

DECENTRALIZÁCIÓ ÉS
REGIONALIZMUS
EURÓPÁBAN

Horváth Gyula

AZ ELEKTRONIKUS VÁLTOZAT A MŰ KÉZIRATÁT TARTALMAZZA

Pécs, 2001

Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaság-tudományi Kara

Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola

HABILITÁCIÓS ELŐADÁSOK

3.

DECENTRALIZÁCIÓ ÉS
REGIONALIZMUS
EURÓPÁBAN

Horváth Gyula

Pécs, 2001

- © Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaság-tudományi Kar
Pécs, Rákóczi út 80.
© Horváth Gyula

Sorozatszerkesztő
Buday-Sántha Attila

ISSN 1587-6217
ISBN 963 641 841 1

A szedés és a tördelés az MTA Regionális
Kutatások Központjának a munkája
Műszaki szerkesztő Frick Dorottya
Nyomta és kötötte a Sümegi Nyomdaipari,
Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. Pécs

Tartalom

1. Az európai gazdasági tér kohéziója és differenciálódása	7
1.1. A hosszú távú térformáló folyamatok	11
1.2. Az európai transznacionális makrorégiók fejlődési perspektívái	19
1.3. A regionális politika új súlypontjai	23
2. A régiók Európában	28
2.1. Az etnikai-kulturális regionalizmus	28
2.2. Az új társadalomirányítási funkciók hatása	30
2.3. A regionális érdekek képviselője	33
2.4. Az európai integráció regionális politikájának kiteljesedése	34
2.5. A régiók szerepe Kelet-Közép-Európában	37
3. A magyar területi szerkezet modernizálása	44
3.1. Erőtlen decentralizáció a 20. században	44
3.2. Az új századelő kihívásai: decentralizáció és integráció	47
Zármegjegyzések	55
Irodalom	56
Angol nyelvű összefoglaló	59
A szerző	63

Ábrák

1. ábra: Az európai országok államtípusai	26
2. ábra: A föderalizált és decentralizált országok népességének aránya Európában	27
3. ábra: A szubnacionális kormányzatok kapcsolatrendszerének átalakulása	36

Táblázatok

1. táblázat: A gazdaság, az állam és a társadalom kapcsolatának változása a 20. század második felében	9
2. táblázat: Versenyelőnyök a rurális fejlesztésben	15
3. táblázat: Az európai makrorégiók főbb mutatói	20
4. táblázat: A regionális GDP szélső értékei közötti különbségek változása Európában	24
5. táblázat: Néhány mutató fővárosi koncentrációjának mértéke	46
6. táblázat: Európai trendek, magyar feladatok a regionális fejlesztési politikában	50

1. Az európai gazdasági tér kohéziója és differenciálódása

A 20. század utolsó harmadában az európai regionális fejlődésre a *globalizáció* nyomta rá bélyegét. A gazdaság szervezeti rendszerében a posztfordista struktúrák kerültek túlsúlyba, a termelési tényezők mobilitásának alakításában új szereplők, intézmények és finanszírozási formák jelentek meg. A globalizáció generálta folyamatok többsége erőteljes hatást gyakorolt a nemzetgazdasági és az interregionális terek átrendeződésére. A területi fejlődés jövője szempontjából különösképpen hét hatótényező szerepére érdemes figyelemmel lenni (*Amin-Thrift*, 1994, 1995).

Az első globalizációs trend a pénzpiacok növekvő koncentrációja révén rajzolódik ki. A termelést is maga alá gyűrő pénzügyi hatalom egyre erőteljesebben vonja befolyási körébe a világgazdaság szabályozását, az üzleti döntéseket. A második világméretű változás, a tudásigényes rendszerek térhódításában érzékelhető. A tudás termelése, elosztása és cseréje a gazdaság kulcselemévé válik, az e feltételek megléte alapján szelektálódnak a globális és a transznacionális piaci szereplők. A tudásfaktorhoz is szorosan kapcsolódó harmadik globalizációs tényező a technológia transznacionalizálódása, a technológiák gyors cserélődése, az innovációs reakcióidő csökkenése. A telekommunikáció, az űrtechnikai és a gyógyszeripar, a pénzügyi szolgáltatások és a mikroelektronikai eszközök fejlődése gyorsabbá teszi a szabványok és a know-how elterjedését. A negyedik globalizációs erőtényező a globális oligopóliumok terjedése, aminek következtében a nemzeti gazdaságok piacbefolyásoló szerepe mérséklődik, a gazdasági hatalom erővonalai átrendeződnek. A gazdasági és a pénzügyi reálfolyamatokkal párhuzamosan kibontakozó ötödik elem a transznacionális gazdasági diplomácia megerősödése és a globalizálódó államhatalom intézményeinek fejlődése. A vezető világhatalmak az új intézményi formákat saját pozícióik erősítésére használják fel, bár a szervezetek működésének szabályozása ugyanakkor gátat is igyekszik szabni e törekvéseknek. A nemzetközi szervezetekben e két erőter közötti küzdelem gyakran az instabilitás érzetét kelti. Az intenzív globális kommunikációval és nemzetközi migrációval hozható összefüggésbe a hatodik globalizációs hatótényező, a világméretű kulturális csere, a meghatározott térhez nem köthető kulturális jegyek, fogalmak és identitás terjedése és általánossá válása. Az intenzív forgalmú idegenforgalmi helyek, a vendégmunkásokat foglalkoztató városok, a menekülteket befogadó térségek lassan etnikai tájjá formálódnak. Az elektronikus média által továbbított általános és közös emberi

értékek, a fogyasztói kultusz, a nemzetietlenített etnikai motívumok révén kialakulóban vannak a médiatájak. Az állam és a helyi közösségek igényeit legitimálni szándékozó mozgalmak, a szabadság, a demokrácia, a szuverenitás, az emberi jogok és a polgárság eszméje pedig a posztmodern ideológiai táj képét vetíti elő (King, 1991; Smith, 1990). Mindezek a folyamatok önmagukban természetesen nem okoznak kulturális homogenizációt, csupán – bár ez sem jelentéktelen hatás – a helyi kultúrák sokszínűségét fokozzák. S végezetül, az előbb említett hatások közös eredményeként a globalizáció fokozatosan kikezdi a korábbi erős határokat, az áramlási terek adminisztratív méretei rugalmassá válnak, a termelési és a szolgáltatási hálózatok világméretben szabadon szerveződhetnek.

Az állam, a gazdaság és a társadalmi struktúrák kapcsolatrendszerét Nyugat-Európában az elmúlt fél évszázadban állandó változások jellemezték (1. táblázat), a hatalom decentralizációját a nemzeti határokat átlépő globális tendenciák is ösztönözték. Kelet-Európában viszont a merev politikai szerkezet megakadályozta a gazdasági reálfolyamatok tényleges kibontakozását.

A globalizációs folyamatok hatásaira az egyes régiók és városok különbözőképpen reagálnak, adottságaik és az alkalmazott stratégiák függvényében nyertesek vagy vesztesek lesznek. A negatív következményeket elkerülendő, a helyi és a regionális hatóságok érdekeik védelmére intézkedések egész sorát fogantatosították. Az alkalmazkodási stratégiák ugyanakkor az egybeolvadás ellenében az elkülönülést erősítik. Ezt szolgálják például a megélenkülő regionális kulturális mozgalmak és a világ szinte minden pontján egyre eredményesebben fellépő etnikai szervezetek. Kérdés persze, hogy az identitást favorizáló regionális stratégia alkalmas-e a régió nemzeti vagy nemzetközi pozíciójának a védelmére, elegendő fejlesztő erőt jelent-e a régió teljesítőképségeinek növelésében (Keating–Loughlin, 1997). A válasz nyilván attól függ, hogy a világ mely térségeinek milyen régiójáról van szó. A fordista típusú ipari központok, a vidéki regionális centrumok vagy a globális metropolisok lényegesen eltérő feltételekkel rendelkeznek a hagyományosan értelmezett reakcióképesség szempontjából. Az alkalmazkodásnak a klasszikus termelési tényezők minősége azonban csak az egyik előfeltétele. A másik – a hálózatos gazdaság működéséből következő új – adaptációs kritérium a régió vagy a város szervezetei és intézményei közötti kapcsolatok jellege, a közös célkitűzés intézményesülésének lehetősége, a helyi ösztönzők, a kollektív döntések előkészítése, a társadalmi konszenzus. Ez az új versenyképességi tényezőcsoport tehát azt jelzi, hogy a helyi és a regionális fejlődés sikere már nem csupán szűk gazdasági szempontokon múlik, hanem a területi növekedésben érdekelt szereplők szoros koalíciójától, intézményes együttműködésétől is függ.

1. táblázat

A gazdaság, az állam és a társadalom kapcsolatának változása a 20. század második felében

Államtípus	GAZDASÁG	AZ ÁLLAM JELLEMZŐI	TÁRSADALOM	KULTÚRA ÉS ÉRTÉKEK
Jóléti állam	Fordista gazdaság Keynesi makropolitika Államosítás Teljes foglalkoztatottság A termelés földrajzi tényezőinek meghatározó szerepe Felülről vezérelt regionális politika	Esélyegyenlőség Állami beavatkozás Magas adók A szolgáltatásokhoz való állampolgári jog, a szükségletek fogalmának kiterjesztése A közigazgatás centralizálása A közszolgáltatások menedzselése Fiskális túlsúly Kormányzati válság	Az egyén szabadsága Urbanizáció Az emberi jogok hangsúlyozása A tömegtájékoztatás térhódítása Tömegturizmus Szekularizáció Diáklázadások Szociális programok	A szabadság új értékei Új életstílus Népművészetté degradálódott regionális kultúra A regionális kultúra átértékelését szorgalmazó mozgalmak A fejlődést akadályozó regionális kultúrák
Neoliberális állam	Posztfordizmus Dereguláció és privatizáció Új technológiák és kommunikációs rendszerek A földrajzi tértől független új termelési tényezők A terciér szektor dominanciája Globalizáció Alulról építkező regionális politika Tudásalapú gazdaság	„Üres”, „nem érzékelhető” állam Az állami beavatkozások mérséklődése Adócsökkentés A szolgáltatások privatizálása Recentralizáció Regionalizáció Új közigazgatás	Individualizmus A mohóság dicsőítése A közösségi javak eszméjének megrendülése A közösségek széttöredezése A gazdagok és a szegények közti különbség növekedése	A neoliberális értékek népszerűsítése A jóléti szolgáltatások adórendszeren keresztüli szabályozása A kultúra szerepének felértékelődése a gazdaságban A regionális kultúrák új értelmezése

Államtípus	GAZDASÁG	AZ ÁLLAM JELLEMZŐI	TÁRSADALOM	KULTÚRA ÉS ÉRTÉKEK
„Közösségi” állam	A tőke és a piac elfogadása Alacsony adók Az osztályharc vége Innovatív vállalkozások Szociális dimenzió és intézményes gazdaság A szakszervezetek és a helyi önkormányzatok szerepének növekedése Gazdasági regionalizmus	Az esélyegyenlőség és a társadalmi igazságosság versenyalapokra helyezése A jóléti állam tagadása Mérséklődő bürokrácia Új „public–private partnerség Decentralizáció A helyi önkormányzatok újraértékelése, a helyi demokrácia fejlesztése, az európai polgárság eszméje	Az individualizmus korlátozása A társadalom erkölcsi újra-szervezése A közösség elv átértelmezése Új jogértelmezés, a rend fogalmának új tartalma	Az individualizmus elfogadása A különböző életstílusok elfogadása Az emberi jogok új felfogása A regionális és a helyi kultúrák újraértelmezése Perszonalizáció

Forrás: Loughlin, J. 2000. pp. 14–15. alapján a szerző összeállítása.

A posztmodern típusú térfelfogás terjedésének következménye az új területfejlesztési paradigma fokozatos térhódítása. A belső erőforrásokra támaszkodó, az önerőre is építő, a perifériákról kiinduló fejlesztési felfogás lassan polgárjogot nyer a fejlettebb térségek stratégiáiban, sőt, egyre több állam központi regionális politikája is az „alulról építkezés” elvét tekinti egyik kiinduló pontjának (Faragó, 1991; Perulli, 1998).

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

1.1. A hosszú távú térformáló folyamatok

Az új évezred Európájának területi szerveződését, térbeli integrálódásának lehetőségeit elsősorban a 20. század utolsó harmadában kibontakozott térformáló erők befolyásolják.

A területfejlesztési stratégiák meghatározó kiindulási pontjának, a *demográfiai viszonyoknak* az alakulásában kedvezőtlen trendekkel kell számolni. Az első a viszonylag alacsony – évi 0,5% alatti – népességnövekedés. A lakosság számának emelkedése Dél-Európa országaiban – a termékenység csökkenése miatt – megtorpan. Az várható, hogy Európa népessége 2010 körül fogyni kezd. A másik demográfiai trend a népesség életkor szerinti tagozódásának megváltozása: az átlagéletkor növekedésével párhuzamosan csökken a fiatal korosztályok aránya. A 15 év alatti korosztály aránya 1970-ben még 18% fölött volt a jelenlegi EU-tagállamok területén, 2010-ben pedig már nem éri el a 15%-ot. E változás egyben a munkaerő-piacokra nehezedő nyomás mérséklődését is előrevetíti. A harmadik fejlődési irányzat a migráció erősödéséhez kapcsolódik: a népesség számának változásában és területi eloszlásában a vándorlás meghatározó jelentőségre tesz szert. Mivel a migráció fő célpontjai a városi terek, az urbanizáció szabályozásában ezzel a tényezővel különösképpen számolni kell.

Az általános népességi trendek alakulásában azonban jelentős területi különbségek kirajzolódására kell számítani (*Europe 2000+*, 1994). Valamennyi EU-tagállamban megfigyelhető, hogy a népességnövekedés fő csomópontjaivá a déli térségek váltak (Bajorország és Baden-Württemberg Németországban, Murcia, Andalúzia Spanyolországban, Algarve Portugáliában, a Mezzogiorno Olaszországban, a déli régiók Franciaországban stb.). A második demográfiai jellegzetesség az urbanizált terek folyamatos bővülése a centrumtelepülések lassú népességfogyásával párhuzamosan. E tendencia csupán az Egyesült Királyságban nem érvényesül, ahol a rurális térségek népsűrűsége folyamatosan nő, a centrumtelepülések környékén és az ipari térségekben viszont csökken. A harmadik változási irány a tengerparti területek felértékelődéséhez kötődik. A Földközi-tenger partvidékének elmúlt két évtizedben bekövetkezett népességnövekedése hosszú távú folyamatnak tekinthető, ezzel párhuzamosan viszont a tengerrel érintkező országok belső területein a népességfogyás tovább folytatódik. A harmadik meghatározó népesedési vonulat a nagyvárosokat összekapcsoló fejlődési folyosók körüli népességtömörülések megerősödéséhez kötődik. A német Rajna-, a francia Szajna-, Rhône- és Loire-völgy, az olasz Pó-völgy várososhálózatai folyamatos népességnövekedést mutatnak, a déli brit térségek és a görög főútvonalak menti urbanizációs tengelyek szintén fontos növekedési központok lehetnek a jövő század legelső évtizedeiben.

A fontos gazdasági erővonalaktól, fejlődési tengelyektől távoli térségek, a hegyvidéki területek és a hanyatló ipari körzetek népességfogyása még hosszú távon komoly gondok elé állítja a területi tervezési szakembereket. A rurális térségekben folytatódó népességmozgások szabályozásában, a hanyatlás ütemének mérséklésében kitüntetett szerepük lesz a kis- és középvárosoknak.

Kedvező – s az európai integráció kohéziós hatását is bizonyító – jelenség ugyanakkor, hogy a korábban erős depopulációt mutató határ menti térségek többségében a kedvezőtlen elvándorlási tendenciák megfordultak. A jövőben – az Unió keleti határ menti térségei, a spanyol–portugál határszakasz kivételével – az országhatárok menti régiókban stabil demográfiai viszonyokkal lehet majd számolni.

Az európai térségek integrációját befolyásoló második nagy tényezőcsoportot a *gazdaság* szerkezeti és szervezeti rendszerei jelentik. A nagy szerkezeti átrendeződések Európa legtöbb országában – Kelet-Európát nem számítva – már lejátszódtak. A mediterrán régiókban az agrárágazat magas részaránya miatt a második és a harmadik szektor bővülése tovább folytatódik, másutt viszont az ipar belső szerkezeti átalakulása és – ezzel párhuzamosan – a termelő szolgáltatások fejlődése vetíthető elő. Az externáliákra építő, rugalmas termelés-szervezés és a technológiai átalakulás a fejlett (üzleti-tanácsadási, kísérleti-fejlesztési) szolgáltatásokat a leggyorsabban növekvő gazdasági ágazattá emelheti. A fejlett

termelő szolgáltatások területi eloszlása ma még nagyfokú koncentrációt mutat, azonban az utóbbi évtizedben – tudatos regionális politikai támogatások következtében – Franciaországban, Hollandiában, Ausztriában, az Egyesült Királyságban és Olaszországban a dekoncentráció jelei figyelhetők meg, bár az ágazatban elkezdődött európai méretű specializáció azt mutatja, hogy a centrumrégiók megszerzett pozícióikat nehezen kívánják feladni. A decentralizáció mozgatóerői azonban hatásosabbnak tűnnek, lévén a terjedő regionális specializáció és térbeli klaszteresedés hosszú távú versenyképességének előfeltétele a megújulást folyamatosan biztosító fejlett szolgáltatások jelenléte (Illeris, 1996; Raffay, 1996).

