003b: PM közlemény az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő (működési forráshiányos) helyi önkormányzatok 2003. évi II. ütemű támogatásáról. – *Magyar Közlöny*. 2003. 141.
- ROP, 2004: Az elfogadott Regionális Fejlesztési Operatív Programhoz kapcsolódó dokumentumok és pályázati kiírások. – [http://www.nth.hu/hivatal\\_rop.php](http://www.nth.hu/hivatal_rop.php) – 2004.05.18.
- Wong, C. 1998: Determining factors for local economic development: The perception of practitioners in the North West and eastern regions of the UK. – *Regional Studies*. 8. pp. 707–720.
- Wong, C. 2002: Developing indicators to inform local economic development in England. – *Urban Studies*. 10. pp. 1833–1863.
- 9/1998. (I. 23.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának, a céljelleget decentralizált támogatásának igénybejelentési, döntéselőkészítési és elszámolási rendjéről, valamint a Magyar Államkincstár finanszírozási, elszámolási és ellenőrzési feladatairól, továbbá a Magyar Államkincstár Területi Igazgatóságai feladatairól.
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.
- 32/1998. (II. 25.) Kormányrendelet a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól
- 23/2000. (VII. 21.) GM rendelet az „Ipari Park” cím elnyerését szolgáló pályázati rendszer működtetéséről szóló 19/1997 (V.14.) IKIM rendelet módosításáról.
- 7/2003. (I. 14.) Kormányrendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről.

## 1. melléklet

*A kutatás módszertani háttéréről*

A 3134 települési önkormányzathoz és a fővárosi kerületekhez kiküldött kérdőív a Nemzeti Kutatás-Fejlesztési Program keretében folyó, NKFP 5/074/2001 számú, A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben című kutatás települési versenyképességet vizsgáló alprogramján belül készült. A 2003. december 31-ig önkéntesen visszaküldött 292 kérdőívből 288 értékelhető – a mintacsökkenést az anonim válaszadók indokolják –, ami 9,2 százalékos válaszadási hajlandóságot jelöl. (A vizonyítási alapot minden esetben a KSH helyiségnévtárában közölt 2002. január 1-es közigazgatási besorolási és népességadatok jelentik.)

A kérdőív 66 kérdést tartalmazott (2. melléklet). A 16 oldalas dokumentumot postai úton juttattuk el az összes települési önkormányzathoz, illetve az letölthető volt a TÖOSZ honlapjáról is. A 2003 szeptemberéig visszaérkező 247 kérdőív alapján az ún. pótlekérdezéseket (ugyanazt a kérdőívet, ugyancsak postai úton kérdeztük le) már tudatosan szűkítettük azokra a településcsoportokra, amelyek túlságosan alulreprezentáltak voltak. Részben ennek eredményeként a minta regionális megoszlása jól leképezi a települések tényleges regionális megoszlását (6. táblázat).

Budapest egy kicsit kilóg a sorból, mivel csupán egyetlen kerülettel (IV.) képviselheti magát a mintán belül. A főváros speciális helyzete és egyedi települési gazdaságfejlesztési feltételrendszere miatt a fővárosi és a kerületi önkormányzatok válaszai eleve elkülönült kezelési módot kívántak volna az elemzés során. Az alacsony válaszadási hajlandóság úgy módosította ezt a problémát, hogy Budapestet – zömében – kihagyjuk az elemzésből.

## 6. táblázat

*A kérdőívet visszaküldő települések regionális megoszlása*

Régió	Település (db)	Mintatelepülés (db)	Tényleges arányok (%)	Mintaarányok (%)
Dél-alföldi	254	23	8,10	8,01
Dél-dunántúli	653	57	20,84	19,86
Közép-dunántúli	406	41	12,92	14,29
Közép-magyarországi	184**	16*	5,87	5,57
Nyugat-dunántúli	648	57	20,68	19,86
Észak-alföldi	387	38	12,35	13,24
Észak-magyarországi	603	55	19,24	19,16
Összesen	3134**	287*	100,00	100,00

\* plusz egy fővárosi kerület, \*\* és Budapest

A kérdőívek elemzésekor elsődlegesen a válaszadó településekre fókuszálunk, mivel számos esetben az elégtelen elmeszám miatt nem tudunk (a súlyozott minta segítségével) az ország egészére vonatkozó megállapításokat tenni. Ebbe az elemzésbe – az esetenként előforduló jogállás szerinti összehasonlítást kivéve – a IV. kerületi önkormányzat válaszai is bekerültek.

