

A REGIONÁLIS POLITIKA ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER SZEREPE MAGYARORSZÁGON

(The Role of Regional Policy and Its Institutional System in Hungary)

DÖBRÖNTE KATALIN – VIDA SZABOLCS

Kulcsszavak:

regionális politika intézményrendszer decentralizáció

A regionalizmus napjainkban egyre inkább előtérbe kerül mint a közigazgatás és a fejlesztési politika egyik lehetséges útja. Míg azonban a területi alapon szervezett közigazgatásnak évezredes múltja van, a regionális fejlesztési politika csak az elmúlt évtizedekben jelent meg a fogalomtárban. Ez a tendencia felerősödött hazánknak az Európai Unióhoz való csatlakozása nyomán, mivel tagságunkkal a regionális politika alapjaihoz való hozzáférés is együtt jár.

A tanulmány egyik célja, hogy átfogó gondolatmenettel bemutassa a regionális fejlesztés szükségességét a gazdaság és az állami feladatvállalás oldaláról három szempont szerint: az elméleti megfontolások, a nemzetközi tapasztalatok és a magyar regionális gazdasági és intézményi folyamatok elemzésével. Az elemzés részét képezi a regionális intézményrendszer vizsgálata a jogi környezet, a politikához való viszony, a szakpolitikai orientáció, ill. a források feletti rendelkezés szempontjából.

A vizsgálati eredmények alapján megkísérlünk válaszokat adni a regionális politika hazai továbbfejlesztésének lehetőségeiről. Véggkövetkeztetéseinkben egyértelműen a további fiskális és politikai decentralizáció mellett foglalkunk állást, és gyakorlati lépéseket javasolunk ennek véghezviteléhez. A decentralizáció hatékonyabb alternatívát jelent a központi kiegyenlítő intézkedéseknél.

Megalapozó vizsgálatok

Miért számít a tér a gazdaságban?

Annak ellenére, hogy a területi alapú struktúrák nélkül lényegében nem írható le a gazdaság, a regionalizmus, a területi differenciálás a közgazdaságtanban sem tartozott a legnépszerűbb területek közé a kilencvenes évekig. Bár Thünen 18–19. századi munkái óta a tér explicit módon is jelen van az elméleti irodalomban, a modern közgazdaságtan nagyjai közül talán Alfred Marshall az első, akire Thünen nagy hatást gyakorolt (Varga 2003). Az állami funkciók, az igazgatás ezzel szemben évezredes hagyományokat hordoz a területiség vonatkozásában, a magyar keresztény állam is jól definiált területi struktúrával jött létre.

A kilencvenes években azonban forradalmi változások indultak meg a közgazdaságtan területén is, melyek ugyanabba az irányba vezettek, két merőben ellentétes irányból.

Az első ilyen folyamat Paul Krugman nevéhez köthető, aki a monopolisztikus verseny híres modelljét regionális értelemben bővítette (Krugman 1991). Olyan gazdasági modellt hozott létre, ami forradalmi módon, endogén folyamatként képes létrehozni a térbeli strukturálódási folyamatokat. Krugman korábban nemzetközi gazdaságtannal, világgazdaságtannal foglalkozott, és a nemzetközi gazdasági mechanizmusok tanulmányozása során az országok közötti makrogazdasági folyamatokat tanulmányozva alakította ki azt a vizsgálati módszert, amit aztán levitt mikroszintre.

Michael Porter ezzel szemben „a globális vállalatok és iparágak versenystratégiáit elemezve jutott arra a következtetésre, hogy a versenyelőnyök adott hazai, térségi bázisban gyökereznek, ezáltal a helyi tényezők meghatározók a vállalatok globális versenyében.” (Lengyel 2000, 965) Porter a pragmatikus, alkalmazott gazdaságtan alakja, aki tipikusan mikroszinten vizsgálódott, és a vállalati döntések támogatását kívánta segíteni (Porter 1996).

Miért van szükség az állam szerepére a térbeli folyamatok alakításában?