A gazdaság szervezeti rendszerét is várhatóan a jelenlegi folyamatok alakítják a jövő évszázad első évtizedeiben. A kis- és középvállalatok kétharmados súlya a gazdaságban fennmarad, a multinacionális vállalatok stratégiáinak sikerétől függően elképzelhető arányuk lassú növekedése a feldolgozóiparban. E vállalatforma ugyanis fontos tényező a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésében, viszonylag kis tőkeigénye miatt a fejletlenebb térségek foglalkoztatási gondjainak megoldásában továbbra is lényeges szereplő lehet, bár a gazdaság minőségi átalakulása és a regionális versenyképesség előtérbe kerülése miatt a közepes méretű vállalkozások fejlődése és hálózatba szerveződése nagyobb ütemben halad előre, sőt, felértékelődően van a nagyvállalati kapcsolatok szerepe is.

Az európai növekedési, versenyképességi és foglalkoztatási feltételek alakulása szempontjából figyelembe veendő harmadik térformáló erőnek a *transzeurópai hálózatok* fejlődése tekinthető. A közlekedési, a telekommunikációs és energetikai hálózatok összehangolt fejlesztése Nyugat-Európában érzékelhetően hozzájárult a versenyképesség fokozásához. Az európai perifériák – a kohéziós országok és különösképpen az Európai Unió társult kelet-európai tagállamok – hálózatos infrastruktúrái azonban ma még komoly korlátot jelentenek az európai piacok megközelítésében, a gyors információáramlásban. A perifériák felzárkózásának egyik meghatározó előfeltétele a tranzakciós költségek mérséklése, hisz csak ezáltal aknázhatók ki az elmaradott térségek alacsony munkabéréből adódó előnyök. Éppen ezért Európa közlekedési hálózatának fejlesztésében a piacgazdaság hatékonysági kritériumain kívül regionális és szociális tényezők is érvényesülnek. Az Európai Unió transzeurópai hálózatfejlesztési tervei az elszigetelt régiók megközelíthetőségi feltételeinek javítását célozzák. 2010-ig a nagy sebességű vasútvonalak kiépítése hat órával csökkenti a perifériák megközelítési idejét, ami egyben azt is jelenti, hogy e térségek potenciális piaci kapcsolatai a mai 10–15 milliós népességű hatókör helyett 20–40 milliós térségekre terjedhetnek ki.

A területi fejlődést hosszú távon alakító folyamatok hatásai – miként már többször említettük – különbözőek lehetnek az egyes régiókban és településtípusokon. Az európai városoknak is újfajta kihívásokkal kell majd szembesülniük, a városhierarchia egyes szintjei között funkcionális átrendeződés játszódhat le. Foglaljuk össze röviden az európai városrendszerek várható fejlődésének legfontosabb összetevőit (*Cheshire–Gordon, 1995; Conti, 1993; Enyedi, 1996, 1997; Kunzmann–Wegener, 1991*).

- 1) *A globális városok dominanciája:* Európa két, transzkontinentális funkciókkal rendelkező metropolisa, London és Párizs tovább erősíti globális piacszervező pozícióit. Berlin jövőbeli szerepe még viszonylag bizonytalan: a város a II. világháború előtti fontosságát csak a kelet-európai térség gazdasági fellendülése révén nyerheti vissza, ami viszont csak a távolabbi jövőben várható;
- 2) *A városrendszerek polarizálódása a nagy sebességű közlekedési infrastruktúra mentén:* A transzeurópai közlekedési folyosók közelében elhelyezkedő városok növelhetik versenyképességüket. Megnő a nemzetközi repülőterek megközelíthetőségének jelentősége: a repülőterektől távoli városok lemaradnak a technológiai átalakulásban, tőkevonzó képességük gyenge marad;
- 3) *Az államhatárok szerepének csökkenése átalakítja a városhierarchiát:* az Unió magtérsegeinek határ menti városai az egységes európai piac kifejezett kedvezményezettjei lettek, a német egység megteremtésével több német nagyváros új funkciókhoz jutott, fokozni tudja teljesítőképességét. A kelet-európai átalakulás egyrészt az EU-tagállamok határokhoz közeli nagyvárosait hozza előnyösebb helyzetbe, másrészt Budapest, Prága és Varsó szerezheti vissza II. világháború előtti európai pozícióit;
- 4) *Az ipari nagyvárosok hanyatlása:* Az atlanti növekedési erőterben és Európa más tradicionális iparvidékein a hagyományos feldolgozóipari központok visszaesése tovább folytatódik: azok a városok, amelyek valamilyen ok miatt távolmaradtak a szerkezetátalakítás fő áramától, egyre nehezebben képesek adaptálódni a posztfordista gazdaságszervezés követelményeihez, teljesítőképességük hanyatlik, fizikai környezetük degradálódik;
- 5) *A nagyvárosokat körülölelő rurális övezetek felértékelődése a közlekedési folyosók környékén:* Az „urbánus” térségek jelentős expanzió előtt állnak. Ezek lehetnek a korábbi városi ipari tevékenységek új telephelyei, alacsonyabb telekáraik és vonzó természeti környezetük miatt lakóhelyi funkcióik bővíthetnek, a kedvező megközelítési lehetőségek révén kereskedelmi és elosztó központok telephelyeivé válhatnak.

A rurális (falusias) térségek jövőjét befolyásoló tényezők sorában kitüntetett jelentősége van az Európai Unió közös agrárpolitikájának. Az agrártermelés támogatására ma a közösségi költségvetés közel 50%-át fordítják, 2006-ban ennek aránya 44% alá kerül. Várható tehát, hogy az agrárreform érzékelhető hatással lesz a rurális területek fejlődésére, a gazdasági szerkezet diverzifikálódásával és a lassú elnéptelenedés folytatódásával kell számolni.

A rurális területek fejlesztésében több versenyelőnyt is érdemes alaposan figyelembe venni. Ezek lehetőséget teremthetnek a gazdasági szerkezet diverzifikálására, bizonyos tevékenység telepítéséhez kedvező feltételeket jelenthetnek (2. táblázat).

2. táblázat

Versenyelőnyök a rurális fejlesztésben

Fejlesztési cél	A versenyelőny jellege	Míntarégió
Iparfejlesztés	Jó minőségű munkaerő és gazdasági infrastruktúra, lakossági és üzleti szolgáltatások, kedvező lakásfeltételek, jó életminőség, fejlett oktatási rendszerek	Bretagne, Bajorország
Turizmus	Kedvező környezet, attraktív táj, hagyományos mezőgazdaság, történelmi emlékhelyek, kulturális lehetőségek, fejlett vendéglátó-hálózat, üdülési, pihenési lehetőségek	Skót-felföld, Auvergne, Bajorország, Kréta
Pihenés	Nagyvárosi térségek közelsége, jó megközelíthetősége, harmonikus környezet, kulturális létesítmények, szállodák, sportolási lehetőségek	Ardennek, nemzeti parkok az Egyesült Királyságban
Ingázók lakóhelyei	Gazdasági centrumok jó megközelíthetősége, kedvező lakáshelyzet, olcsó telekárak, jó személyi szolgáltatások	Nagyvárosok közeli rurális térségek
Nyugdíjasok lakóhelyei	Kellemes környezet, olcsó lakásfenntartás, lakossági és szociális szolgáltatások, fejlett egészségügy, biztonságos életfeltételek	Délnyugat-Anglia

Forrás: Europe 2000+, 1994. p. 120.

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

A közösségi politikákban a tagállamok azon szándéka nyilvánul meg, hogy bizonyos feladatokat együttesen oldjanak meg. A közös politikák általában nem

területfejlesztési jellegűek, hanem sajátos célokat szolgálnak. A Maastrichti Szerződés azonban új megvilágításba helyezte a területi jellegű ágazati politikák hatásait. A Bizottság kompetenciája azért is bővült jelentősen, mert számos fontos közösségi politika (a közös mezőgazdasági politika, a közlekedéspolitikai, a transeurópai hálózatok, a strukturális politika a K+F, a versenypolitika és a környezeti politika) területfejlesztési célokat is szolgál.

A közösségi politikák célja, hogy egész Európa számára kedvező legyen az európai integráció, hiszen eddig inkább a tehetősebb, már eleve kedvezőbb helyzetben lévő országok profitáltak azokból. E politikák továbbfejlesztése ezért három fontos szemponton nyugszik (*European Spatial Development Perspective*, 1997):

- A termelő tevékenységek kiegyensúlyozottabb térbeli eloszlásának elősegítése;
- A fenntartható fejlődés támogatása;
- A sajátos regionális igények fokozott figyelembevétele.

E célok megvalósításához átfogó területi elemzésekre van szükség: a régiók SWOT-analízisének értékelésével meg kell állapodni jelzőszámokban és kritériumokban a területi tipológiák kidolgozásához, és a hosszú távú európai scénáriók vázolása szükséges. A térségi kritériumok és jelzőszámok a régiók földrajzi fekvése, gazdasági erőssége, társadalmi és térségi integrációja, terület-használati módjai, természeti potenciálja és kulturális vagyona alapján határozhatók meg.

A hosszú távú scénáriók kidolgozásához különböző alternatív hipotéziseket kell megvizsgálni a következő területeken: a demográfiai változások, a globalizáció hatásai, a régiók alkalmazkodása az intenzifikálódó nemzetközi kereskedelemhez, a tercier szektor dominanciája, az információs társadalom kibontakozása, a közös agrárpolitika továbbfejlesztése, az Európai Unió kelet-közép-európai bővítése, illetve az Unió nem tagállamokhoz fűződő kapcsolatának alakulása.

Az európai területfejlesztés három alapelveinek (kiegyensúlyozott, többközpontú városrendszer, azonos hozzáférés az infrastruktúrához és a tudáshoz, a természeti és a kulturális örökség körülményekénti kezelése és fejlesztése) figyelembevételével számos olyan különleges döntési lehetőség adódik, amelyeket az adott célok elérése befolyásol. Ezek megvalósításának általános követelménye, hogy területi dimenziójuk legyen (kiegészítsék az ágazati politikákat és integrált, sokszektorú politikai kezdeményezést jelentsenek), európai léptékben fogalmazódjanak meg, figyelembe vegyék a tagállamok érdekeit, és a gyakorlatban hatékonyan végrehajthatók legyenek. Az Európai Területi Fejlődés Távlatai c. dokumentum e kritériumoknak eleget tevő feladatokat határoz meg:

- *Kiegyensúlyozott, többközpontú városrendszer, a város és vidéke újfajta kapcsolata*

Munkamegosztás és együttműködés a városok között (városok integrált területfejlesztési stratégiáinak támogatása, elsősorban a határon túlnyúló területeken; városhálózatok kooperációja országok közötti és európai szinten; a nemzeti/nemzetközi, illetve regionális/helyi hálózatok közötti kapcsolatok javítása; a kelet-közép-európai és a Földközi-tenger melléki városokkal való együttműködés erősítése). A dinamikus, vonzó és versenyképes városok fejlődésének elősegítése, a világvárosok és a kapuvárosok szerepének erősítése, elsősorban a peremterületeken; a városok vonzerejének növelése; az egyoldalú gazdasági szerkezettel rendelkező városok gazdasági alapjának diverzifikálása; a gazdaság fejlesztése rurális térségek kisvárosaiban). Fenntartható városfejlesztés (sikeres városok tapasztalatainak átvétele; a gazdasági és környezetvédelmi infrastruktúra javítása; társadalmi és funkcionális diverzitás támogatása, társadalmi ki-rekesztettség megakadályozása; városi ökoszisztémák intelligens kezelése, zöldövezetek védelme és fejlesztése; a városokon belüli fenntartható közlekedés támogatása). Partnerség a város és vidéke között (a vállalatok letelepítésére vonatkozó stratégiák, környezetvédelmi intézkedések érzékeny vidéki területeken, a szolgáltatások minimális színvonalának fenntartása a rurális területeken elnéptelenedésük megakadályozására; önerőre alapuló fejlődés elősegítése ezeken a területeken). A kulturális területek diverzifikációja (a gazdaságszerkezet diverzifikálása a gyenge, főleg agrárjellegű régiókban; fenntartható mezőgazdasági tevékenység és környezetvédelmi intézkedések elősegítése; megújuló energiaforrások kihasználásának elősegítése a rurális területeken).

- *Azonos hozzáférés az infrastruktúrához és a tudáshoz*

Jobb elérhetőség európai és interkontinentális szinten is, ami többet jelent, mint a transeurópai hálózatok egyszerű bővítése (az infrastruktúra javítása a távol eső területeken is; nagyobb kikötők és repülőterek interkontinentális megközelíthetőségének javítása; az elérhetőség könnyítése hatékony tömegközlekedéssel azokon a területeken, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak nagyobb hálózatokhoz; a telekommunikációs létesítmények elérhetőségének javítása úgy, hogy az alapellátás minden területen hozzáférhető legyen). Az infrastruktúra hatékonyabb és fenntartható használata (a személygépkocsitól való függést mérséklő helyi politikák; a közúti közlekedés csökkentése túlszűfolt közlekedési tengelyekben; a multimodális és a kombinált közlekedés támogatása; közös infrastruktúra használata a felesleges verseny kiküszöbölésére; a közlekedési szolgáltatások közötti kapcsolatok javítása, elsősorban a ritkán lakott területeken);

innovációk és ismeretek terjesztése nemcsak mennyiségi, hanem minőségi értelemben is (az innovációs technológiák elérhetőségének biztosítása minden régió számára; technológiai transzferközpontok létesítésének támogatása, ágazatok közötti kapcsolatok javítása az elmaradottabb régiókban; a felsőoktatáshoz való minimális hozzáférés a legelmaradottabb területeken is; az oktatás és szakképzés általános színvonalának emelése).

– *A természeti és a kulturális örökség kezelése és fejlesztése*

A természeti örökség megőrzése és fejlesztése (természetvédelmi területek hálózatának továbbfejlesztése, erősítése; a nagy biodiverzitású és érzékeny területek megfelelő kezelése; a gazdaságfejlesztés és a természeti örökség megőrzése szempontjainak harmonizálása; természeti katasztrófákkal veszélyeztetett térségek kockázatának csökkentésére regionális és transznacionális stratégiák kidolgozása). A vízkészletek gondos kezelése (integrált stratégiák a vízkészletek és az árvíz kockázat kezelésére, a szárazságnak kitett területeken a vízellátás és a vízigény közötti egyensúly javítása, a nagyobb, elsősorban parti és transznacionális vízbázisok gondos kezelése; a túlzott vízkivétellel vagy lecsapolással veszélyeztetett nedves területek megőrzése és helyreállítása). Az európai kultúrtájak fenntartása és kreatív kezelése (kulturális és történelmi jelentőségű tájak fenntartása a földhasználat gondos tervezésével; antropogén tevékenységtől károsodott tájak rehabilitációja; a jellegzetes tájkép fenntartása a mezőgazdasági művelés alól kivont területeken). A városi kulturális örökség megőrzése és kreatív kezelése (a kulturális örökség pusztulásával sújtott területeken megelőző stratégiák alkalmazása; a városi kulturális örökség védelme a túlzott turizmus, ingatlanspekuláció és infrastruktúra-építkezések káros hatásaitól; összefüggő épületegyüttesek kreatív átalakítása a városkép leromlásának megakadályozására).

Az integrált területfejlesztés lényege a kiválasztott megoldási módozat koherens területfejlesztési stratégiákká való fejlesztése összeurópai, transznacionális és regionális-helyi szinten. Ehhez horizontális (multiszektorális politikára) és vertikális koordinációra is szükség van.

A politika koordinálásának szükségességét európai szinten már felismerték, elsősorban a környezetvédelmi, közlekedési, mezőgazdasági, szociális és regionális politikákban. A jövő feladata az, hogy a koordináció elvét térségi szinten is fokozottan érvényesítsék, a térségi összefogás az Európai Unió egész területén erősödjön.

Az integrált európai területfejlesztési politika lehetséges fő elemei a következők:

- jobb térségi egyensúly, gazdasági és társadalmi kohézió,
- kiegyensúlyozottabb városi és regionális versenyképesség,

- jobb elérhetőség,
- az Európai Unió határ régióinak és azok városainak fejlesztése,
- Euro-folyosók kialakítása,
- a biodiverzitás fenntartása és fejlesztése.

Ezeknek az integrált feladatoknak a gyakorlati megvalósíthatósága attól függ, hogy kidolgozhatóak-e területileg integrált transznacionális stratégiák. Transznacionális megközelítést egy térségen belül több ország részvételét igényli számos kérdés, például az ökológiai rendszerek védelme, a hálózatok kialakítása, a természeti katasztrófákkal fenyegetett régiókban a kockázatok csökkentése, a vízellátás, a rurális térségek kisvárosai helyzetének javítása stb.

Az integrált kezdeményezések elvét transznacionális szinten kedvezően fogadták és alkalmazzák is az INTERREG IIC programban. A további együttműködés igényét jelzi, hogy az Európai Unió tagállamai hét nagy transznacionális kooperációt terveznek. Az adott régiók lehatárolása nem végleges és nem statikus, az érintett transznacionális területek mérete és alakja is rugalmas. A transznacionális politika végrehajtása végső soron regionális és helyi szinten történik. Regionális szintű intézkedéseket igényel például az elérhetőség javítása a közlekedési rendszerek és a nemzeti/nemzetközi csomópontok összekapcsolásával, a rurális térségek népességének megtartására tett erőfeszítések, a fenntartható fejlődés és a megújuló erőforrások hasznosítására stratégiák kidolgozása, a regionális és európai jelentőségű tájak és ökoszisztémák fejlesztése stb. Helyi szinten szervezendő feladat – többek között – a város csoportok vagy városhálózatok gazdasági szerkezetének diverzifikálása, a fenntartható városfejlődés, a multimodális közlekedés támogatása és a közlekedési szükségletek csökkentése, a városok és a rurális térségek területfejlesztési célú partnerkapcsolatainak fejlesztése, a városi örökség megtartása és védelme érdekében hozott intézkedések stb.

1.2. Az európai transznacionális makrorégiók fejlődési perspektívái

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

Az Európai Unió stratégiai az új évszázad területfejlesztési politikájának megalapozására – figyelembe véve az eddigi interregionális kapcsolatokat és fejlődési pályákat – nyolc transznacionális makrorégiót határoltak le (3. táblázat), bár az új német tartományok önálló régióként való szerepeltetése vitatható, mint ahogy a társult kelet-közép-európai államok makroregionális tagolása sem megoldott.