### *A válaszadási hajlandóság*

Az első információhordozó rögtön *a válaszadási hajlandóság*. Amíg jelentős regionális különbségek e területen nem mutathatók ki (a Nyugat-dunántúli és a Közép-magyarországi régió nagyvárosainak távolmaradását leszámítva) *a településméret* lényeges kategóriaképző tényezőnek tűnik.

A jogállás szerinti vizsgálat alapján megállapítható, hogy a *községek* (és a nagyközségek) *jóval alacsonyabb arányban képviseltetik magukat a mintán belül, mint az országos súlyukból következne*; mindössze 8,6%-uk küldte vissza a kérdőívet. Míg az 500 fő alatti települések 7,4%-os részvételi aránya nem meglepő, az már sokkal inkább, hogy az 1000 fő alatti települések nagyobb (10,3%-os) aktivitást mutattak, mint az 1000–2000 fő közötti lakosság számú települések (7,6%). A városok 11,8%-a, a megyei jogú városok 59,1%-a töltötte ki a kérdőívet. *Minél nagyobb lakosság számú városokról van szó, annál magasabb a visszaküldési arány* – megjegyezzük, hogy az elemszám is csökken a méretnövekedéssel párhuzamosan, így ennek jótékony hatása érzékelhető az arányszámokon. Ugyanakkor a kapcsolatrendszerünk révén is többnyire a nagyobb településeken tudtuk a válaszadást elősegíteni.

Nyilván a városok, és különösen a nagyvárosok fokozottabb részvételét indokolja a kiküldött kérdőív témája, hiszen a kistelepülések sok esetben nem érezték megszólítva magukat, amikor a helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat részleteiről érdeklődtünk. Azok a települések, amelyek a túlélésért küzdenek, és ahol az önkormányzatoknak nincs olyan mértékű mozgásterük, hogy bármiféle helyi kezdeményezés mögé tudjanak állni, a legtöbb esetben – feltehetően – értelmetlennek vélték az „üres” kérdőív visszaküldését.

Ezt jelzi az a tény is, hogy a 7/2003-as kormányrendeletben felsorolt társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott 1092 település közül 75 (6,9%) került be a mintába, míg a jelentős munkanélküliséggel sújtott (1131 db) települések 8,3%-a (94 db) válaszolt (a kettő nem egymást kizáró kategória, a közös rész 1470 település, amelyből 57 került be a mintába). A 2003-ban ÖNHIKI-s támogatásban részesülő 1131 települési önkormányzat közül 89 (7,9%) szerepel a mintánkban (PM, 2003a-b). Ezzel a kormányrendelet alapján besorolt és a működési támogatásban részesülő önkormányzatok alulreprezentáltak a mintán belül. Ha elfogadjuk egyfajta fejletlenségi mércének ezt a besorolást, akkor bizonyos, hogy *a fejlettebb települések szívesebben osztották meg velünk a véleményüket a kérdéskörrel kapcsolatban, mint a fejletlenek, továbbá a fejlesztési, gazdálkodási mozgástérrel rendelkező önkormányzatok is aktívabbak voltak, mint az ÖNHIKI-s önkormányzatok*.