Hatékonyak-e az autonóm területi folyamatok?

Krugman elmélete alapján azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a gazdaság térbeli egyensúlyi állapota nem mindig szolgáltat optimális jólétet a társadalom számára (Vida 2004). Porter pragmatikus nézőpontjából azt látjuk, hogy a térben változó versenyelőnyök miatt a vállalatok számára nem közömbös, hogy telephelyük milyen régióban található. A gazdasági aktivitás ezért nyilván a versenyelőnyöket szolgáltató régiókat keresi. Porter rombuszmodelljében több olyan regionális versenyképességi tényező is akad, melyet legalább részben nem a piac határoz meg (pl. a tényezőellátottságok, helyi kereslet mennyisége és minősége). Vagyis a térbeli folyamatokat az állam mindenképpen befolyásolja.

Az állam szerepét a térbeli folyamatok alakításában így kettős indoklással támaszthatjuk alá: (1) szükséges az állami jelenlét a térbeli folyamatokban hosszú távon, hiszen azok nem tökéletesek. (2) pragmatikusabb szemléletben a regionális fejlődést az állami döntések amúgy is befolyásolják, de nyilván nem mindegy, hogy hogyan.

Még egy elméleti megközelítést érdemes megemlíteni a tér szerepével kapcsolatban, a térbeli externáliák elméleteit. A térbeli externáliáknak két fajtáját érdemes megkülönböztetni, a technológiai és nem technológiai externáliákat. A nem technológiai externáliákra példa a Krugman-modell is, melyben azok a piacszerkezeten keresztül érvényesülnek. Technológiai externália például a tudás átfolyása egy nagy iparvidék vállalatai között, az ún. tudás-spillover (Feldman 2000). Az externáliák kezelését a piac nem képes megvalósítani – ebben az esetben is indokolt az állami beavatkozás a térbeli folyamatokba.

Végül, de nem utolsó sorban, érdemes megemlíteni az exogén területi adottságok gazdasági szerepét is. Ha semmilyen térbeli agglomerációs externália sem lenne hatással a gazdaság térbeli struktúrájára, akkor még mindig indokolható lenne a térbeli strukturálódás a különböző helybeli adottságokkal, pl. a nyersanyagok területileg differenciált rendelkezésre állásával. Az állam ezt is megpróbálja befolyá-

solni, egy hódító háború vagy tudatos fejlesztés által elősegítheti valamilyen erőforrás létrehozását vagy megőrzését. A piac azonban ebben a kérdésben sem feltétlenül kompetens, főleg hosszú távon (*Stern* 1997).

Az állam regionális szerepe az eddigiek alapján korántsem semleges, hiszen elméletben is szükséges a beavatkozása a területi folyamatokba. Másrészt viszont az állami funkciók, az állami döntések általában is járnak területi vonatkozással. Ezért az állam területi hatású döntéseit külön meg kell vizsgálni. A területi vonatkozásban releváns állami funkciók elmélete egy harmadik megközelítés, a fiskális föderalizmus elmélete. „*A fiskális föderalizmus, mint a neve is mutatja, a föderális berendezkedésű tengerentúli angolszász országok közgazdasági, közpénzügyi irodalmából indult útjára.*” (Szalai 2002, 424) Ez a megközelítés azonban nem közvetlenül a területiségről szól, inkább a területileg decentralizált közösségi döntésekről. Mivel cikkünk témája az állami beavatkozások intézményrendszerének vizsgálata, röviden kitérünk az intézményi feltételeket érintő kérdésekre, valamint röviden érintünk egyes témákat a *közösségi döntések elméleteiből* is.