3. táblázat

Az európai makrorégiók főbb mutatói (1991. évi adatok alapján)

Megnevezés	Északi-tengeri	Központi fővárosi	Atlanti ív	Alpoki ív*	Kontinentális átló	Kelet-Németország	Mediterráneum	EUR12	Észak-Európa
Terület, ezer km ²	198	269	498	300	446	108	538	2361	1112
Népesség, millió fő	46	90	48	55	21	19	69	348	18
Népsűrűség, fő/km ²	232	337	94	184	47	162	125	149	16
Egy főre jutó GDP az EUR12 %-ában	99	116	80	122	87	33	74	100	120
Foglalkoztatotti szerkezet, %									
Agrár	4,6	2,7	16,0	5,6	10,1	8,9	13,3	6,4	5,4
Ipar	29,7	32,6	30,4	39,2	30,1	44,7	23,7	33,2	28,6
Szolgáltatások	65,7	64,7	53,6	55,2	59,8	46,4	63,0	60,4	66,0
Munkanélküliségi ráta, %	8,6	7,6	10,0	4,6	10,1	14,1	16,2	9,4	12,3
A Strukturális Alapokból támogatott népesség aránya, %	35,6	21,4	72,3	23,7	62,7	100,0	75,9	51,6	27,2

Megjegyzés: *Ausztria és Svájc nélkül.

Forrás: Europe 2000+, 1994. p. 171; Yearbook of Nordic Statistics. 1990. Különböző oldalak.

Az Európa legfejlettebb térségének számító *központi fővárosi* makrorégió jövőbeli fejlődését az Unió gazdasági és pénzügyi integrációja kedvezően befolyásolja, a nemzetközi kereskedelem és a bankszektor hosszú ideig növekedési erőforrás marad. A pénzügyi és a kereskedelmi szolgáltatások koncentrációja a makrorégió sok nagyvárosában azonban fejlődési rendellenességeket eredményezhet, mint ahogy a versenyszféra más ágazataiban is jelentős területi átrendeződésre lehet számítani. A városhierarchia alacsonyabb szintjein elhelyezke-

dő nagyvárosok, de a kis- és középvárosok többsége is fejlett infrastruktúrájuk révén kedvező versenypozícióban maradhatnak. A magas népsűrűségből fakadó túlszűfolttság és a marginalizálódott rétegek koncentrációja miatt e régióban egyrészt a szociális kohéziót erősítő programok kidolgozására kell a közösségi regionális politikának összpontosítania, másrészt a közel kilenc milliós népességet számláló depressziós körzetek revitalizálását kell megoldania.

A kontinens legperspektivikusabb fejlődési pályáján mozgó *alpoki* makrorégió integrált fejlesztésének egyik akadály, hogy a térség centrumában elhelyezkedő Svájc nem tagja az Európai Uniónak. Az országhatáron átnyúló interregionális szerveződések sűrű hálózata, az Alpok Konvenció együttműködési programjai azonban némi-képpen ellensúlyozzák az intézményes integráció hiányát. A makrorégió infrastrukturális ellátottságában még sok hiányosság tapasztalható, magas az éleződő versenyben kedvezőtlen helyzetbe sodródó ágazatok aránya. A hosszú távú fejlődésben azonban a térség új növekedési erőforrás lehet a kelet-közép-európai régió közelsége, a délkelet-európai gazdaság újjáépítésében az északolasz, délnémet és keletfrancia régiók fontos piacokhoz és vezető szerephez juthatnak.

Az *észak-európai* országok alkotta harmadik legfejlettebb makrorégió koordinált fejlesztését Norvégia Unió kivül maradása lassítja. A legfontosabb kohéziós feladat a térség bekapcsolása az európai közlekedési hálózatba, fejleszteni az északi régiókat összekapcsoló gyorsforgalmú közúti és vasúti rendszereket, illetve a legészakibb területeken a népesség életkörülményeiben megteremteni az európai szintű ellátást. A skandináv országok motorikus szerepet játszanak a Balti-tenger környéki régiók és nem EU-tagállamok gazdasági kapcsolatainak erősítésében. A Balti-tenger környékének közös stratégiája részletes elképzeléseket tartalmaz e térség közlekedési, környezeti, településhálózati és gazdasági viszonyainak a fejlesztésére (VASAB, 1994).

Az átlagos teljesítőképességű *északi-tengeri* makrorégió az angol és a skót iparvidékeket, Északkelet-Hollandiát, Észak-Németország konurbációs térségeit és Dániát foglalja magába. A diverzifikált térszerkezet ellenére számos azonos fejlesztési problémakör rajzolódik ki. Az Európai Unió által támogatott hanyatló ipari térségekben 15 millió lakos él. A hagyományos iparágak leépülése tovább tart, a hadiipari megrendelések csökkenése és az állami szféra kiadásainak mérséklése miatt e makrorégió depressziós vonásai még hosszú ideig fennmaradnak. A fejlesztések fő irányai a szerkezetátalakulás tipikus megoldású módzataihoz kapcsolódnak: meg kell erősíteni az üzleti szolgáltatásokat és a K+F-kapacitásokat, a térségen belüli alrégiók kooperációját szolgáló hálózatokat.

A *kontinentális átlónak* nevezett makrorégió az Unió legdifferenciáltabb nagytérsége. Madrid, Toulouse és Orleans térsége magas urbanizációs értékeket mutat, több kiterjedt francia és spanyol rurális övezetben fejlett, szolgáltató jel-

legű központok (Dijon, Tours, Clermont-Ferrand, Limoges, Zaragoza, Valladolid) található, míg végül hét millió lakos olyan falusias térségekben él, amelyek városhálózata nem képes a megfelelő szolgáltatások ellátására. A fejlődési trendek azt jelzik, hogy folytatódik e térség differenciálódása, az alacsony népességű területek közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése előtt sincs különösebb perspektíva, a gyenge szerkezetű rurális területeken a népesség tovább csökken. A nagyvárosi térségek diverzifikált fejlesztésén kívül meghatározó stratégiai program a kis- és középvárosok szolgáltatásfejlesztésének támogatása új kommunikációs technológiák bevezetésével és vállalkozásfejlesztési centrumok létesítésével.

Az *atlanti ív* az Unió nagy kiterjedésű, ritkább benépesültségű makrorégiója. A régió nagy népességmörülései (Lisszabon, Porto, Bilbao, Bordeaux, Nantes, Cardiff, Dublin, Glasgow) az atlanti tengerparton található, a köztes és a mögöttes területek városhálózata viszonylag gyenge. Az út-, vasút- és légitársasági vonalak ritkák, alkalmatlanok a transzeurópai hálózatba való bekapcsolódásra. A spanyol és a brit rész ipari központjainak jövője bizonytalan, várható a feldolgozóipar további hanyatlása. A rurális háttérterületek agrárgazdaságainak fejlesztéséhez nagy tőkebefektetések szükségesek. A térséget érintő közlekedési beruházások és a nagyvárosok aktív technológiafejlesztési törekvései azonban ellensúlyozhatják a visszaesést. A makrorégió hosszú távú fejlesztési stratégiája ezért a korszerű termelési rendszereket alkalmazó ipari terek kiépítését és a minőségi rurális turizmus meghonosítását tűzi ki alapcélul.

A transznacionális fejlesztési térségek rendszerében a *mediterrán* övezetnek van a legnagyobb kiterjedése, ez a második legnépesebb körzet. A 12 NUTS II. régióból és Görögországból álló térség teljesítőképessége nem éri el az Unió átlagának kétharmadát. A jövedelmek eloszlása azonban nagy különbségeket mutat. Az e régióhoz tartozó Mezzogiornón kívüli olasz és a francia régiókban az egy főre jutó GDP az uniós átlag 100–117%-a, míg Andalúziában, a délolasz régiókban és Görögországban 50–60%. A régió településszerkezetében domináns helyet foglalnak el a többmillió nagyvárosi agglomerációk (Barcelona, Marseilles, Róma, Nápoly, Athén, Thesszaloniki), a 30 százezer fő feletti középváros nagy része nem alkalmas nagytérségi integrátori funkciók ellátására. A népesség kétharmada elmaradott – jórészt rurális – térségekben él. A makrorégió hosszú távon is megőrzi periférikus vonásait, európai léptékű növekedési központoszerepet a fővárosok, Barcelona és Firenze tölthet be, elsősorban az alpoki térséggel kiépítendő kapcsolatok intenzitásától függően.

1.3. A regionális politika új súlypontjai

Az európai gazdaság fejlődési tényezőiben bekövetkezett tartós átalakulási tendenciák és az európai integráció minőségi jellegű változásai, illetve mindezeknek a nemzeti politikai rendszerekre gyakorolt hatásai érezhetően befolyásolják a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének jövőbeli alakulását is. A regionális fejlesztés és a makropolitika kölcsönkapcsolataiban és a regionális politika belső mechanizmusaiiban jelentős átalakulásnak lehetünk tanúi (*Le Galès–Lequesne*, 1998).

A regionális politika évszázados fejlődésének legfontosabb tanulsága ma már az európai gondolkodás szerves részévé vált. A *szolidaritás* eszméjét az európai államok többségének nemzeti és ágazati politikái, az Európai Unió kohéziós stratégiája a társadalmi cselekvés kiinduló pontjának tekintik. Az európai modellt mindenekelőtt ez különbözteti meg a többi kontinens társadalomirányítási gyakorlatától. A kohéziós modell gazdasági értelemben a régiók és a társadalmi csoportok közti különbségek mérséklését jelenti, azt, hogy a népesség minél szélesebb rétegei működhessenek közre a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtésében és részesedhessenek ezek eredményeiből. A kohézió szociális dimenziója a foglalkoztatottság lehető legmagasabb szinten tartását, a hátrányos társadalmi rétegek foglalkoztatási lehetőségeinek javítását és a munkanélküliség mérséklését fogja át. S végül a kohézió a politikai gyakorlatban az államon és az Európai Közösségen belüli kölcsönös támogatás megnyilvánulása, nem egyszerűen csupán jövedelemtranszfer formájában, hanem a belső erőforrások optimális hasznosítását szolgáló eszközök és módszerek közös alkalmazásában. Az uniós tagállamok két évtizedes fejlődése a kohézió alakulásának eltérő jellegéről tanúskodik. A döntési-fejlesztési rendszerüket decentralizált országokban a regionális kohézió erősödött, a centralizált berendezkedésű államokban pedig gyengült (4. táblázat).

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

Az uniós reformok azért érdemelnek különös figyelmet, mert – mint láthatuk – az európai kohézió erősítésében az integráció strukturális és kohéziós alapjaiból a régiók nagyságrendekkel nagyobb támogatásban részesülnek, mint a nemzeti regionális forrásokból. A regionális fejlesztésekre eddig felhasznált, hozzávetőlegesen 250 milliárd ECU közösségi támogatás végeredménye nem

4. táblázat

*A regionális GDP szélső értékei közti különbségek
változása Európában, 1977–1996*

Ország	A legmagasabb és a leg- alacsonyabb érték aránya		Változás	Államtípus
	1977	1996		
<i>Erősödő kohéziójú országok</i>				
Belgium	2,16	1,57	-0,59	Föderalizált
Portugália ¹⁾	2,04	1,46	-0,58	Decentralizált
Spanyolország	2,27	1,84	-0,43	Regionalizált
Olaszország	2,55	2,25	-0,30	Regionalizált
Ausztria	2,49	2,31	-0,18	Föderalizált
Franciaország ¹⁾	2,08	2,05	-0,03	Decentralizált
Hollandia	1,61	1,61	0,00	Decentralizált
<i>Gyengülő kohéziójú országok</i>				
Németország ²⁾	2,22	2,32	0,10	Föderalizált
Görögország	1,62	1,75	0,13	Unitárius
Finnország	1,59	1,76	0,17	Unitárius
Svédország	1,11	1,34	0,23	Unitárius
Írország	1,28	1,54	0,26	Unitárius
Egyesült Királyság	1,47	1,73	0,26	Unitárius
Magyarország ³⁾	2,35 ⁴⁾	3,25 ⁵⁾	0,94	Unitárius

Megjegyzés: 1) Csak a szárazföldi régiók; 2) Csak a nyugatnémet Landok; 3) Megyei adatok; 4) Az 1980. évre számított egy főre jutó nemzeti jövedelem alapján; 5) 1998. év.

Forrás: Regions. Statistical Yearbook 1979, 1999; Területi Statisztikai Évkönyv 1999; Nemes Nagy J.: A regionális gazdasági fejlődés összehasonlító vizsgálata. Bp., Akadémiai Kiadó, 1987. Különböző oldalak alapján a szerző számításai.

túlzottan kecsegtető, hiszen a kohéziós elemzések a területi különbségek igen lassú csökkenéséről tanúskodnak. A hatékonysági követelmények gyenge érvényesülésének egyik oka a támogatások szétaprózottságában keresendő. Az előkészületben lévő reformok egyik meghatározó iránya nem véletlenül az *erőforrások koncentrált felhasználásának* fokozása. A kedvezményezett térségek lehatárolásában a rászorultságot szigorú kritériumok alapján kell megfogalmazni, a támogatható népesség aránya a közösségi lakosságszám egyharmadára szorítandó. Az eddigi beruházási gyakorlat is felülvizsgálatra szorul, lévén a fejlesztések multiplikátor hatásai nem érték el a kívánatos mértéket, illetve – különböző okok miatt – a régiók abszorpciós képessége sem alakult az eredeti elképzeléseknek megfelelően. Az addicionalitás – a helyi, regionális és nemzeti hoz-

zárulás – következetes érvényesítése tűnik az egyetlen járható útnak. A másik kulcskérdés a területfejlesztési szereplők közötti együttműködésnek, a *partnerségnek* a szubszidiaritás elveit figyelembe vevő érvényesítése. Az Európai Unió támogatási rendszerében a „cost–benefit” hatások „ex ante” értékelése nagyobb szerephez jut, ami – a regionális gazdaság működéséről meglévő tudás és nem kizárólag a tőkeerősség függvényében – új differenciálódást indíthat el az európai régiók között.

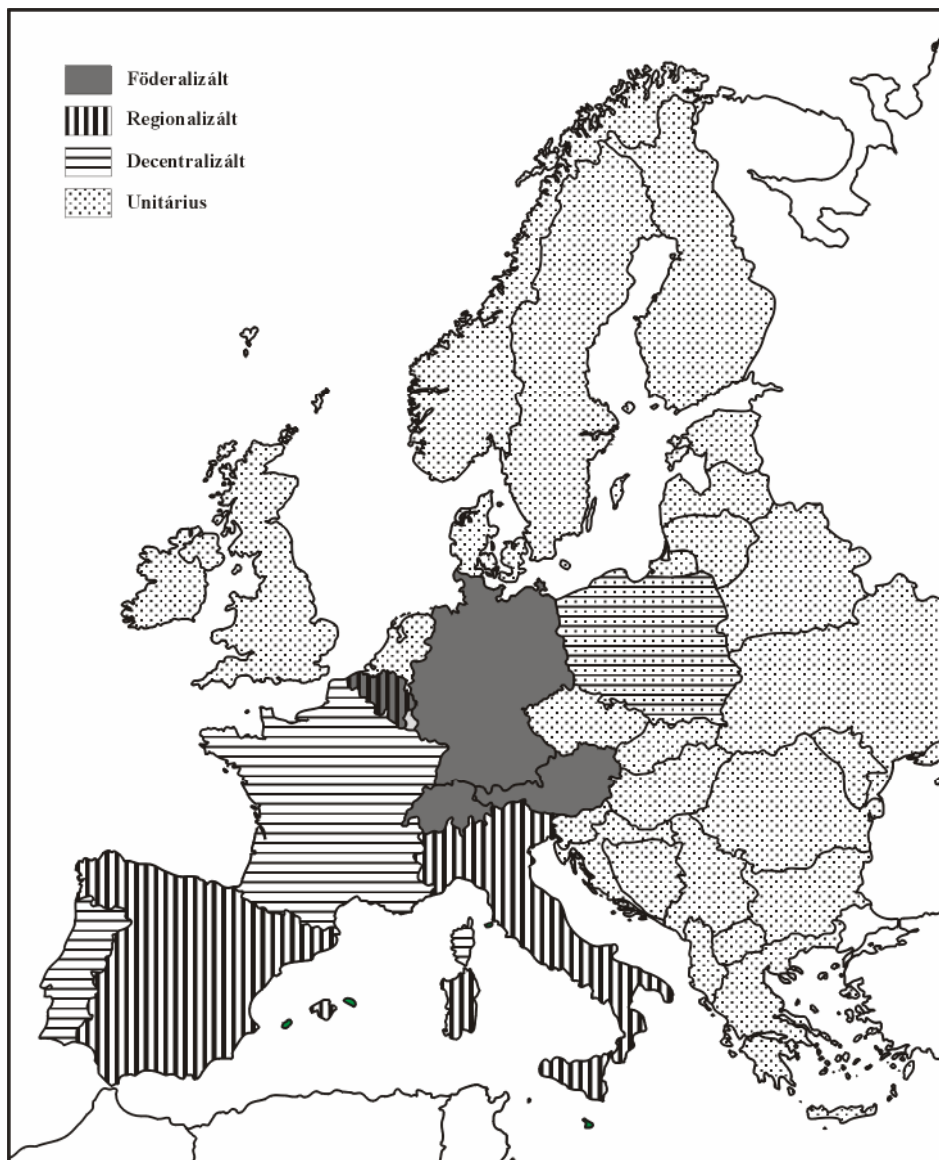
A *decentralizáció* – az utóbbi évtizedek folyamatai egyértelműen ezt mutatják – ma már általános jelenségnek számít Európában. 1950-ben még a kontinens népességének negyede, a 90-es évek közepén pedig már 60%-a élt föderalizált vagy regionalizált államokban (1–2. ábra). A jövő század első évtizedének végére – a Szovjetunió utódállamait nem számítva – Európa népességének több mint kétharmada lakik majd olyan országokban, ahol a gazdasági növekedés tényezőinek befolyásolásában nem az állam, hanem a szubnacionális szint játssza a meghatározó szerepet. E mennyiségi változást – jelenlegi ismereteink szerint – két nagy népességű ország, az Egyesült Királyság és Lengyelország új regionális közigazgatásának kiépítése eredményezi majd.