### *A mintatelepülések regionális összehasonlítása*

A minta regionális megoszlásáról fentebb már megállapítottuk, hogy jól leképezi a települések tényleges regionális megoszlását (6. táblázat). Ugyanakkor a vizsgált témakör nem túl sok területen nyújt lehetőséget a regionális összehasonlítás elvégzésére, mivel a régió nem közigazgatási egység, továbbá a jelenlegi szabályozás semmilyen megkülönböztetést nem tesz az önkormányzatok között a földrajzi hovatartozás alapján. Néhány kivétel van ez alól, mégpedig bizonyos központi támogatások, finanszírozási keretösszegek, fejlesztési programok adott régiókhoz kötése, vagy régiók szerinti szabályozása, ám ebben az esetben is a fejlett-fejletlen megkülönböztetés képezi az alapot, a tervezési-statisztikai régiólehatárolás pedig csupán a keretet nyújtja.

Vizsgálati szempontunk miatt azonban a fő kategóriaképzőnek a településméretet tekintjük, így általában nem a jogállás szerinti vagy a regionális hovatartozástól függően ítéljük meg a kiválasztott kérdésköröket.

Alaphipotézisünk szerint a helyi gazdaságfejlesztési feltételek determinációjában is sokkal meghatározóbb szerep jut a munkaerő-vonzáskörzeteknek, a város-vidék kapcsolat milyenségének, az autópályától, a határátkelőtől, a vonzáskörzet-központtól mért távolságnak, mint a regionális besorolásnak, mivel a régió elég nagy területi kategória ahhoz, hogy eliminálja a települések közti – ez irányú – különbségeket.

A kutatás során tehát a regionális (fejlett-fejletlen térségek) megoszlás vizsgálatával arra keressük a választ, hogy a fejlett-fejletlen régiós megosztottság megjelenik-e az önkormányzati eszközrendszerben, illetve a régióspecifikus jellemzők eredményeznek-e speciális helyi gazdaságfejlesztési feltételeket és gyakorlatot.

#### *A mintatelepülések méretkategóriák szerinti összehasonlítása*

A legalapvetőbb vizsgálatokat a méretkategória szerinti besorolás alapján végezzük el. Az alaphipotézisünk az, hogy a helyi gazdaságfejlesztés alapfeltételei tekintetében, valamint e feladat ellátásához használt önkormányzati eszközrendszer tekintetében lényeges különbségeket fedezhetünk fel a kis-, közepes és nagy települések esetében, amely különbségek a lakosság szám függvényében alakulnak.

A méretkategóriákat a KSH által alkalmazott kategóriák összevonásával alakítottuk ki, ezek pedig a 0–499, az 500–999, az 1000–1999, a 2000–4999, az 5000–9999, a 10 000–49 999, az 50 000–99 999 és a 100 000 fő feletti lakónépességgel rendelkező települések csoportjai voltak.

A túl sok kategória túlságosan elaprózta volna a vizsgálatot, a túl kevés kategória pedig pont a kimutatni vágyott eltéréseket eliminálhatta volna. Az a négyes felbontás, amelyet végül is használunk az arany középútnak tűnik. A további kutatások lehetőségeit szem előtt tartva két korábbi kérdőíves felmérés kategóriáit és elnevezéseit használjuk az elemzés során (Horváth–Péteri, 1993; Horváth–Kiss, 1996).

Ez alapján, a kutatás során kisközségeknek nevezzük a 2000 fő alatti lakossal rendelkező településeket, nagyközségeknek a 2000 és 9999 fő közötti állandó népességű településeket – noha jól tudjuk, hogy itt vannak községi és városi rangú települések is szép számmal. Kisvárosok a 10 000-től 49 999 főig terjedő népességgel rendelkező települések (itt is vannak nagyközségek és megyei jogú városok is!), s végül nagyvárosoknak hívjuk az 50 000 fő feletti lakossággal rendelkező városokat és megyei jogú városokat (3. melléklet).

2. melléklet

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE  
A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉSBEN**

**A kérdőív kitöltése önkéntes.**

**Kérdéseit a következő kontaktszemélyeknek teheti fel:**

Pálné dr. Kovács Ilona: palne@rkk.hu, 72/212-755;

Mezei Cecília: mezeic@rkk.hu, 72/212-755.