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

A regionalizmus általános érvényű kibontakozása előtt azonban még jelentős akadályok húzódnak. A nemzeti kormányok továbbra is fontos szabályozó szerepet játszanak a régiók és az Európai Bizottság közötti kapcsolatok alakításában. Európa legfejletlenebb régiói érdekeiket kevésbé tudják az integrációs

1. ábra

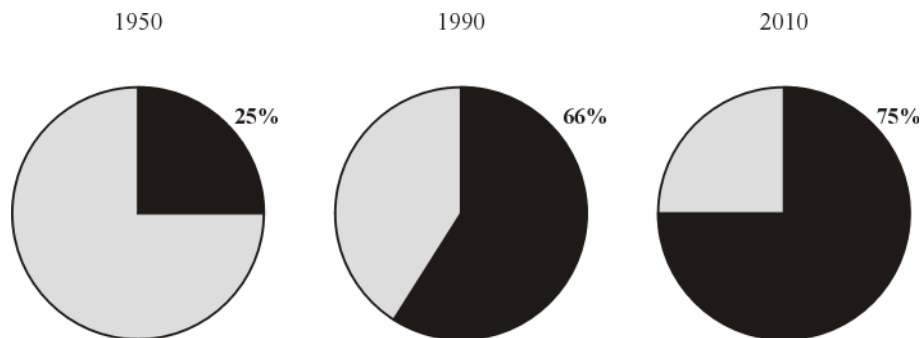
Az európai országok államtípusai



Forrás: A szerző szerkesztése.

2. ábra

A föderalizált és decentralizált országok népességének aránya Európában



Forrás: Nemzetközi Statisztikai Évkönyv. Különböző évek alapján a szerző szerkesztése.

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

Az európai integráció visszafordíthatatlan elmélyülésével párhuzamosan a nemzeti kormányok kulcspozíciói legalább három területen továbbra is megmaradnak. Az egyik meghatározó nemzetállami feladat a részvénytársasági kapitalizmus irányításának szabályozása. Az iparfejlesztések a jövőben sem képzelhetőek el hatékony nemzeti pénzügyi rendszerek nélkül, mint ahogy a vállalati stratégiák legbiztosabb kiindulópontját is a hazai piacok és szabályozási környezet jelenti majd. A másik fontos központi kormányzati teendő a nemzeti innovációs, műszaki fejlesztési programok koordinálása marad. Végül a harmadik nemzeti szintű prioritásként a munkaerő-piaci és iparpolitikai feladatok fogalmazhatók meg. E két utóbbi nemzeti funkció gyakorlásának eredményessége azonban nagyban függ attól is, hogy számos részfeladat megoldásában a szubnacionális közigazgatás milyen hatékonysággal tud szerepet vállalni. A regionalizáció tehát a nemzetállam sikeres működésének egyben előfeltétele is, hiszen makropolitikai célok átgondolt humán erőforrás-, oktatás-, képzés-, vállalkozásfejlesztés nélkül nem valósíthatók meg, kiegyensúlyozott piaci verseny sem képzelhető el a szociális partnerek együttműködése nélkül. Ezek megoldása pedig a régiók szintjén a legoptimálisabb (Esterbauer, 1992; Keating, 1998).

2. A régiók Európában

A középszint szerepének felértékelődésében közrejátszó nemzeti és európai gazdasági, politikai és társadalmi változásoknak jól kitapinthatók azok az elemek, amelyek az államigazgatás szervezeti rendszereinek szakracionális reformlépéseit kikényszerítették, állandó nyomás alatt tartották a hatalmi gépezet központi szervezeteit, újraszabályozásra készítették a társadalomirányítást, a forráselosztás rendjét, mozgatták a decentralizációs folyamatokat. Természetesen az egyes elemek eltérő befolyást gyakoroltak a változásokra, a területi rendszer különböző alkotórészeinek minőségét és kapcsolati viszonyait alakították át, időbeli megjelenésük is eléggé eltérő volt. Hatásaik azonban mély nyomokat hagytak az intézményrendszerben. A területfejlesztés szubnacionális szereplőinek egyre nagyobb száma, fokozatos megerősödésük, a funkcióik gazdagodása – az állami intézményrendszer átalakulásával párhuzamosan – a centralizált hatalom versenyképes ellensúlyát teremtette meg Európa sok országában. Az önálló regionális hatalomgyakorlás lett az európai politikai szótár legnépszerűbb tárgyszava a XX. század utolsó harmadában.

Tanulmányunkban azokat az okokat vesszük sorra, amelyek a regionalizmus kiteljesedéséhez vezető út fontosabb csomópontjait formálták Nyugat- és Kelet-Európában.

2.1. Az etnikai-kulturális regionalizmus

Az e század közepén még erősnek tűnő nemzetállami hatalmi rendszeren az első repedések a *regionális etnikai mozgalmak* tevékenységének felerősödése nyomán keletkeztek (*Ezman*, 1977; *Joó*, 1984; *Keating*, 1988; *Rokkan–Urwin*, 1983; *Sharpe*, 1979). Államfilozófiai szempontból a belga és a spanyol regionális szubkultúrák önállósodási törekvései voltak a leghatékonyabbak, e két ország unitárius berendezkedésének megváltoztatását kényszerítették ki. Részleges – de a hatalom megosztásának alapvető elemeit intézményesítő – sikereket értek el a kisebbségi politikai erők Olaszországban a különleges státútumú régiók kiterjedt jogosítványainak megszerzésében. Ennél csekélyebb – de még mindig kitapintható – hatása volt a szardíniai, a breton és az elzászi mozgalmaknak a francia regionális decentralizációra. Nem sok változás követte viszont az Egyesült Királyság perifériáin hosszú múltra visszatekintő skót, walesi és

észak-ír autonomista mozgalmak, nacionalista pártok politikai dokumentumokban is megfogalmazott követeléseit.

Az etnikai mozgalmak követelései és hatásuk a hatalom területi szerkezetére országoként, a történelmi előzmények függvényében, különböző. Olaszországban Trentino-Alto Adige régió különleges státúttal való felruházása óta, a 70-es évek végétől az etnikai szervezetek lényegében területi határaik között demokratikus módon gyakorolják jogosítványukat, nem fejtnek ki érzékelhető nyomást a központi hatalomra. Az új olasz regionalizmus vezető erejét jelentő Északi Liga nem etnikai alapon szerveződött, hanem az északi tartományokban folyamatosan működő antimeridionalista és idegengyűlölő csoportok alkalmi politikai szövetségeként tevékenykedik, de így is fontos szereplője és koordinátora az autonomista erőknél. A szeparatista ideákkal sűrűn átszőtt, politikai legitimációval is rendelkező ligamozgalom ma már Nyugat-Európa legfiatalabb egységes nemzetállamának integritását veszélyezteti, az elszakadás politikája rég túllépi a regionalizmus eszmei kereteit.

A kontinens egyik legrégebbi nemzetállamában, Spanyolországban az egységes királyság tartományai félezer év óta sikeresen megőrizték regionális identitásukat, a Franco-korszak után az új alkotmány – hosszas viták után – törvénybe is foglalta a régiók széleskörű jogait. A spanyol régiók közül csupán Baszkföld fejezte ki elégedetlenségét, a baszk szeparatista mozgalom, az Euzkadi Ta Askatasoma (ETA) durva, militáns eszközökkel tartja folyamatosan napirenden önálló állam alapítását.

A szélsőséges nacionalista mozgalmak azonban nem minden esetben állnak a nemzetállamtól való elszakadás platformján, az állami irányítás radikális reformját is kielégítő megoldásnak tartják. Az extrém flamand nacionalista párt programjának legfontosabb célkitűzése az volt, hogy az országgrész népességarányával és gazdasági erejével azonos hatalmi pozíciók jussanak Flandriának Belgiumban, illetve a flamand nyelv kötelező államnyelvvé válhasson. Az új belga alkotmány az ország föderatív berendezkedésének garantálásával lényegében kielégítette a flamand nemzeti párt követeléseit, ma már Belgiumban nincs olyan politikai erő, amely az ország feldarabolása mellett szállna síkra. A Belgiumban az e század közepétől lejátszódó regionális gazdasági átrendeződési folyamatok azonban az etnikai mozgalmakat és a perifériákon szerveződő érdekcsoportokat új típusú követelésekre készítették. A korábban Belgium gazdasági erejét meghatározó nehézipari szerkezetű Vallónia fokozatosan veszített gazdasági potenciáljából, és az új területfejlesztési hajtóerők egyre inkább kedvező hatást fejtettek ki Flandriában. A flamand vállalkozói réteg – felismerve az új térformáló tevékenységek fejlesztő szerepét –, az ország modernizálására való hivatkozással az állami erőforrások tradicionális mechanizmusainak újrafogalmazását követelte. Ez a fogyasztási típusú gazdasági regionális naciona-

lizmus nem fordul totálisan szembe a központi állammal, nem kívánja a képviselt régiót kivonni az állam fiskális és monetáris politikájának hatóköréből, hanem saját érdekei alapján új normák megfogalmazását igényli (Johnson, 1968). Tevékenységének középpontjában erőteljes gazdaságfejlesztési politika áll. Ez a taktika azonban esetenként kedvezően befolyásolta a központi állam hatalmát is. Nem könnyű tehát egyértelműen választ adni arra a kérdésre, hogy vajon az 1960-as évek végének decentralizációs engedményei Nyugat-Európa egyes országaiban a központi hatalom tudatos reformkonceptióiba ágyazódtak, vagy a regionális erők által kikövetelt kényszerlépések voltak. Mivel a gazdasági eredetű regionális autonómiaigény a központosított erőforrások újraelosztásával szoros kapcsolatban van, növekedési időszakokban e követelések könnyebben teljesíthetők, az autonomista törekvések nem lépik át a politikai küzdőtérrel a gazdaságfejlesztés határait, a szeparatista mozgalmi szárnyak kialakulásának kisebb az esélye.

Mivel magyarázható, hogy a nemzetállamok kialakulása óta bizonyíthatóan működő, de hosszú ideig szunnyadó regionális nacionalizmus az 1960-as évek elején élénkült fel és kapott erőre Nyugat-Európában? Az egyik magyarázó ok minden valószínűség szerint a globalizálódó Európában kibontakozó új versenyhelyzetben keresendő. A versenytényezők sorában előkelő helyen szereplő szociokulturális elemek fejlesztése a nemzetiségi régiókban új megvilágításba helyezte a nemzeti identitás fenntartását és erősítését szolgáló intézményrendszert is. E pozitív töltetű reakciót erősítették a perifériák iparosításával együttjáró kulturális homogenizáció elleni fellépések, a nemzetiségi kultúra védelmében fogantatott regionális intézkedések. A másik ok a társadalomirányítás demokratizálódásában keresendő. Ez nem csupán a demokratikus intézményrendszer megerősödését jelenti, hanem azt is, hogy a klasszikus demokratikus alapelvek – például az egyenlőség eszméje – tartalmilag bővült és egyre konkrétábbá vált. Az állam növekvő javaiból való egyenlő részesedés esélyének biztosítását garantáló jogszabályok nemcsak személyekre, társadalmi csoportokra, hanem az egyes országrészekre, településformákra is érvényessé váltak.

2.2. Az új társadalomirányítási funkciók hatása

A regionalizmus másik meghatározó mozgatóereje a társadalomirányítás *funkcionális elemeinek racionalizálásával* párhuzamosan fejlődött ki. A modern ipari államokban a társadalmi és gazdasági változások a helyi-területi szint funkcióit jelentős átalakításra kényszerítették. A modern területi közigazgatás alapszerkezete az európai városfejlődés első szakaszában épült ki, amikor a rurális térségekből a nagyvárosokba áramló népesség életfeltételeinek megszerve-

zésére kellett a hangsúlyt helyezni. A második, majd a harmadik városfejlődési ciklusban a túlzású városi területekről megkezdődött a népesség elvándorlása, a gazdasági tevékenységek kitelepítése a szuburbiákba és a rurális térségekbe. A területi igazgatásnak tehát már sokkal nagyobb területet kellett átfognia, összetettebbé és differenciáltabbá vált az új térbeli irányítási hatókör szerkezete, nőtt a szervezési feladatok komplexitása. E funkcióbővülés megmutatkozott a területi szervek finanszírozásában is, az állami költségvetés egyre növekvő hányada jutott a szubnacionális szintekre. Az új helyi-területi feladatok végrehajtásához költséges, oszthatatlan nagyberuházásokra volt szükség, ezek lebonyolításához erős tőke és szakértelem kellett. Az urbanizáció és az új ellátási-szolgáltatási felelősség hatékony ellátásának igénye szükségszerűen vezetett a helyi önkormányzatok szervezeti koncentrációjához, a nagyméretű önkormányzatok létrejöttéhez. Azokban az országokban – például Dél-Európában –, ahol a napóleoni típusú hierarchia és a központi–helyi kapcsolatok tradicionális szervezeti rendszere miatt a helyi önkormányzatok ellenálltak a korszerűsítési törekvéseknek, a régió lett az új szervezeti forma.

A jóléti államokban a keynesiánus keresletmenedzselésen és az esélyegyenlőség garantálásán nyugvó központi irányítás bővülő hatóköre egyre több területi szereplőre volt hatással, a partnerség vertikális szervezését intézményesíteni kellett. Ez a felismerés vezetett a regionális dekoncentrált szervezetek kialakításához azokban az országokban, amelyek óvakodtak e feladatok decentralizálásától, vagy megerősödtek a mezoszintek ott, ahol a központi hatalom hatékonysági kritériumok alapján szelektált funkciói között.

A funkcionális racionalitás érvényesülésének és a regionális hatalmi tényezők szerveződésében játszott szerepének bizonyítására legkézenfekvőbb példának a *regionális tervezés* választható. A 60-as években Nyugat-Európa sok országában meghonosodott a francia indikatív gazdaságtervezési modell, amely a hagyományos ágazatcentrikus központi tervezéssel szemben a régiókra építkező térbeli struktúratervekből indult ki. Az új felfogás gyökeres változást jelentett, elismerte ugyanis a nemzetgazdaság regionális sokszínűségét. A regionális adottságok alapos felmérésére, a fejlődési feltételek és fejlesztési irányok nemzeti célokkal való harmonizálására alkalmas tervezési apparátusokat csak a régiókban volt célszerű működtetni, a központi tervező szervek regionális részlegei koordinálták a fejlesztési szereplőket is. A központi államapparátus tehát hivatalosan elismerte a régiók jelentőségét, erőforrásokat különített el a szegényebb régiók támogatására és eszközöket dolgozott ki a túlfűtött gazdasági növekedést mutató térségek szabályozására. A regionális politikában megjelentek az újraelosztás különböző technikái, a kedvezményezett térségek a támogatást kedvezően fogadták, a központi hatalom számíthatott politikai támogatásukra. A tervezési-gazdasági régió sok országban kínált új terepet a politikusok számára a

központ és a helyi önkormányzatok közötti közvetítő szerep formájában. A tervezési régió fontos politikai szerepének felismerését éles pártpolitikai küzdelmek kísérték, mint ahogy hosszas viták folytak a régiók határainak kijelöléséről és számukról is. Bár a regionális tervezés és annak területi intézményrendszere nem egy decentralizációs politika, hanem a központi állam hatékonyságát növelni szándékozó reform terméke volt, mégis nyugodtan tekinthetjük a regionalizmus egyik hajtóerejének. Lehetőséget teremtett arra, hogy a régiók bekapcsolódjanak a nemzetközi területi munkamegosztásba, a külföldi befektetések célpontjai legyenek, és bizonyos érdekérvényesítő szerepet is játszanak az állami források egyenletesebb elosztása érdekében. A függőség és az autonómia sajátos keverékei voltak.

A regionalizmus kialakulását befolyásoló funkcionális változások a társadalomirányítás hierarchikus rendszerét azonban még nem alakították át, a regionalizációs lépések a dekoncentráció szabályai alapján – elsősorban a központi érdekek szolgálatában – történtek, a regionalizált szervezetek a központi államhatalom térben kinyújtott karjai voltak, a centrumtól való függés továbbra is erős maradt. Az autonómia szervezeti csíráit azonban a dekoncentrált hivatalok magukban hordozták, s ezt az elemet különböző politikai erők sokhelyütt kellő érzékkel ki is használták a területi önállóság bővítése érdekében. E törekvéseknek jól kitapintható *politikai-ideológiai* töltetük volt. Politikai megfontolások már korábban is közrejátszottak a regionális struktúrák kialakításában. A két világháború között az erősen centralizált közigazgatású Németországban és Olaszországban a győztes hatalmak írták elő a hatalom decentralizálását, hogy megakadályozzák a totalitáriánus kormányzás helyreállítását.

A 70-es évek elején a nyugat-európai államszervezésben – a francia és az olasz társadalmi feszültségek tapasztalataiból levont következtetések nyomán – ismét hajlandóság mutatkozott a bürokrácia megerősítésére és a centralizáció fokozására. A központi kormányok a közszolgáltatások hatékonyságának növelésében látták a jóléti politika folytatásának lehetséges útját, kevesebb teret szántak a fogyasztói preferenciáknak. Az ezekkel szemben szerveződött decentralizációs és deregulációs mozgalmak arra tettek kísérletet, hogy korlátok közé szorítsák a technokrata szemléletet, és a termelés hatékonyságával szemben a fogyasztást preferálják. A jóléti gazdaságpolitikát a regionális ipari csoportok erősödő alkupoziója is nyomás alatt tartotta. A területi termelési lobbyk hallgatólagos beleegyezése nélkül az állam képtelen lett volna a keresletmenedzselés politikáját folytatni. Az ágazati korporációk viszont döntéseikben egyre nagyobb mértékben figyelembe vették régiójuk nem termelő csoportjainak érdekeit. Az érdekezésség abból a felismerésből táplálkozott, hogy az életkörülmények minimumfeltételeit nem lehet egységesen megállapítani az ország egész területére, mert ez a megoldás újabb egyenlőtlenségeket generálna. A területi közösségek, munkaerőpiacok sajátosságait viszont a domináns vállalatok uralta

ágazati korporációk nem voltak képesek érvényre juttatni, az érdekegyeztetés új regionális fórumát kellett megszerezni. A francia, az olasz, a spanyol és a német regionalizmus fontos éltető ereje volt az univerzális egalitarizmus és korporatizmus ellenében kialakított regionális érdekegyeztetési intézményrendszer.

2.3. A regionális érdekek képviselete

A regionalizmus fejlődésében szerepet játszó harmadik markáns tényező a *regionális érdekartikuláció* megnyilvánulásában ragadható meg. Mint már említettük, a hatalmi decentralizációt megtestesítő képviseleti intézmények létrejöttéhez a politikai pártokat elemi érdek fűzi, különösképpen, ha ellenzéki pozícióban vannak: „Ellenzékben a decentralizációt szorgalmazzák, hatalomra jutva viszont a centralizáció minden eszközét igénybe kívánják venni” (*Gourevitch*, 1980. p. 49.). Ezt az évtizedekig igaz megállapítást azonban a 80-as évtized elején a Francia Szocialista Párt megcáfolta, a jakobinus centralizáció elleni küzdelem nemcsak ellenzékben szerepelt a párt politikai prioritásai között, hanem hatalomra kerülése után a decentralizáció az állami politika rangjára is emelkedett. Hasonló magatartást tapasztalhatunk a Brit Munkáspárt politikájában is. Az ellenzéki munkáspárt a regionális hatalommegosztás, a skót, a walesi és az észak-ír autonómia szószólója volt, és 1997. évi kormányprogramja sem feledkezett meg ezekről az ígéretekről.

A többpárti politikai rendszerben a decentralizációnak elvileg nincsenek áthatolhatatlan akadályai, hisz egyetlen párt sincs túlhatalmi pozícióban. Ezért sikerült például Olaszországban 1970-ben a kereszténydemokratáknak és a baloldalnak alkut kötniük a regionális közigazgatás bevezetéséről. A kereszténydemokraták ugyanis azért szorgalmazták a régiók megalakítását, hogy a decentralizáció a társadalmi elégedetlenség célpontját elterelje a központi kormányzatról, a legérzékenyebb közszolgáltatási ágazatok (egészségügy, oktatásügy, közlekedés, lakásépítés) irányítási felelősségét az új testületekre ruházzák, a belső vándorlás, az iparosítás okozta urbanizációs válság megoldásába északon bevonják a baloldalt (*Mény*, 1986). Bár Spanyolországban a regionális erők virulenciája miatt nem volt szükség a politikai pártok közötti paktumra, az 1981. évi sikertelen jobboldali államcsínykíséret után a decentralizációs harmonizációs törvényt csak a két nagy politikai erő autonómia koncepciójával lehetett elfogadtatni. A spanyol szocialisták a regionális funkciók bővítését mintegy vigasztalásul szánták a Demokratikus Közép Szövetségének. A regionális kormányzáshoz nélkülözhetetlen közhivatalok a helyi politikusok érdeklődését is felkeltették. Az újonnan megszerezhető hivatali pozíciók nemcsak a politikusok presztízsét növelték, hanem pótlólagos erőforrást jelentettek az új kliensrendszer kiépítéséhez is.

Vannak természetesen a régiók kialakításának késleltetését kívánó érdekcsoportok is. Az államapparátus gondolkodásában mély gyökereket eresztett az oszthatatlan nemzetállam eszméje. Az erősen tagolt önkormányzati rendszer kedvez az egységes irányításnak. A központi hivatalok nagy része a strukturális modernizáció halogatásában érdekelt, különféle technikákat használ a látszólagos reformlépések igazolására. Az egyik gyakran alkalmazott megoldás a helyi önkormányzati szövetségek működésének állami eszközökkel való támogatása, a polgármesterek gyűlésének bevonása a döntések előkészítésébe. Ezek a formák átmenetileg persze képesek bizonyos hatékonyságnövelő szerepet betölteni, de hosszú távon érezhető hatásuk nincsen, ezért sem tudják véglegesen megátolni a régiók szerveződését.

Az iparosított társadalomfejlődés negatív következményei – a gazdasági hanyatlás, depresszió – ellen, az egyes régiók modernizálása érdekében különböző regionális *üzleti érdekcsoportok* léptek fel. A szerkezetváltozásból láthatóan hátrányt szenvedő régiók vezető gazdasági körei egyre nagyobb elégedetlenséget tanúsítottak a központi kormány regionális fejlesztési manőverei iránt (amelyek lényege a túlfűtött régiókból történő erőforrás-átcsoportosítás volt struktúrafejlesztési jelszóval, többnyire azonban a központi érdekeknek megfelelően a gazdaság diverzifikációjához készítette elő a terepet a centrumtérsekben). A modernizációs erők saját gazdaságfilozófiát alkalmaztak a központi gazdaságpolitika ellen, s ennek megvalósításához különböző regionális érdekszövetségek szerveződtek. A régiók befolyásos üzleti csoportjai tisztában voltak azzal, hogy piacépítő tevékenységükhöz szakképzett munkaerőre, K+F kapacitásokra, vonzó kulturális légkörre, fejlett infrastruktúrára és termelési szolgáltatásokra van szükség. E tájegységek gazdasági-politikai koalíciói (különösen, ha az etnoregionalizmus erői is jelen voltak) nyomásgyakorló tevékenységükkel elősegítették a központi hatalom decentralizálását, az erős közigazgatási középszint megerősítését. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a regionális piacépítés és a közigazgatás érdekei a regionalizmus intézményi kiépülése után divergálódhatnak is, mint ezt Nyugat-Európa több regionális államának tapasztalatai mutatják az utóbbi időben – új típusú konfliktusok keletkeznek a gazdasági lobbyk és a regionális kormányzatok között.)

2.4. Az európai integráció regionális politikájának kiteljesedése

A közös, összehangolt regionális politika szerepének fokozódása az Európai Gazdasági Közösségben tekinthető a regionalizmus térnyerése negyedik fő okának. A gazdasági korszakváltáshoz igazodó nemzeti politikai változásokkal párhuzamosan zajlott az Európai Közösség regionális politikájának a megújítása.

Az új stratégia kialakítása részben a tagállamok koncepciói összehangolásának az igényéből fakadt, részben pedig a Közösség bővülésével kieleződött regionális differenciák mérsékléséhez nyújtott programot és eszközöket.

Az 1957. évi Római Szerződés a preambulumban még csak általában tett arról említést, hogy a tagállamoknak a gazdasági egység megteremtését és a harmonikus fejlesztést az egyes régiók közti különbségek mérséklésével, az elmaradott területek felzárkóztatásával kell összekapcsolni. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány már részletesen kifejtette a regionális politika főbb elveit és eszközeit.

A 80-as évtized végén – mindenekelőtt a föderalizált és a regionális közigazgatással rendelkező országokban széleskörű vita bontakozott ki arról, hogy az egységes Európa koncepció életbelépését követően nyilvánvaló szervezeti és döntési mechanizmusváltozások miként érintsék a regionális szerveket. A szakmai és a politikai diskussziók két téma körül kristályosodtak ki: az egyik kérdés a területi önkormányzatok közvetlen részvételi lehetőségei a Közösség döntési mechanizmusában és irányító szervezeteiben (3. ábra). A másik pedig a régiók direkt bekapcsolódásának feltételei az egységes európai piac indukálta új gazdasági folyamatokba. Az utóbbi vitapont azon a felismerésen alapszik, hogy a munkaerő, a tőke szabad áramlása különbözőképpen érinti majd Európa régióit, a régiók a versenyhelyzetre csak kompetenciájuk bővítésével készülhetnek fel.

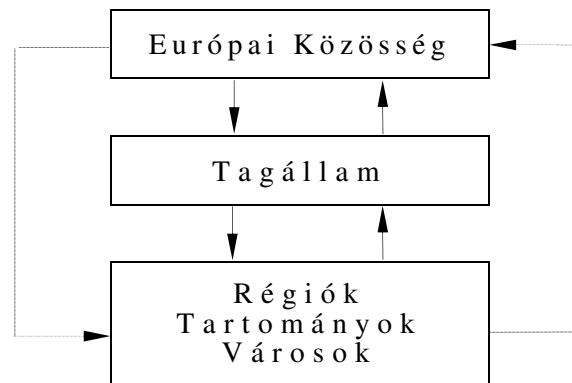
Belgium, Németország és Olaszország régiói már megfogalmazták elképzelésüket az új munkamegosztás kialakítására, javaslataikban felsorolják azokat a tárgyköröket is, amelyekben a régióknak kiemelt szerepkört igényelnének. Ezek a következők: gazdaságfejlesztés (az ágazati fejlesztési programokban való részvétel), regionális fejlesztés, környezetvédelem, bevándorlási és menekültügyek, kulturális és oktatáspolitikai. Elkészült az Európai Unió regionális kartájának tervezete is. A dokumentum bevezetőjében leszögezi, hogy a közösség regionális politikája leghatékonyabban a megfelelő hatáskörrel rendelkező autonóm regionális intézmények közreműködésével valósítható meg.

Az Európai Közösség legfelsőbb szervei e regionális kezdeményezésekre kedvező választ adtak. 1988-ban az Európai Bizottság mellett regionális és helyi önkormányzati konzultatív tanács jött létre, a szubszidiaritás elvének deklarálása egyre több közösségi dokumentumban jelent meg, a Bizottság döntéselőkészítési procedúrájába kezdte bevonni a régiókat. Mindezt kezdetben azonban igen óvatosan tette, mert a tagállamok egy részében a nemzeti kormányok ellenállása szemmel látható volt. A döntő áttörést a Maastrichti Szerződés jelentette. 1994-ben megalakult a Régiók Bizottsága, amely az ágazati és funkcionális döntéselőkészítő szervekkel azonos hierarchikus szinten már alkalmas a regionális érdekek képviselésére.

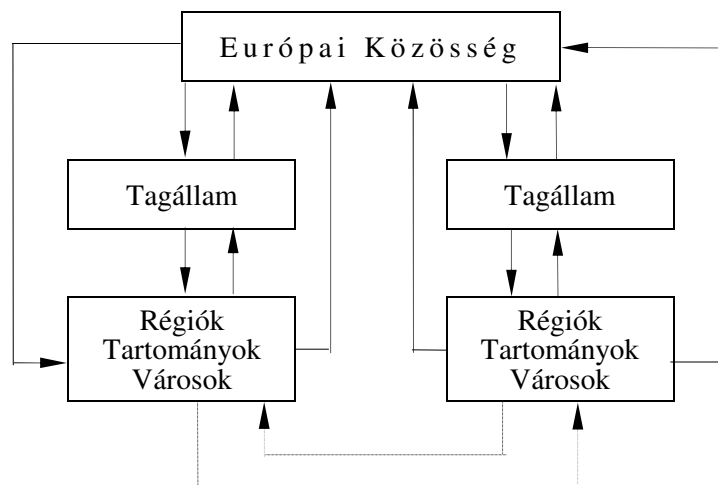
3. ábra

A szubnacionális kormányzatok kapcsolatrendszerének átalakulása

a) A nemzeti kormányokon keresztül zajló vertikális kapcsolati viszony
(az 1993 előtti modell)



b) Horizontális és vertikális kapcsolatrendszer a területi egységek részvételével
(a mai modell)



Forrás: Leonardi–Nanetti, 1990. p. 11.

2.5. A régiók szerepe Kelet-Közép-Európában

Kelet-Közép-Európában a regionális fejlődés hajdani meghatározó szervezeti formája a hierarchikus tervezési apparátus – csúcán a valamennyi országban nagy hatalommal rendelkező központi tervhivatal – volt. A központi nagy beruházásokon és az állami szociális politikán nyugvó regionális fejlesztések nem igényeltek sokszereplős, horizontális együttműködésben tevékenykedő intézményrendszert. Az állami redistribúció érdekeit, a központi akaratot a vertikálisan alárendelt szervezetek érvényesítették a leghatékonyabban. Ez az állam-szervezési logika határozta meg a területi-közigazgatási beosztást is.

Bár formailag és a működési alapelvek egy részét tekintve a szocialista közigazgatás nemigen különbözött a fejlett demokráciák közigazgatásától, a domináns szervezési elv, az úgynevezett „demokratikus centralizmus” és a kommunista párt mindenhatósága ennek ellenére különös közigazgatási működést eredményezett. A hatalom helyi szervei lényegében – különösen az extenzív iparosítás és településfejlesztés első három évtizedében – a központi akarat kíméletlen megvalósítói voltak, figyelmen kívül hagyván a fejlesztések bármiféle területi adottságait. Ahogy a diktatúrák néhány országban – Lengyelországban és Magyarországon – puhábbá váltak, a helyi kezdeményezések egyre nagyobb teret kaptak. Ennek is köszönhető, hogy ezekben az országokban a 80-as évtizedben, a településfejlesztésben polgári értékek (tercier szféra, magánkezdeményezések) is megjelenhettek.

A rendszerváltozást követően a kelet-közép-európai államépítés fontos tartalmi változásokon ment keresztül. A hierarchikus, végrehajtó jellegű tanácsrendszer helyébe az önkormányzati struktúra lépett. Az önkormányzati törvények megteremtették az alkotmányos alapokat a hatalom decentralizált gyakorlásához. A helyi önkormányzatok ma már rendelkeznek szervezeti és döntési önállóságuk alkotmányos garanciáival (Tóth, 1997). Jelentős változások történtek az önkormányzatok finanszírozásában is.

A kedvező változások ellenére azonban továbbra is nyitott – és a regionális politika szempontjából fontos – kérdést jelentenek a központi állam és a települések között elhelyezkedő közigazgatási egységek (a mezoszint). Általános jelenség Kelet-Közép-Európában, hogy ezek a szintek – jórészt a korábbi rendszerben játszott negatív szerepük, rendkívül erős politikai és újraelosztó funkcióik ellenreakciójaként – igen csekély önkormányzati jogosítványokkal rendelkeznek.

Az elmúlt évtizedben a *területi-közigazgatási rendszer* működésében, funkcióinak változásában Nyugat- és Kelet-Európa között lényeges különbségek figyelhetők meg. Az Európai Unió tagországaiban az Egységes Európai Okmány életbelépését követően a szubnacionális szint szerepe felértékelődött. Egyrészt

azért, mert az Európai Közösségek új, generális szervezési elve, a *szubszidiaritás* – az eredeti koncepció módosulása nyomán – a szubnacionális közigazgatási egységek döntési kompetenciájának a bővülését eredményezte. Másrészt a nemzeti kormányzat alatti szint a közös európai regionális politika szempontjából is kulcsszerephez jutott. Az új strukturális és támogatási politika a szerkezetileg gyenge és a gazdaságilag hanyatló régiók önkormányzataival való együttműködést, valamint a regionális és a nemzeti gazdaságfejlesztési stratégiák koordinációját fontos alapelvként rögzítette.

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

A piacgazdaság kiépülése, a gazdaság szerkezeti átalakítása azonban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá tette, hogy sem a regionális feszültségeket nem lehet mérsékelni, sem pedig az országok többségében megfogalmazott regionális politikai célkitűzéseket nem lehet végrehajtani, regionális programokat nem lehet kidolgozni a területi középszintek funkcióinak átfogó reformja nélkül. Nem véletlen tehát, hogy a mezoszint funkcióinak felülvizsgálata – ami nem nélkülözheti az egyes országok térstruktúráinak átalakítása és modernizálása előtt álló feladatok alapos számbavételét sem – néhány országban felvetette a regionalizáció intézményesítését, a nyugat-európai föderalizált és regionális államok területi középszintjeihez hasonló méretű és jogosítványokkal rendelkező, kis számú területi egység létrehozását.

A gazdasági regionalizáció *modernizációs szerepe* napjainkban Kelet-Közép-Európában leginkább Lengyelországban jelenik meg nyíltan: pl. a poznani vajdaság modernizációs programjai a történelmi Wielkopolska régióra fejtenek ki multiplikátor hatást, s ebben a vajdaságban fogalmazódtak meg az első javaslatok a lengyel regionális közigazgatás megszervezésére.

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

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

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

Amennyiben a középszintű egységeknek a regionális politikában a jövőben fontos szerepet kívánnának Kelet-Közép-Európában juttatni, nyilvánvalóan felmerül a jelenlegi középszintű beosztás kérdése is. A jelenlegi megyék, vajdaságok, járások mérete, gazdasági potenciálja igen kicsi ahhoz, hogy a decentralizált regionális politika alapegységei legyenek. Nem véletlen tehát, hogy több országban új regionális fejlesztési vagy közigazgatási egységek kialakítására fogalmazódtak meg elképzelések. Várható, hogy a jövőben mind több országban felerősödik a regionalizmus, ami kényszerítő erővel hat majd a központ–vidék munkamegosztásának az újrafogalmazására is.

Az új területi egységek számáról, lehatárolásukról élénk szakmai és különösen politikai viták folynak. Lengyelországban és Szlovákiában 1996-ban parlamenti döntés született az új közigazgatás szervezeti kereteiről. 1999-től a lengyel területi mezoszint 16 vajdaságból áll, a helyi közigazgatást pedig 250 járás és 2500 község alkotja. Szlovákiában a jelenlegi közigazgatási struktúra

főlé 8 megye szerveződött (ezek kialakításában azonban nem követték az etnikai határokat). Az új közép-szint számát illetően Csehországban készült a legtöbb alternatíva. Az egyik változat a korábbi csehszlovákiai kerületi beosztásra támaszkodik, csupán Morvaországban szervezne egy új kerületet, így a közép-szintű egységek száma 8 lenne. A másik változat a potenciális szervezőerővel rendelkező városi központokra építve 17 körzet létrehozását javasolja, az új egységek mérete azonban túl kicsi lenne.