**A kitöltött kérdőíveket a következő címre kérjük visszajuttatni:**

MTA RKK DTI

7621 Pécs, Papnövelde u. 22.

**A kérdőívek visszaküldésének határideje: 2003. december 31.**







- 2) .....  
 3) .....  
 4) .....  
 5) .....

15. Részt vett-e olyan közhasznú, például foglalkoztatási célú, vagy egyéb, esetlegesen profitérdekelt vállalkozás megalapításában az önkormányzat, amely *nem kötelező önkormányzati feladatot* lát el?

1) Igen  2) Nem

Ha igen, kérem, jelölje meg, hogy hány ilyen vállalkozás alapításában vett részt!

..... db

16. Ha a 15-ös kérdésre igennel válaszolt, akkor kérem, jelölje meg, hogy a vállalkozás, vagy – ha több vállalkozás alapításában is részt vett az önkormányzat, akkor – a legfontosabb vállalkozás esetében az *alapításkor*

- 1) milyen profilú vállalkozás jött létre .....  
 2) mekkora tulajdoni hányadra tett szert az önkormányzat ..... %  
 3) mekkora pénzüsszeggel vett részt az önkormányzat ..... millió Ft  
 4) milyen apporttal biztosította részvételét az önkormányzat? .....

17. Részt vesznek-e az önkormányzat *saját közszolgáltatásainak ellátásában* nonprofit vagy profitérdekelt szervezetek?

1) Igen  2) Nem

18. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Kérem, jelölje egy ötfokozatú skálán, hogy az alábbiak közül melyik tényező milyen mértékben jelzi a *település sikerét* a helyi gazdaságfejlesztés területén! (Az 1-es jelentése: nem jelzésértékű; az 5-ös jelentése: a legjellemzőbb!)

- |  |                            |                            |                            |                            |                            |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1) A munkanélküliség csökkenése                        | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
| 2) A helyi lakosok életminőségének javulása            | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
| 3) Az egyéni jövedelmek elfogadható szintre emelkedése | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |
| 4) Egyéb: .....  | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> | 4 <input type="checkbox"/> | 5 <input type="checkbox"/> |

19. Végeznek-e az önkormányzatnál folyamatos *pályázatfigyelést*?

1) Igen  2) Nem

20. Az önkormányzati megrendelések, szerződések során előnyben részesítik-e a *helyi vállalkozásokat*?

1) Igen  2) Nem

### III. KAPCSOLATRENDSZER

21. Felhasználja-e az önkormányzat *nemzetközi kapcsolatait* (testvér települési, egyéb) a helyi vállalkozások közvetítésére?

1) Nincs nemzetközi kapcsolata   
 2) Nem   
 3) Igen, mégpedig a következő módon:

.....

22. Volt-e a településen, a térségben ipari, mezőgazdasági, egyéb profilú *vásár, bemutató*, amelynek megrendezésében, támogatásában valamilyen módon részt vett az önkormányzat?

1) Volt  2) Nem volt

23. Propagálja-e bármilyen módon a *helyi termelőket*, szolgáltatókat vagy az általuk előállított *termékeket* az önkormányzat?

1) Igen  2) Nem

24. Kérem, jellemezze az önkormányzat és a térség *vállalkozásainak* kapcsolatát!

1) Rendszeres, formalizált   
 2) Rendszeres, informális   
 3) Eseti, formalizált   
 4) Eseti, informális   
 5) Nincs

25. **Személyesen a polgármester töltsse ki!** Jelölje meg, kérem, egy ötfokozatú skálán, hogy a felsorolt – területileg illetékes – szervezetekkel milyen volt az önkormányzat *kapcsolata*! (Az 1-es jelentése: nincs kapcsolat, az 5-ös jelentése: szoros, folyamatos, kétoldalú kapcsolattartás alakult ki.)