Egy harmadik javaslat Csehországban és Morvaországban szervezne egy-egy regionális kormányt, mintegy föderalizálná az országot. S végül, a történelmi hagyományaikból építkezik az az elképzelés, amely a két világháború közötti 13 kerületet szervezné újjá. A régiók kialakítását sürgeti, hogy a cseh alkotmány kétkamarás parlamentet ír elő, a szenátus területi alapon történő megválasztásához pedig régiókra lesz majd szükség.

Reális esély csak akkor mutatkozik a gazdasági törvényszerűségek alapján működő interregionális együttműködések kialakulására, a kohézió fokozására Kelet-Közép-Európában, ha az egymásra torlódott feladatokat: a hatalom tényleges területi decentralizálását, a piacgazdasággal konform regionális fejlesztési stratégia ki-dolgozását sikerül megoldani, azaz a nyugat-európai értelemben vett regionalizmus gyökeret ereszt ebben a térségben.

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

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

A nemzetállam alapvető érdeke lesz a jövőben, hogy a gazdaságpolitika irányítása feletti hatalmát a külső – globalizációs és integrációs – nyomás hatásától az országhatárokon belüli döntési potenciál növelésével, a régiók szabályozott érdekérvényesítő képességének fokozásával kísérelje meg ellensúlyozni. A keynesiánus gazdaságpolitika tradicionális regionális fejlesztési gyakorlata az

új paradigmában már nem alkalmazható sikeresen, az állami regionális politikát a régiók saját politikája váltja majd fel. E paradigmaváltás azonban nem következhet be automatikusan, a különböző fejlettségű régiók érdekeltsége a regionalizmus intézményesítésében jelentős eltéréseket mutat. A legszegényebb régiók továbbra is a külső – nemzetközi és nemzeti – segítségtől remélhetik felemelkedésüket, motivációik inkább kötődnek a hagyományos támogatási rendszerekhez, mint a „Régiók Európájá”-ban kivándó szélesebb körű autonómiához. A regionális decentralizáció elkötelezett hívei a fejlett régiók sorából kerülnek ki, amelyek az egységes piac, a gazdasági és a monetáris unió egyértelmű kedvezményezettjei lesznek. Nem véletlen, hogy ma Európa leghatékonyabban regionális együttműködési hálózatának a – területileg nem is érintkező – Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpok és Katalónia alkotta „Európa négy motorja” elnevezésű kooperációt tekintik (Amin–Tomaney, 1995; Späth, 1991).

A regionalizmus általános érvényű kibontakozása előtt azonban még jelentős akadályok húzódnak. A nemzeti kormányok továbbra is fontos szabályozó szerepet játszanak a régiók és az Európai Bizottság közötti kapcsolatok alakításában. Európa legfejletlenebb régiói érdekeiket kevésbé tudják az integrációs döntésekben érvényesíteni, hisz a szegény államoknak egyébként is kevesebb képviselőjük van az Unió testületeiben. Az Unió versenypolitikája is a centralizációs hatásokat erősíti. A közösségi regionális politika a versenyadottságokból fakadó különbségeket kevésbé képes ellensúlyozni. A föderalista Németország az érzékletes példája annak, hogy a regionalizmus és a területi különbségek mérséklése a központi kormányzat szintjén is összeegyeztethető.

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

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

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

Az első lehetséges decentralizációs modellben a központi és a regionális szervek közötti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. A két szervtípus hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok aszerint különülnek el, hogy azok hatása milyen területi egységre terjed ki. E feladatok megoldásához a regionális hatóságok saját bevételekkel is rendelkeznek, széles körű tervezési jogosítványaik vannak, a hatókörükbe tartozó önkormányzatok fejlesztéseit saját pénzalapjaikból támogathatják. A régiók gazdasági fejlettségének függvényében a saját és a megosztott bevételek központi pénzügyi transzferekkel kiegészíthetők. E stratégia biztosítja a legteljesebb decentralizációt, hosszú távon ez a leghatékonyabb megoldás, megvalósításához azonban számtalan – politikai, alkotmányos, közigazgatási, gazdasági – előfeltétel szükséges. A regionális önkormányzatok kiépülése Kelet-Közép-Európában ma még nem tűnik reális

perspektívának. A térség további differenciálódását idézi majd elő, hogy Lengyelország és vélhetően Magyarország a regionalizmus útjára lép.

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

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

3. A magyar területi szerkezet modernizálása

3.1. Erőitlen decentralizáció a 20. században

Trianon után a történelmi Magyarországon a 19. század második felében a modern gyáripár és a pénzügyi intézményrendszer fejlődése nyomán kibontakozott térformáló folyamatok lezárultak. A gazdaságfejlődés terei szétdarabolódtak. Az országhatárok természetes vonzaskörzeteket vágtak ketté, termelési tényezők közötti kapcsolatokat szüntettek meg. Az új ország gazdaságszerkezete rendkívüli egyenlenséget mutatott. Az előző évtizedek lendületes iparfejlődése döntő mértékben Budapestnek kedvezett. Az 1913. évi iparstatisztikai adatfelvétel szerint az új országterületen 215 ezer gyár- és bányaiipari foglalkoztatott volt, Budapest részesedése az 50%-ot is meghaladta. A feldolgozóipar csúcsgazatában a főváros súlya még jelentősebb volt. A gépipari termelési érték 90%-a a budapesti üzemekből került ki. A fővároson kívül számottevő gépipari kapacitása csupán Győr városának volt. A gazdaság általános teljesítőképességét jól tükröző egyenes adóbevételek területi szerkezete is az egypólusú ország képét rajzolja meg: Budapest hozzájárulása az állami bevételek e tételéhez 59%-ot tett ki. Tehát már a század legelején megjelentek a mai térszerkezet alapvonásai: a kiemelkedően fejlett Budapest, a viszonylag fejlett Észak-Dunántúl és a kétharmadnyi fejletlen országrészek.

A két világháború között a területi szerkezeti különbségek fennmaradtak, sőt a gépipar szerkezetének modernizálódása ismét csak a főváros pozícióit erősítette, 1930-ban az ipari foglalkoztatottak 60%-a összpontosult ide. A főváros iparának termelési értéke még ennél is nagyobb hányadot tett ki. A dinamikusan fejlődő nagyipar központjai szinte kivétel nélkül a fővárosban voltak, a kutatási-fejlesztési kapacitások szinte csak itt alakultak ki, 1938-ban a 13 ezer főnyi egyetemi hallgatóság 54%-a budapesti intézményekben tanult.

Az új Magyarország gyenge területi szerkezetének fejlesztése és a politikai kohézió megfelelő szintjét biztosítani képes közigazgatás kialakítása a 20-as évek második felében a viták kereszttüzébe került. A centralizációs és a decentralizációs megoldások súlyáról, az ún. „szétpontosítás” társadalmi előfeltételeiről leginkább jogtudósok és közigazgatási szakemberek polemizáltak egymással, a gazdaság és a társadalomirányítás más szféráinak szereplői elvétve nyilvánítottak véleményt (*Hencz, 1973*). Ritka kivételnek számított az akkori kultuszminiszter, Klebelsberg Kuno következetesen képviselt álláspontja a Budapesti kívüli szellemi centrumok fejlesztéséről.

A főváros súlya az ipari foglalkoztatottakon belül a II. világháború előkészületei keretében végrehajtott vidéki nehézipari fejlesztés eredményeképpen 1941-re 54%-ra csökkent. A háború utáni újjáépítés során több teljesen elpusztult budapesti üzemet nem állítottak helyre, egyes vidéki üzemek kapacitását bővítették: így 1949-re az 51%-os arány alakult ki. Közel hasonló arány mutatható ki a nagyipar – akkori terminológiájával minisztériumi ipar – területi szerkezetében is.

Annak ellenére, hogy a két világháború között számtalan értelmiségi csoport, szakmai szervezet, sőt politikai erők és kormányzati tényezők szorgalmazták a decentralizációt, a nagyvárosok gazdasági és kulturális fejlesztésének prioritásait az országrendezési tervekben, a magyar gazdaság térszerkezetében átütő változások nem következtek be.

Az 1950-es években a területfejlesztés szemmel látható nyoma csekély volt, hacsak az nem, hogy a fejlett ipar már nem korlátozódott a fővárosra. A főváros aránya az ipari munkáslétszámból 1955-re 44%-ra csökkent. Bár közben az állami iparban foglalkoztatottak száma Budapesten is nőtt, ez elmaradt a vidéki ipar létszámnövekedésétől. Új iparvidékek jelentek meg, mindenekelőtt a Magyar Középhegység vonulatában, központjában Miskolccal. Létrejött a nógrádi, a pécs–komlói, a tatabányai, a várpalotai ipari központ: kiformalódott Magyarország északkelet–délnyugati irányú ipari tengelye.

A gazdaságirányítás reformja 1968-ban a regionális fejlődésben is új korszakot nyitott. A gazdasági döntések bizonyos fokú decentralizációja a földrajzilag széttelepülő fejlesztést támogatta, a településhálózat egyre nagyobb része került a modern gazdaság vonzásába. 1971-ben két minisztertanácsi határozatban fogalmazódott meg új területfejlesztési politika. Az egyik a területi tervezés rendjét szabályozta, s ebben a területfejlesztési politika történetében először jelölt meg (a gazdasági cél mellett) társadalompolitikai célkitűzést: az ország különböző területein élő népesség életkörülményeinek közelítését.

A tervgazdaság negyven esztendeje a magyar térszerkezet fejlődésében felemás állapotot eredményezett. A megkésett iparosítás – amelynek több eleme a nyugat-európai perifériák industrializálásával mutatott hasonlóságot – hozzájárult a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez, az európai gazdaság fejlődését időközben új pályára állító térformáló erők és irányítási módszerek térbeli elterjesztését azonban meggátolta. Ennek oka kifejezetten politikai eredetű volt. Az ipar decentralizációját a változatlan formában működő újraelosztási mechanizmusok mozgatták. Tényleges decentralizációról azért nem beszélhetünk, mert a gazdaság térbeli széttelepülése nem párosult hatalommegosztással. A területi egyenlőtlenségek mérséklésének szűken értelmezett felfogása – az elmaradottság felszínes, a lakossági infrastruktúrához kötődő jegyeinek középpontba állí-

tása – kedvezett a redisztributív rendszer továbbélésének, sőt bizonyos szempontból életerőt is lehelt bele.

A rendszerváltozást követően – annak ellenére, hogy jelentős átalakulás zajlott le a területi fejlődést befolyásoló valamennyi tevékenységi körben – a tényleges decentralizáció mozgatóerői nem bontakozhattak ki. Bár a területfejlesztési törvény intézményeket, csekély eszközöket, korszerű – a decentralizáció irányába mutató – célokat fogalmazott meg, a kilencvenes évtizedben az ország térszerkezetében a piaci erők hatására új differenciálódási folyamatok indultak el, a posztindusztriális térformáló erők koncentrációs foka az ország magtériségében ugyanolyan nagymértékű volt, mint azt a korábbi fejlődési periódusokban az arra az időszakra jellemző tényezők esetében tapasztalhattuk (5. táblázat).

5. táblázat

Néhány mutató fővárosi koncentrációjának mértéke¹⁾

Megnevezés	1938 ²⁾	1985	1999
Ipari foglalkoztatottak	3,86	1,18	1,22
Pénzügyi foglalkoztatottak	3,14	1,65	1,99
Felsőoktatási intézmények hallgatói létszáma	3,00	2,50	2,22
Kutatók–fejlesztők száma	4,75	3,67	3,14

Megjegyzés: 1) A koncentráció mértékét az ismert regionális gazdaságtani mutatószámmal, az allokációs hányadossal fejezzük ki, amelyet a főváros népességarányának és az adott indikátor esetében mutatott arányának a hányadosa adja. (1999-ben például a K+F foglalkoztatottak a népességarányánál háromszor magasabb súllyal voltak jelen a fővárosban); 2) A népességarányt az 1941. évi adatok alapján számoltuk.

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv és Területi Statisztikai Évkönyv. Különböző évek és oldalak alapján a szerző számítása.

A tágan értelmezett magyar gazdaság területi szerkezete ma tehát nem alkalmas arra, hogy a posztindusztriális korszak és az európai integráció versenykövetelményeinek eleget tegyen. A 20. századi decentralizációs elgondolások, koncepciók, politikai jelszavak kudarcot vallottak. Az előrelépés akadályát szinte minden decentralizációs nekirugaszkodás időszakában a központi hatalom (és az ágazati irányítás) – törvényszerűnek is tekinthető – ellenállása és az ország területi közigazgatási rendszerének történetileg determinált provinciális magatartásformája együttesen építette ki. Hiába fogalmazták meg a különböző dokumentumok a 20-as évek végétől napjainkig a nagyvárosi centrumok (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged) régióképző funkcióinak fontosságát, a

rövid távú eredményekben érdekelt politikai elitek minden korszakban megakadályozták, hogy saját székvárosukon kívül kialakulhasson az a kritikus tömeg, amely – sok feltétel kedvező egybeesésének bekövetkezte esetén – kényszerítő erő lehetett volna a hatalom decentralizációjára (Konrád–Szelényi, 2000). Ma is számtalan példát sorolhatnánk arra, hogy a megyeszékhelyek tényleges vagy látszólagos dinamizmusát nem a regionalizmus jövőbeli érdekei, a magyar nagyvárosi hálózat európai városversenyre való felkészítése, hanem politikai akarat által motivált döntések idézik elő.

3.2. Az új századelő kihívásai: decentralizáció és integráció

A magyar területi stratégiának és regionális politikának egyrészt érvényesítenie kell a piacgazdaság követelményeit, másrészt adaptálnia célszerű az Európai Uniónak és tagállamainak a regionális politika harmonizálására megfogalmazott célkitűzéseit, végül hasznosítania érdemes a globális európai folyamatok általános tapasztalatait, többek között az interregionális és határ menti együttműködések kohéziós szerepének felértékelődését, az európai együttműködés irányításának decentralizálódását, a regionális hatalom fokozatos funkcióbővülését.

A gazdasági növekedés hosszú távú pályáját alakító és a térstruktúrákra is jelentős hatást gyakorló gazdasági szerkezeti átalakulás főbb elemei a következők:

- *Dezindusztrializáció* (az ipar lassú térvesztése, minőségi átalakulása, előbb a foglalkoztatottak számának, majd a GDP előállításához való közvetlen hozzájárulás mértékének a csökkenése; a tradicionális ipar térvesztését az újraparosítás mérsékelheti);
- *Tercierizáció* (a szolgáltatóipar túlsúlyba kerülése a gyáripparral szemben, a termelési szolgáltatások elterjedése; a gazdasági versenyben fokozódik az innovációs és a nem árjellegű tényezők befolyása, a termék- és piaci diverzifikáció fokozódik; ez a változás a termelés és a szolgáltatások kooperációjának az erősítését indukálja);
- *Technológiai váltás* (az új ipari fejlődési szakaszban a vállalkozások számára nem elsősorban az anyagi jellegű input-output kapcsolatok, hanem az új technológiai előnyöket hasznosítani képes, a piaci fejlődést ösztönző technológiai, információs és pénzügyi erőforrások válnak meghatározó tényezővé; a fenntartható fejlődés a technológiai képességek gyökeres megváltoztatásával képzelhető csak el);
- *Decentralizáció* (a vállalati szervezet- és tulajdonformák átalakulása, az új dinamikus hajtóerők és az infrastruktúra fejlődése a gazdaság térbeli telepítését diszperzebbé teszi, regionális gazdasági hálózatok jönnek létre, egyszersmind erősödik a településtípusok közötti differenciálódás és fokozódik a verseny a gazdaság telepítéséért);

- Az európai integráció elmélyülése (A nemzetközi tőkepiacon lezajlott változások eltérő módon érintették a régiókat. A hálózatos gazdaságok szervezéséhez alkalmazkodni képes régiók nyertesei, a tradicionális tőkeimportőrök pedig veszteseik lettek a tőke- és valutoliberalizációs változásoknak. Mivel a globalizálódó gazdaságban a vállalati központok kitüntetett pozíciója továbbra is fennmaradt – sőt bizonyos mértékig még erősödött – e változási tendenciák a fejlett régióknak kedveztek. Az egységes európai piac hatásai a regionális versenyképesség feltételeit új megvilágításba helyezték. Az európai növekedési erőközpontokhoz geográfiaiilag közelebb fekvő, ahhoz fizikai infrastruktúrával is kapcsolódó térségek viszonylag könnyen adaptálódtak az új feltételekhez, a perifériák viszont egyértelműen versenyhátrányba kerültek);
- A fenntartható fejlődés követelményei (a gazdasági növekedés és a környezetterhelés mérséklésének összekapcsolása, a környezetvédelmi iparágak és beruházások prioritizálása).

A regionális fejlődés magyarországi elemeinek változataiból két forgatókönyv állítható össze, amelyek alapvetően a területi egyenlőtlenségek szerint különböznek egymástól (Enyedi, 1994, 1996).

A közepesen koncentrált forgatókönyv azon a feltételezésen alapul, hogy a további polarizálódás a kilencvenes évek végétől megállítható, ugyanakkor az ország mára kialakult területi szerkezetében nem prognosztizál alapvetően pozitív strukturális változásokat. A dekoncentrált forgatókönyv azt feltételezi, hogy a jövőben az ország mára kialakult településhálózati, térségi aránytalanságai, feszültségei lényegesen mérséklődhetnek. Emögött az a prognózis áll, hogy az újrainduló gazdasági növekedés Nyugat-Európához való felzárkózást indíthat el. Ehhez különösen kedvező körülmények szükségesek: megújuló európai konjunktúra, EU-tagság, s ennek következtében jelentős területfejlesztési támogatás, a kelet-ázsiai tőkebefektetők megjelenése, számottevő piacbővülés.