1) Agrárkamara	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
2) Kereskedelmi- és iparkamara	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
3) Egyéb kamarák	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
4) Vállalkozói központ	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
5) Megyei Területfejlesztési Tanács	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
6) Regionális Területfejlesztési Tanács	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
7) Kistérségi társulás	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>





39. A vállalkozások letelepedését és működésük körülményeinek javítását célzó *infrastrukturális* beruházásaik során előfordult, hogy

- 1) felesleges kapacitást hoztak létre, amely hosszabb távon kihasználatlan maradt
- 2) rosszul felmért igények miatt pótlólagos beruházásra volt szükség rövid időn belül
- 3) nem volt ilyen beruházásuk

40. Törekedtek-e arra, hogy a települési, térségi *üzleti szolgáltatások* (pl. tanácsadás, piackutatás, reklám, PR, humán erőforrásokkal való gazdálkodás, képzés stb.) bővülését, fejlesztését a saját eszközeikkel befolyásolják?

- 1) Igen  2) Nem

Ha igen, kérem, sorolja fel, hogy milyen eszközöket használtak fel erre a célra!

.....

41. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Kérem, ismertessen olyan siker- vagy kudarc történetet, amely a településén a *helyi gazdaságfejlesztés* területén lezajlott! Értékelje a sikerek, kudarcok okait!

- 1) Voltak sikerek .....  
.....
- 2) Voltak kudarcok:.....  
.....
- 3) Nem voltak sem sikerek, sem pedig kudarcok

42. **Személyesen a polgármester töltse ki!** *Sikeresnek* tartja-e a saját települését a rendszerváltás óta eltelt időszak eseményei alapján? Válaszát, kérem, indokolja!

- 1) Igen  2) Nem

.....  
.....  
.....

43. **Személyesen a polgármester töltse ki!** Véleménye szerint a helyi önkormányzatoknak kell-e *szerepet vállalniuk* a helyi gazdaságfejlesztésben? Válaszát, kérem, indokolja!

- 1) Igen  2) Nem

.....  
.....

VI. TELEPÜLÉSI ADATOK

44. Melyik országos szintű önkormányzati szövetség tagja a település önkormányzata?

- 1) Megyei Jogú Városok Szövetségének tagja
- 2) A Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetségének tagja
- 3) A Magyar Önkormányzatok Szövetségének tagja
- 4) A Községi Önkormányzatok Szövetségének tagja
- 5) A Magyar Faluszövetség tagja
- 6) A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének tagja
- 7) Egyéb szövetségnek a tagja: .....
- .....
- 8) Nem tagja országos önkormányzati szövetségnek a település
- 9) Nem tudja, nem válaszol

45. Tagja-e egyéb önkormányzati szövetségnek, társulásnak a település?

- 1) Tartós önkormányzati fejlesztési társulás(ok) tagja, éspedig:
- .....
- 2) Egyedi beruházási társulás(ok) tagja, éspedig:
- .....
- 3) Intézményfenntartó társulás(ok) tagja, éspedig:
- .....
- 4) Egyéb ilyen(ek)nek tagja, éspedig:
- .....
- 5) Egy ilyennek sem tagja

46. Ápol-e partnerkapcsolatokat más településekkel az önkormányzat?

- 1) Igen, nyugati országok településeivel, éspedig:
- .....
- 2) Igen, egykori keleti tömbhöz tartozó településekkel, éspedig:
- .....
- 3) Igen, belföldi településekkel, éspedig: .....

- 4) Egyéb országok településeivel, éspedig:   
 .....  
 5) Nem ápol ilyen kapcsolatokat   
 6) Nem válaszol
47. Van-e az önkormányzatnak saját Internetes honlapja?  
 1) Igen, melynek címe:   
 .....  
 2) Nincs az önkormányzatunknak honlapja   
 3) Nem válaszol
48. Megközelítőleg mennyi a településen egy 200 négyzetgölgön lévő 100 m<sup>2</sup>-es 10 éves *családi ház* forgalmi értéke?  
 1) ..... Ft  
 2) Nincs ilyen a településen   
 3) Nem tudja, nem válaszol
49. Megközelítőleg mennyi a településen egy 60 m<sup>2</sup>-es 10 éve épült *panellakás* forgalmi értéke?  
 1) ..... Ft  
 2) Nincs ilyen a településen   
 3) Nem tudja, nem válaszol
50. Mennyi a település határában egy ha *szántó terület* forgalmi értéke?  
 1) ..... Ft  
 2) Nincs ilyen a településen   
 3) Nem tudja, nem válaszol
51. Milyen tulajdonban vannak a településen a helyi nyilvánosság műhelyei?