A regionális fejlődést befolyásoló tényezők alapján megrajzolható az új század első évtizedének végére kialakítandó optimális térszerkezet, megfogalmazhatók az ennek eléréséhez szükséges feladatok. A jövőkép vázolásához a korábban említett folyamatokon kívül figyelembe célszerű venni az európai integráció várható hatásait is: egyrészt az európai tér kohéziójának erősítését szolgáló programok várható hatásait (*Europe 2000+*, *European Spatial Development Perspective*, *CADSES Vision Planet*), másrészt a magyar EU-tagsággal járó strukturális támogatások jelentős forrásnövelő szerepét. E szempontokat érvényesítendő az Országos Területfejlesztési Konceptió alapján megfogalmazható az ország térszerkezetének kívánatos textúrája, az ezt alkotó elemek kapcsolódási pontjai a közép-európai régiókkal és az európai területi munkamegosztás különböző egységeivel (6. táblázat).

A magyar gazdaság területi jövedelemtermelő-képességének markáns különbségeit jelentős részben az ipari termelés regionális eltérései okozzák. Az iparvállalatok szervezeti átalakulása, privatizációja, a külföldi tőke közreműködése, a vállalati versenyképesség, az exportpotenciál éles differenciákat mutat az ország magterületei (Budapest és Észak-Dunántúl) és perifériái (Alföld, Dél-Dunántúl) között. A történelmi iparvidékeken a dezindusztrializáció tartós szerkezeti válságot generált. Néhány régióban a sikeres ipari újjászervezés nem átgondolt fejlesztési stratégia, hanem nagyrészt multinacionális nagyvállalatok egyedi döntései alapján zajlik.

A magyar ágazati politikák mindeddig nem foglalmaztak meg regionális prioritásokat, elveket. Az *ágazati politika* regionális metszete természetesen nem a tervgazdaság telepítéspolitikájának a felelevenítését jelenti, hanem:

- egyrészt olyan eszközrendszer alkalmazását, amely lehetővé teszi, hogy a versenyképes gazdaság különböző feltételei (innovációfejlesztés, képzett munkaerő, a termékértékesítés korszerű eszközei, műszaki infrastruktúra stb.) az egyes régiókban rendelkezésre álljanak, a gazdaság egy térség erőforrásait mozgósíthassa, multiplikátor hatásai érvényesülhessenek;
- másrészt olyan intézményrendszer kiépítését foglalja magában, amely képes az általános gazdaságfejlesztési célokat közvetíteni és a regionális sajátosságok alapján azokat megvalósítani;
- harmadrészt olyan szervezési elvek és módszerek felhasználását, amelyek a belső regionális erőforrások komplex hasznosítását, a területfejlesztés szereplőinek összehangolását, az új gazdaság-szervezési elvek (a hálózatos gazdaság és a klaszterizáció) érvényesítését célozzák.

A regionális politikának ez a decentralizált felfogása, a területfejlesztési programokba való szerves beágyazottsága érvényesül ma az Európai Unió tagállamaiban, ezt ösztönzik az Európai Unió regionális és strukturális politikai támogatásai is. Míg Magyarországon a 90-es évtizedben az egyébként szinte elenyésző területfejlesztési támogatások 30%-a szolgáltatta a munkahelyteremtést (s becslésünk szerint ennek csupán fele-harmada volt ipari jellegű), Nyugat-Európában a közösségi strukturális alapok 30–50%-át fordítják termelésfejlesztésre és 25–40%-át pedig jórészt az előbbi tevékenységhez kapcsolódó humán erőforrásfejlesztésre. Az Európai Unió tagállamainak regionális fejlesztési szervezeti (közttestületek, ügynökségek, fejlesztési társulások stb.) hosszú és középtávú iparpolitikai elképzeléseket is tartalmazó regionális fejlesztési stratégiákat és koncepciókat valósítanak meg, Magyarországon a területfejlesztési és -rendezési törvény után létrejött „decentralizált” intézmények (a kötelezően megszervezett megyei területfejlesztési tanácsok és az önkéntesen szerveződő regionális fejlesztési tanácsok) pillanatnyi csoportérdekek alapján döntenek. Az Európai

6. táblázat

Európai trendek, magyar feladatok a regionális fejlesztési politikában

A regionális politikát befolyásoló tényezők	Domináns európai irányzat	Magyar helyzet	Teendők
Területi szerveződés	Összekapcsolódó gazdasági terek, globális hálózatok, regionális klaszterek, erős regionális kohézió.	A nemzeti gazdasági tér erős differenciáltsága, a centrumtér-ség kapcsolati hálójának dominanciája, gyenge régióon belüli kohézió.	A térszervezés eszköz- és intézményrendszerének decentralizálása, új kohéziós és strukturális politika kidolgozása.
A területi fejlődés hajtóereje	Fejlett technológiák, K+F, üzleti szolgáltatások, informatika, tudásalapú termelés.	Multinacionális vállalatok megtelepedése, műszaki infrastruktúra, önszerveződő ipar.	Újraiparosítás, a közlekedéshálózat erőteljes fejlesztése, a termelő szolgáltatások ösztönzése.
Telepítési tényezők	Képzett munkaerő, kedvező geográfiai pozíció, kommunikációs csomópontjelleg, fogyasztói piacok jó elérhetősége.	Olcsó munkaerő, a főváros közelsége, jó közúti megközelíthetőség, nyugati határ menti területek.	Komplex közlekedésfejlesztés, a régióközpontok bekapcsolása az autópálya-hálózatba, regionális repülőterek, új közlekedési tengelyek.
Az innováció térbeli terjedésének jellege	Több csomópontból elterjedő, sokirányú, számos innovatív régió.	A fővárosból kiinduló, lassan terjedő innováció, a magtértség túlsúlya, „filtering-down” hatás.	Az innovációorientált területfejlesztés alapjainak megteremtése, regionális innovációs stratégia, sokfunkciójú regionális innovációs központok fejlesztése.
Priorizált településforma	Nagyvárosok, integrált településegységek.	A főváros és a megyeszékhelyek (a piaci erők révén), falusi települések (az állami újraelosztás révén).	A regionális központok (Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc) mint innovációs pólusok, a kis- és középvárosok mint az újraiparosítás színterei; kistérségi településegységek mint ellátási-szolgáltatási egységek.

A regionális politikát befolyásoló tényezők	Domináns európai irányzat	Magyar helyzet	Teendők
Az állam szerepe	Stratégiai irányítás, mérsékelt újraelosztás, erős koordinációs funkciók.	Bürokratikus újraelosztás, gyenge ágazatközi koordináció.	Az állam operatív irányítási szerepkörének szűkítése, a stratégiai funkciók fejlesztése, erőteljes decentralizáció.
A szubnacionális szint szerepe	Széles körű kompetencia; a regionalizmus térnyerése: a decentralizált országokban élő népesség aránya Európában 1970-ben 25%, 1995-ben 57%, 2010-ben várhatóan 80%.	Magyarország tipikus unitárius állam: centralizált újraelosztás, gyenge középszint, szétaprózott önkormányzati struktúra.	A központi irányítás reformja, jogkörök és eszközök decentralizálása a régiókhoz, a területi közigazgatás átszervezése, a régiók alkotmányos szabályozása → decentralizált állami berendezkedés.
A regionális fejlesztések finanszírozásának formája	Sokcsatornás a partnerség és az addicionalitás elve alapján, forráskoordináció a különböző döntési szinteken; diszkrecionális támogatásjuttatás.	Szétaprózott, összehangolatlan állami források, a helyi szereplők gyenge abszorpciós képessége, vegyes támogatások.	Az állami források koncentrációja és hatékony koordinációja, a regionális aktorok jövedelmi pozíciójának erősítése → államháztartási reform (a helyben maradó és képződő bevételek arányának növelése); diszkrecionális támogatás.
A finanszírozási források nagysága és regionális eloszlása	A közvetlen regionális fejlesztési támogatások az európai centrumországokban a GDP 1,5–2%-át, a kohéziós országokban a 6–8%-át teszik ki; a magrégiók részesedése az állami fejlesztési forrásokból a népességarányt tartja vagy csak kis mértékben haladja meg; A perifériák fejlesztésében az EU-támogatások részesedése 60–70%.	A területfejlesztési kiadások a GDP 0,3%-ával részesednek, a fejlett régiók (Közép-Magyarország és Észak-Dunántúl) az állami beruházásokból népességarányuknál 25%-kal nagyobb mértékben részesülnek.	Az EU-csatlakozás után a finanszírozási források jelentősen bővülnek, az elosztási arányokban jelentős módosulás várható. A nagyszámú régióval bővülő fejlesztési lehetőségek kihasználására versenyképes regionális programokkal kell felkészülni.

A regionális politikát befolyásoló tényezők	Domináns európai irányzat	Magyar helyzet	Teendők
A regionális politika akcióterülete	A versenyképesség feltételeinek erősítése, az esélyegyenlőség megteremtése a különböző fejlettségű térségekben. Az elmaradott területek komparatív előnyeire alapozott fejlesztések. A támogatás megszervezésében fontos szempont: a térség belső erőforrásainak modernizálása.	A hátrányos helyzetű térségek preferálása, az elmaradottság infrastrukturális komponenseinek fejlesztése, a versenyképesség javításának figyelmen kívül hagyása, a térség erős elemeire építő gazdaságfejlesztés hiánya.	A regionális politika gazdaságfejlesztő (munkahelyteremtő) orientációjának erősítése, a tudásigényes fejlesztések regionális központjainak és a hozzájuk kapcsolódó termelési klasztereknek a kiépítése.
Az államhatár szerepe a nemzeti gazdasági tér alakításában	Az államhatár nem akadály, a határokon átnyúló gazdasági fejlesztéseket interregionális intézmények szervezik. Az együttműködések hatékonyságát a közigazgatási struktúrák kompatibilitása is befolyásolja. A határvidékek periférikus jellege fokozatosan mérséklődik.	Az osztrák és a szlovén határ kivételével a települési és a gazdasági kapcsolatok intenzitása gyenge. Az eurorégiók működése formális. A közigazgatás kapcsolatszervező kompetenciája igen korlátozott.	Az EU-csatlakozást követően a déli, a keleti és az északi határok felértékelődnek, az Interreg-támogatások növelik a határon túli régiók érdekelttségét, a Kárpát-medencei interregionális együttműködés piacbővítő tényező lehet. A régiókba külpolitikai jogosítványokat is telepíteni kell.

Forrás: A szerző összeállítása.

Bizottság Magyarországról készült jelentései – elismerve a regionális politikában tett erőfeszítéseket – is kritikusan szóltak a regionális intézményrendszer kialakulatlanságáról, a gyenge ágazatközi koordinációról és az erőtlen regionális politikai eszközökről.

Az előcsatlakozás időszakában Magyarországon is meg kell alapozni – a területfejlesztési törvény, az Országos Területfejlesztési Konceptió szellemében, az Európai Unió strukturális alapjai felhasználásának követelményeit figyelembe véve – a regionális iparpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszerét, a Nemzeti Fejlesztési Terv regionális fejezeteit.

Magyarország térszerkezetének jövője alapvetően azon múlik, hogy az integrációs csatlakozás utáni új források felhasználásában milyen decentralizációs stratégiát követ majd az ország. Miként már említettük, Magyarország számára a teljes decentralizáció kínálja a leghatékonyabb megoldást. E modell alkalmazásának kulcskérdése a széles körű autonómiával rendelkező, választott testületek által irányított *közigazgatási régiók* kialakítása. Régiókra Magyarországon azért lesz szükség, mert az európai területfejlesztés gyakorlata egyértelműen bizonyította, hogy a körülbelül 1,5–2,0 millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint, a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai folytán:

- a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli kerete,
- a posztindusztriális térszervező erők működésének és ezek kölcsönkapcsolatai fejlesztésének megfelelő terepe,
- az érdekérvényesítés fontos színtere,
- a regionális politika modern infrastruktúrájának és professzionális szervező-tervező-végrehajtó apparátusának kiépítéséhez a legmegfelelőbb méretű térbeli egység,
- az Európai Unió regionális és kohéziós politikai döntési rendszerének meghatározó eleme.

A decentralizált (vagy regionális) államszervezeti rendszer szerves fejlődéssel, komplex jogi szabályozás nyomán alakulhat ki. Az ennek előfeltételeit megteremtő elveket az alkotmányban célszerű rögzíteni, nevezetesen:

- 1) Az állam fejlesztő tevékenységében, gazdaságpolitikájában épít a területi adottságok, lehetőségek és a térelemek közti kölcsönkapcsolatokra és törvényszerűségekre, ezek hasznosítása révén a társadalmi alapfunkciók gyakorlásához biztosítja a szükséges feltételeket;
- 2) Az állam a társadalmi méltányosság és igazságosság elvét érvényesítve saját eszközeivel közreműködik az életkörülményekben megmutatkozó objektív területi különbségek mérséklésében;

- 3) Az állam aktív regionális politikája emellett elősegíti a gazdasági tevékenységek és funkciók területi decentralizálását;
- 4) Az állam regionális politikai feladatait és eszközeit megosztja az önkormányzatokkal, a területi koordinációs jogosítványokat a területi és regionális önkormányzatokhoz delegálja.

A regionális önkormányzat intézményi struktúrájára több alternatíva képzelhető el. A lehetséges változatok közül választást az befolyásolja, hogy milyen alkotmányos pozíciókat szán a politikai döntéshozó a régióknak: korlátozott, meghatározott stratégiai jellegű feladatokra koncentrált funkcióik kijelölésekor, vagy pedig széles irányítási jogkörökkel rendelkező területi egységek létrehozására törekszik; milyen választási rendszer alapján szerveződnek meg a regionális testületek; miként alakul finanszírozási rendszerük, lesz-e adókivetési joguk; milyen elvek alapján működjön a régiók jogszabályalkotása; milyenek lesznek kapcsolataik a települési és a megyei önkormányzatokkal.

A *régióépítés intézményesítésében* három szakaszt célszerű elkülöníteni. Az első fázis a területfejlesztés törvényi szabályozásával már kezdetét is vette: a regionális fejlesztési tanácsok – ha megfelelő pénzügyi forrásokhoz jutnak és személyi állományuk is megerősödik – stratégiai koordinációs feladatokat láthatnak el térségük fejlesztési programjainak kidolgozásában és a területfejlesztési támogatások felhasználásában. Ez az egyáltalán nem ideális szervezeti megoldás azonban alkalmas lehet arra, hogy a területfejlesztés szereplői elsajátítsák a regionális politika működésének alapszabályait, gyakorlatra tegyenek szert a partneri együttműködés szervezésében, saját szervezeti rendszerüket is felkészíthessék a regionális fejlesztésekben való közreműködésre. Ez a viszonylag rövid átmeneti szakasz az előcsatlakozás végén befejeződik.

A második szakasz – a közjogi régió megszervezése – az Európai Unió teljes jogú tagságával kezdődik. A régió e formája kezdetben még nem jelent jogalkotási szabadságot, csupán a központi kormány hatásköréből átadott feladatok végrehajtásának felelősségét és eszközeit decentralizálják. A régióban választott testület alakul, emellett szakapparátus működik. Ebben – az új európai programozási időszak kezdetéig, 2007-ig terjedő – szakaszban átalakulnak az állami területi dekoncentrált szervek is, új struktúrájuk a közigazgatási régiókhoz igazodik, feladataik egy részét a megyei vagy a regionális önkormányzatok integrlják.

A teljes jogú tagság első teljes programozási időszakát Magyarország az európai gyakorlattal kompatibilis decentralizált állami berendezkedés keretei között kezdi meg. Az irányítási funkcióiban megújult állam, a jogalkotási felelősséggel felruházott regionális és megreformált megyei és helyi önkormányzatok a közös feladatra, Magyarország térszerkezetének modernizálására összpontosíthatják erőforrásaikat.

Zárómegjegyzések

A gazdasági fejlődés, a regionális átalakulás és a hatalmi szerkezet modernizálódása közti összekötő kapocs a 20. század második felében Európában a decentralizáció volt. A decentralizáció lett az Európai Unió regionális és kohéziós politikájának egyik meghatározó alapelve is. A hatalommegosztás megnyilvánulási formája, a regionalizmus a globalizált gazdaság és helyi adottságok optimális kombinációjával új fejlődési erőforrásokat hívott életre a perifériákon, a politikai-közjogi régió a modernizáció motorjává vált.

Regionalizálási kényszerhelyzetről ma Magyarországon nem közigazgatási és államigazgatási értelemben vagy az EU-csatlakozás miatt kell beszélnünk. A magyar gazdaság növekedése, az ország modernizációja, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók jövője a tét. A 20. században a magyar államszervezet képtelen volt modellváltásra, a hatalommegosztásban sem a központi, sem pedig a területi szervek nem voltak érdekeltek, a decentralizációs koncepciók a redisztribúció mértékének csekély jelentőségű módosításával igyekeztek a reformok látszatát kelteni. Ez olvasható ki a legfrissebb tervezetekből is (Verebélyi, 2000). Pedig az európai gazdaság fejlődésének trendjeihez való kapcsolódás a jelenlegi struktúrák munkamegosztási viszonyai alapján nem képzelhető el, mint ahogy sikertelennek bizonyult minden próbálkozás az elmúlt évszázadban. A modern területi gazdasági szerkezet kialakulása csak új keretek között remélhető. Ez a térbeli keret pedig *az erős nagyvárosi központok köré szerveződő, politikai hatalommal felruházott, megfelelő intézményekkel és pénzügyi autonómiával rendelkező régió* lehet.