Felsorolás	Civil szervezet	Köz-alapítvány	Magán-vállalkozás	Önkormányzat	Egyéb	Nincs ilyen a településen
TV						
Rádió						
Hetilap						

## VII. AZ ÖNKORMÁNYZATI TISZTSÉGVISELŐKRE VONATKOZÓ KÉRDÉSEK

52. Hányadik ciklusát tölti a település polgármestere?

- 1) Első
- 2) Második
- 3) Harmadik
- 4) Negyedik
- 5) Ötödik, illetve több éspedig: .....

53. És hányadik összefüggő ciklusát tölti ebben a státuszban?

- 1) Az elsőt
- 2) A másodikat
- 3) A harmadikat
- 4) A negyediket
- 5) Az ötödiket, illetve többediket

54. Hány éves a polgármester?

- 1) ..... éves
- 2) Nem kívánja megjelölni

55. Mi a polgármester legmagasabb iskolai végzettsége?

- 1) 8 általános
- 2) Szakmunkásképző
- 3) Szakközépiskola
- 4) Gimnázium
- 5) Főiskola
- 6) Egyetem
- 7) Egyéb, éspedig:

56. Milyen jellegű képzettséggel rendelkezik a polgármester?

- 1) Műszaki, technikai természettudományi
- 2) Mezőgazdasági
- 3) Pedagógiai
- 4) Bölcsész, társadalomtudományi
- 5) Közgazdasági, pénzügyi és számviteli
- 6) Kereskedelmi, vendéglátó ipari
- 7) Jogtudományi és államigazgatási
- 8) Orvosi, egészségügyi
- 9) Szociális
- 10) Katonai, rendőri büntetés végrehajtási
- 11) Hittudományi, teológiai
- 12) Művészeti
- 13) Ipari
- 14) Egyéb, éspedig: .....
- 15) Nincs szakképesítése

57. Miként tölti be a polgármester a tisztségét?

- 1) Főállású
- 2) Mellékállásban
- 3) Tiszteletdíjasként
- 4) Társadalmi munkában minden javadalmazás nélkül

58. Mielőtt polgármesterré választották volna mi volt a polgármester *utolsó foglalkozása*?

- 1) Mezőgazdasági vállalkozó, gazdálkodó
- 2) Iparos
- 3) Kereskedő
- 4) Szolgáltató
- 5) Szellemi szabadfoglalkozású
- 6) Egyéb vállalkozó
- 7) Szellemi foglalkozású vezető
- 8) Fizikai foglalkozású vezető
- 9) Diplomához kötött szellemi foglalkozású
- 10) Egyéb szellemi foglalkozású
- 11) Szakmunkás
- 12) Betanított munkás
- 13) Segédmunkás
- 14) Szakképzetlen mezőgazdasági munkás
- 15) Egyéb, éspedig: .....
- 16) Nem dolgozott

59. *Mióta* él a településen a polgármester?

- 1) Születésétől fogva
- 2) 30–21 éve
- 3) 20–11 éve
- 4) 10, vagy kevesebb éve
- 5) Nem él a településen a polgármester
- 6) Nem válaszol

60. *Hol* született a polgármester?

- 1) Ahol polgármester
- 2) A közvetlen környéken
- 3) A megyében
- 4) Az ország más részén
- 5) Külföldön

61. Mely idegen nyelveket, milyen fokon bír a polgármester?

Nyelvek	Felsőfok	Középfok	Alapfok	Megérteti magát	Nem beszéli a nyelvet
Angol					
Német					
Orosz					
Francia					
Egyéb, éspedig: .....					

### VIII. A (KÖR)JEGYZŐRE VONATKOZÓ KÉRDÉSEK

62. Hányadik ciklusban (kör)jegyzője az önkormányzatnak ugyanazon munkatárs?

- 1) Ez az első ciklus
- 2) Ez a második ciklus
- 3) Ez a harmadik ciklus
- 4) Ez a negyedik ciklus
- 5) Ez az ötödik, illetve többedik ciklus

63. Hány településen tölt be (kör)jegyzői tisztséget?

- 1) Csak ezen a településen jegyző
- 2) Két településen körjegyző
- 3) 3–5 településen körjegyző
- 4) 6, illetve több településen körjegyző

64. Legmagasabb iskolai végzettsége?

- 1) Jogi egyetemi
- 2) Államigazgatási főiskolai
- 3) Egyéb felsőfokú, éspedig: .....
- 4) Középfokú végzettsége van, éspedig: .....

65. A közigazgatáson kívül mely területen dolgozott már eddig?

- 1) Ügyvéd volt
- 2) Bíró volt
- 3) Ügyész volt
- 4) Közjegyző volt
- 5) Jogtanácsos volt
- 6) Egyéb területen dolgozott éspedig:
- .....

66. Jelölje meg, kérem, hogy kik vettek részt a helyi gazdaságfejlesztési kérdésblokkok (1–43. kérdések) megválaszolásában!

1) Polgármester

2) Alpolgármester

3) Jegyző

4) Más hivatali dolgozó

## 3. melléklet

	Kisközség		Nagyközség		Kisváros		Nagyváros	
	-1999 fő		2000-9999 fő		10 000-49 999 fő		50 000- fő	
	O <sup>a)</sup>	V <sup>b)</sup>	O	V	O	V	O	V
Község	115	9	67	5				
nagyközség			29	2				
város			20	2	19	1		
megyei jogú város					1	1	3	3
<b>Dél-alföldi régió</b>	<b>115</b>	<b>9</b>	<b>116</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
község	581	46	22	4				
nagyközség	2	0	14	1				
város			19	2	12	1		
megyei jogú város					1	1	2	2
<b>Dél-dunántúli régió</b>	<b>583</b>	<b>46</b>	<b>55</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
község	223	20	65	7				
nagyközség	3	0	40	3	1	0		
város			31	3	21	3		
megyei jogú város							3	2
<b>Észak-alföldi régió</b>	<b>226</b>	<b>20</b>	<b>136</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
község	474	41	74	6				
nagyközség	3	0	19	1				
város			15	3	15	2		
megyei jogú város					1	0	2	2
<b>Észak-magyarországi régió</b>	<b>477</b>	<b>41</b>	<b>108</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
község	296	27	51	6				
nagyközség	2	0	27	3				
város			12	1	13	2		
megyei jogú város							4	2
<b>Közép-dunántúli régió<sup>c)</sup></b>	<b>298</b>	<b>27</b>	<b>90</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
község	64	5	56	5				
nagyközség			27	1	6	1		
város	1	0	6	1	23	3	1	0
megyei jogú város								
<b>Közép-magyarországi régió</b>	<b>65</b>	<b>5</b>	<b>89</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
község	587	47	21	4				
nagyközség	3	0	11	3				
város	1	0	12	2	8	1		
megyei jogú város							5	0
<b>Nyugat-dunántúli régió</b>	<b>591</b>	<b>47</b>	<b>44</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
község összesen	2340	195	356	37				
nagyközség összesen	13	0	167	14	7	1		
város összesen	2	0	115	14	111	13	1	0
megyei jogú város összesen					3	2	19	11
<b>Összesen<sup>c)</sup></b>	<b>2355</b>	<b>195</b>	<b>638</b>	<b>65</b>	<b>121</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>11</b>

Megjegyzés: a) O: a teljes településhálózat megoszlása. b) V: a vizsgált települések megoszlása.  
c) Budapest kivételével.