Irodalom

- Agenda 2000. For a Stronger and Wider Europe* 1997: Brussels, European Commission.
- Amin, A.–Thrift, N. (szerk.) 1994: *Globalisation, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A.–Thrift, N. 1995: Globalisation, Institutional „thickness” and the local economy. – Healey, P.–Cameron, S. et al. (szerk.): pp. 91–108.
- Amin, A.–Tomaney, J. 1995: The regional dilemma in a neo-liberal Europe. – *European Urban and Regional Studies*. 2. pp. 171–188.
- Armstrong, H. W.–Vickerman, R. W. (szerk.) 1995: *Convergence and Divergence Among European Regions*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Brotchie, J.–Batty, M.–Blakely, E. et al. (szerk.) 1995: *Cities in Competition. Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*. Melbourne, Longman Australia.
- Cheshire, P. C.–Gordon, S. R. 1995: European integration: the logic of territorial competition and Europe’s urban system. – Brotchie, J.–Batty, M. et al. (szerk.): pp. 108–126.
- Ciciotti, E. 1993: *Competitività e territorio. L’economia regionale nei paesi industrializzati*. Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Conti, S. 1993: *Effetto città. L’Europa nella transizione post-socialista*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Conti, S.–Spriano, G. 1990: *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l’Europa degli anni Novanta*. Torino, Fondazione G. Agnelli.
- Enyedí Gy. 1983: *Földrajz és társadalom*. Bp., Magvető Könyvkiadó.
- Enyedí Gy. 1994: Regional and urban development in Hungary until 2005. – Hajdú Z.–Horváth Gy.: pp. 239–253.
- Enyedí Gy. 1996: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Bp., Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Enyedí Gy. 1997: Városok a közép-európai átmenetben. – *Társadalmi Szemle*. 8–9. pp. 42–56.
- Esman, M. J. (szerk.) 1977: *Ethnic Conflict in the Western World*. Ithaca, Cornell University Press.
- Esterbauer, F. (szerk.) 1992: *Regionalismo e federalismo nella costruzione della nuova Europa*. Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige.
- Europe 2000: Outlook for the Development of the Community’s Territory*, 1991: Brussels, CEC.
- Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development*, 1994: Brussels, CEC.
- European Spatial Development Perspective*. First official draft, 1997: Nordwijk, Informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the Member States of the EU.

- Faragó L. 1991: Posztmodern: a modernizáció kritikája avagy új kihívás. – *Tér és Társadalom*. 4. pp. 1–16.
- Gourevitch, P. 1980: *Paris and the Provinces*. Berkeley, University of California Press.
- Grundlagen einer Europäischer Raumentwicklungspolitik*, 1995: Bonn, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Hajdú Z.–Horváth Gy. (szerk.) 1994: *European Challenges and Hungarian Responses in Regional Policy*. Pécs, Centre for Regional Studies.
- Healey, P.–Cameron, S.–Davoudi, S. et al. (szerk.) 1995: *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester, John Wiley and Sons.
- Hencz A. 1973: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Horváth Gy. (szerk.) 1997: *Régiók felemelkedése és hanyatlása. Regionális átalakulás a Brit-szigeteken*. Régiók Európája 2. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Bp.–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth Gy. 2000: Decentralizáció és a régiók – kelet-közép-európai nézőpontból. In: Horváth Gy.–Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. pp. 60–72.
- Illeris, S. 1994: *Essays on Regional Development in Europe*. Roskilde, Roskilde University.
- Illeris, S. 1996: *The Service Economy. A Geographical Approach*. Chichester, John Wiley and Sons.
- Johnson, H. G. (szerk.) 1968: *Economic Nationalism in Old and New States*. London, Allen and Unwin.
- Jones, B.–Keating, M. (szerk.) 1995: *The European Union and the Regions*. Oxford, Clarendon Press.
- Jóó R. 1984: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. Bp., Gondolat.
- Keating, M. 1988: *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*. London, Harvester–Wheatsheaf.
- Keating, M. 1998: What's wrong with asymmetrical government? – *Regional and Federal Studies*. 1. pp. 195–218.
- Keating, M.–Loughlin, J. (szerk.) 1997: *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- King, A. D. (szerk.) 1991: *Culture, Globalisation and the World System*. London, Macmillan.
- Konrád Gy.–Szelényi I. 2000: *Urbanizáció és területi gazdálkodás*. Szeged, JGYF Kiadó.
- Kunzmann, K.–Wegener, M. 1991: *The Pattern of Urbanisation in Western Europe, 1960–1990*. Dortmund, Universität Dortmund.
- Le Galès, P. – Lequesne, Ch. (szerk.) 1998: *Regions in Europe*. London, Routledge.
- Leonardi, R.–Nanetti, R. Y. (szerk.) 1990: *The Regions and European Integration. The Case of Emilia-Romagna*. London, Pinter.
- Loughlin, J. (szerk.) 1999: *Regional and Local Democracy in the European Union*. Luxemburg Office for Official Publications of the European Communities.

- Loughlin, J. 2000: Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe. – *Regional and Federal Studies*. 2. pp. 10–34.
- Momper, N. 1991: *Schéma européen d'aménagement du territoire*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Perulli, P. (szerk.) 1998: *Neoregionalismo. L'economia archipelago*. Torino, Bollati Borlinghieri.
- Pickvance, C.–Preteceille, E. 1991: *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*. London, Sage.
- Raffay Z. 1996: A szolgáltatások osztályozása és szerepük a regionális fejlődésben. – *Tér és Társadalom*. 2–3. pp. 167–178.
- Rokkan, S.–Urwin, D. (szerk.) 1982: *The Politics of Territorial Identity*. London, Sage.
- Sharpe, L. J. 1979: *Decentralist Trends in Western Democracies*. London, Sage.
- Smith, A. D. 1990: Towards a global culture? – *Theory, Culture and Society*. 1. pp. 171–191.
- Späth, L. 1991: *1992 – Európa álma*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Stöhr, W. B. (szerk.) 1990: *Global Challenge and Local Response*. London, Mansell.
- Tóth K. (szerk.) 1997: *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kara.
- Trends in Regional Policies in OECD Countries*, 1997: Paris, OECD.
- VASAB, Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010*, 1994: Tallin, Third Conference of Ministers for Spatial Planning and Development.
- Verebélyi I. 2000: Európai érdekek és hazai kihívások helyi önkormányzati rendszerünkben. In: Verebélyi I. (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Bp., Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja. pp. 69–82.
- Wehling, H. G. (szerk.) 1987: *Regionen und Regionalismus in Westeuropa*. Stuttgart, Kohlhammer Verlag.

DECENTRALIZATION AND REGIONALISM IN EUROPE
(Habilitation lecture given at the University of Pécs in December 2000)

Gyula Horváth

The lecture intends to present the processes of decentralization and regionalism in Europe. It focuses on examining six major issues relating to this topics which are as follows:

- Economic changes influencing restructuring of social management, public administration
- and relationship between them;
- Driving forces of the enforcement of regionalism;
- Interrelations between state systems, decentralization and regionalism;
- Alternatives for Hungary.

The last several decades of the European economic development can be characterised by dramatic changes and establishing a new paradigm in real processes of the economy. Main features of this transformation have formed by various processes

- Deindustrialisation (reducing role of the industry in the income producing capacity of the nations). This transformation process was followed by emerging new phenomenon in the industry called industrialization. This very new process means the new location factors started to get working, and as a consequence new areas of the European continent became to developed;
- The contrary process of restructuring of the economy concluded in enforcing role of the tertiary sector. This new dominant branch of the economy set regions a very innovative tasks to provide for it appropriate infrastructural and human endowments in the suitable area;
- Technological changes (increasing weight of high-tech industry in the GDP and technological renewal and knowledge-based activities in the economy);
- Decentralization (rearrangement of the organizational and ownership forms, development of the new dynamic driving forces and the infrastructure make more disperse the spatial location of the economy, meanwhile differentiation between settlement types is enforcing and the competitiveness for location of the economy is intensifying);
- Widening European integration (the role of regional and cohesion policies of the European Union strengthens and they became one of the most huge items of the EU budget);

- Requirement of the sustainable development (harmonisation of the economic growth and diminishing pressure on environment, preferring environmental industries).

The influence of this new phenomenon of the changing paradigm have been followed by reallocation of the growing regions throughout Europe. The eastward shift of the growth centres of the gravity created a very new picture of regional economy. The Alpine–Adriatic growth pole dominating by regionalized and decentralised structures in public administration and economic management would be very appropriate for the Hungarian regional development, especially.

In the lecture a quick overview was given on the driving forces and stimulating processes of the regionalism. The earliest, rooted in the Sixties of the last century movement pushing ahead regionalism was connected with minorities living in few areas of western democracies. This strong effects had various interpretations and final results comparing Italy, Spain or France and Belgium.

The second reason of enforcing regionalism was related to emerging new functions of the state administration, by which a special division of labour were formed between central government and territories. This was the period of wide-range development of the deconcentrated institutions which are operating now as a lengthen arms of the state authorities located in the regions. This very busy Seventies can be characterised by widening and differentiating regional planning and occurring new methods in public administration.

The third influencing factor of the institutionalized decentralization at the meso-level is connected with manifestation of representation of regional interests. Business coalitions and development partnership organisation started to fighting and lobby for improving regional environment, sometimes against the central governments. In certain cases this interest representing activity found strong supporters in the political sphere, initiated by leading decision-making powers of the regions.

The fourth regionalism supporting process was developed parallel with deepening common structural and cohesion policies of the European Union. The EU's decentralization and partnership principles gave an important impetus to requalify relationship between central and regional authorities.

The fifth – and most recent – driving force influencing the state of regional institutions derived from the globalisation efforts. In an open economy regions depend on the world markets for investments, for the sale of their products. The paradox of decentralization is that the more autonomy regions gain from the state, the less the state protects them from market forces and so they become increasingly dependent on the market.

The permanent transformation tendencies of the development factors of the European economy, the qualitative changes in the European integration, as well as the impact of these two on the national political system of regional objectives, means and institutes about one-fourth of the population of the continent lived in federal or regionalized states, by the and in the internal workings of regional policy.

The changes over the past few years have suggested that the very beginning of the new century the possibilities of regional policy will be determined by two fundamental

factors besides the general rules of economic development: the organisational, operational and financial reforms of the European Union, and, greatly influenced by this process, the emerging new way of power sharing within each nation state: decentralization. Decentralization, as indicated by the process of the recent years, has become a very general phenomenon in Europe. While in 1950 about one-fourth of the population lived in federal or regionalised states, by the mid-90's two-thirds did. By the end of the first decade of the 21st century, more than two-thirds of the population of Europe (excluding the countries of the former Soviet Union) will live in countries where the sub-national administrative level, rather than the national level, plays the most fundamental role in managing the factors of economic growth.

In the future, it will be the fundamental interest of the nation state to counter the external pressure on its economic policy by strengthening the decision-making potentials within the country itself and by increasing the ability of its regions to assert their own interests. The traditional Keynesian practice of regional development is no longer applicable in the new paradigm. The regional policy of the state will be complemented by the region's own policies. However, this shift of paradigm cannot take place automatically, since regions on different levels of development have different interests in institutional regionalism.

There are still significant obstacles, however, hindering the full-scale evolution of regionalism. The national governments still play an important controlling role in the relationship between the regions and the European Union. The poorest regions cannot properly assert their interests in the decisions related to European integration, having fewer representatives in the organs of the Union. The competitive policy of the Union, too, strengthens the motives of centralization. The regional policy of the Community cannot properly balance the differences in competitive endowments.

Parallel with the irreversible process of European integration, the national governments will retain their key position in at least three areas. The first crucial task of the nation states is to regulate and control shareholding capitalism. Industrial development will not be possible in the future without efficient national monetary systems, and company strategies will also be based on the national markets and on the national regulations. The second important task of the central government is to co-ordinate the national programmes for innovation and technological development. The third national priority is the task related to the labour market and those to the national industrial policy.

The forty years of planned economy in Hungary generated an ambiguous spatial structure. Delayed industrialization, many elements of which resembled the industrialization process of the Western European peripheries, did help reduce territorial inequalities; yet, it hindered the spreading of those new tendencies of spatial restructuring and territorial organisation that were setting the development of the European economy on the new course. This had a fundamentally political reason, namely that the decentralization of the industry was motivated by the traditional redistribution mechanism. Consequently, no genuine decentralization ever took place, since the spatial expansion of the economy was not accompanied by the delegation of power. The narrow concept of territorial equalising, limited to the superficial focus on some aspects of public infrastruc-

ture, in fact helped survive the redistribution system, in certain ways even contributing to its revival.

Neither after the systemic change in 1990 could the forces of genuine decentralization gain ground in Hungary, despite the fact that significant restructuring took place in all areas and activities connected to territorial development. Although the regional development act established the necessary institutions, assigned them, however limited, resources and declared up-to-date objectives pointing towards decentralization, the forces of the market economy during the 1990's brought about new processes of differentiation in the spatial structure of Hungary. The post-industrial forces shaping the territorial structure of the country remained as highly concentrated in the core area than they had been in the former development periods.

Thus, the territorial structure of the Hungarian economy in the wider sense still does not meet the competitive requirements of the post-industrial era and those of the European integration. The decentralization concepts and political ideas of the 20th century have all failed. In all decentralization attempts throughout, success has been blocked by the inevitable resistance of the central government and sectoral management on one hand, and by the traditionally provincial behaviour patterns of the country's territorial-administrative system. To no effect have various documents since the late 20's emphasised the importance of the regional urban centres in the formation of viable regions: the actual political elites, always interested in short-term success, have seen to it in all times that no critical mass should be gathered outside their seats capable of forcing out, in favourable conditions, the decentralization of power. Even today there are innumerable examples when real, or apparent, dynamism of many county seats is not motivated by the future interest of regionalism and is not rooted in the need to prepare the city network to meet challenges of the European competition among cities, rather, their dynamism is motivated by political interests and political decisions.

Today, regionalisation in Hungary is inevitable not because of administrative system or accession to the European Union. What is at stake is rather the growth of the Hungarian economy, the modernization of the country, and the future positions Hungary and its regions can take in the European territorial division of labour. The Hungarian state was incapable to bring a paradigm shift throughout the 20th century; neither the central nor the territorial authorities were interested in sharing power. Thus, instead of real reforms, the various concepts for decentralization achieved no more than insignificant modifications in the extent of redistribution. The attitude is the same in the latest plans. Albeit it is impossible to joint the current trends of the European economy with Hungary's present structure of division of labour, just as all attempts failed in last century. The emergence of a modern territorial economic structure can only be conceived within a completely new framework. This territorial frame can only be the region, organized around strong regional city centres, assigned with political power, having its own institutions and financial autonomy.

A SZERZŐ

Kaposvárott született 1951. október 4-én. 1974-ben kapott okleveles közgazda diplomát a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Karán.

1974-ben lett az MTA Dunántúli Tudományos Intézetének kutatója. Egyetemi doktori értekezését 1978-ban, kandidátusi értekezését 1987-ben, az MTA doktora értekezését 1999-ben védte meg.

Tudományos tevékenysége pályakezdése óta a regionális tudományhoz kapcsolódik. Tudományos pályafutásának első harmadában kutatásai a Dél-Dunántúlon zajló gazdasági folyamatok kölcsönhatásainak feltárásában eredményeztek új megállapításokat, második harmadában a regionális gazdaságszervezés intézményrendszerének vizsgálatában mutatott fel széleskörű eredményeket, majd az elmúlt évtizedben az európai regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének kutatásában publikált tekintélyes mennyiségű dolgozatot és szintetizáló munkát. Tudományos eredményeit három nagy monográfiában, 19 önálló kiadványban, 170 tudományos közleményben jelentette meg, 15 regionális tudományos tárgyú kötetet szerkesztett. Kutatásaihoz tizenegy alkalommal nyerte el hazai és nemzetközi tudományos alapok és alapítványok pénzügyi támogatását.

Kezdeményezője és irányítója regionális fejlesztési programoknak, kormányzati és ágazati minisztériumi munkacsoportoknak. Tudományos eredményei tükröződnek a magyar regionális politika törvényi szabályozásában, az Országos Területfejlesztési Konceptióban, több hazai régió fejlesztési stratégiájában, a Kelet-Közép-Európával foglalkozó európai uniós dokumentumokban. 1997 óta tagja a Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának. Választott tagja a Magyar Tudományos Akadémia Közgyűlésének, tagja több hazai tudományos bizottságnak.

Tudományos tevékenységét több díjjal jutalmazták. Kétszer részesült az MTA Ifjúsági Díjában, 1995-ben a Baranya Megyei Közgyűlés Területfejlesztési Díjával, 1998-ban Pro Régió-díjjal és a Pécsi Akadémiai Bizottság Tudományos Díjával, 2000-ben pedig a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara „Baranya Gazdaságáért” díjjal tüntették ki, 2001-ben Akadémiai Díjat kapott.

Aktív közreműködésével szerveződött a regionális gazdaságtani és politikai képzés a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Karán. Társ-programvezetője az egyetem Regionális gazdaságtani doktori programjának, regionális politika és összehasonlító európai regionális politika tárgyakat oktat graduális és posztgraduális kurzusokon. Egyetemi oktatómunkája elismeréseként 1998-ban Széchenyi Professzori Ösztöndíjban részesült. A Miskolci Egyetem a közgazdász képzés EU-szakirányának beindításában és az egyetemi regionális kutatások megteremtésében végzett munkájáért 2000-ben Pro Facultate Oeconomica emlékéremmel tüntette ki.

Tagja európai tudományos társaságoknak, 1996-ban a Tervezési Iskolák Európai Szövetsége végrehajtó tanácsának tagjává választotta. Tagja az EU V. K+F Keretprogram regionális témacsoportja értékelő bizottságának. Idegen nyelven megjelent tanulmányainak száma 78, közel 30 szakfordítást publikált. Több hónapos kutatómunkát végzett az Egyesült Királyságban, Írországban és Olaszországban. Jelenleg három nemzetközi kutatócsoport munkájában vesz részt.