*Közösségi döntések, fiskális föderalizmus,
az állami szerepvállalás optimális szintje*

Mivel a fiskális föderalizmus a közpénzügyek és közösségi döntések oldaláról vizsgálja a lokális mechanizmusok jelentőségét, ezért elméleti megalapozást nyújt a lokális döntések indoklására az egyszerű centralizált állami politikával szemben. Formálisan ezt a „*decentralizáció tétele*” mondja ki, mely Oates megfogalmazásában a következőképpen szól:

„Egy közjóság esetén – melynek fogyasztása a lakóhely szerint meghatározott, s melynek költségei egy adott körzetben a központi kormányzat és az adott helyi önkormányzat számára is egyformák – a helyi önkormányzat mindig hatékonyabban, de legalább ugyanolyan hatékonyan tudja a Pareto-hatékony mennyiséget szolgáltatni saját illetékességi területén, mint a központi kormányzat, amely valamennyi területen tetszőleges, de egységes mennyiséget kínál.” (Oates 1972, 35).

A *decentralizáció területi-hatalmi értelmezése* szerint (Pálné 1999, 19) decentralizáció esetén a központi és helyi szervezet között lényegében hatalom és munkamegosztás jön létre. Az előbb említett decentralizációs tétel lényegében megfelel a vertikális hatalommegosztás koncepciójának.

A következőkben – a teljesség igénye nélkül – szeretnénk röviden utalni a fiskális föderalizmus és a közösségi döntések néhány további kapcsolódó elméleti vonatkozására.

- A helyi kormányzatok optimális mérete: A lakosságszám szerinti méretből adódó „skáláhozadékok” lehetnek csökkenőek (pl. növekvő zsúfoltság), vagy növekvők (pl. fix költséggel járó regionális közjóság esetén). A két ellentétes irányú hatás határozza meg az optimális méretet.
- *Tiebout-hipotézis*: Az emberek legfeljebb szavazással nyilváníthatnak véleményt a közjóságok kérdésében, de ezen az úton csak alapvető döntések

születnek. Ha viszont a közjóságok regionális értelemben más-más kínálattal rendelkeznek, akkor az emberek preferencianyilvánítása mégis lehetséges: ilyenkor „lábbal szavaznak”: a számukra megfelelő adó-közjóság kombinációt nyújtó régióba települnek.

- *A közkiadások allokációja:* a decentralizáció tételének és a Tiebout-hipotézisnek az együttes alkalmazása esetén arra a következtetésre juthatunk, hogy minden lehetséges allokációs döntést a lehető legalacsonyabb szinten kell meghoznunk. Ez leegyszerűsítve a *szubszidiaritás* elvéhez vezet minket, melyet az EU dokumentumai is sokszor hangoztatnak. A fenti logika megfelel Delors két szubszidiaritási aspektusának¹. A közösségi döntések elmélete szintén decentralizáció-párti az allokáció kérdéskörében, elsősorban a centralizált döntések információs problémái és lehetséges kormányzati kudarcai miatt.
- *Állami jövedelemújraelosztás:* általános vélekedés, hogy a redisztribúció inkább a központi állam feladata, mivel a Tiebout-hipotézis a redisztribúciós adó- és támogatáspolitikát hatástalaníthatja a mobilitás által. Ezt a megközelítést Musgrave azzal finomította, hogy az immobil termelési tényezők újraelosztó célú támogatása vagy adóztatása ez alól kivétel, hiszen ezek a tényezők és birtokosaik nem tudnak „lábbal szavazni”, ezek adóztatásával a redisztribúció alacsonyabb szintre vihető az allokációs elvnek megfelelően. (Cullis–Jones 2003, 472). A területi alapú gazdasági-társadalmi kohézió, és a költségvetés összes (gazdagra és szegényre egyaránt vonatkozó) biztosítási szerepe viszont a központosított újraelosztás melletti indoknak tekinthető. Ezzel szemben a közösségi döntések elmélete az újraelosztás kérdésében is decentralizáció-párti, mivel a központosított újraelosztás befolyásolhatja az önkormányzati döntéseket, és a kormányzatban a szociális támogatásokat megítélő bürokraták sem érdekeltek a szegénység megszüntetésében.
- *Légyapírhatás a központi támogatásokban:* Ha a központi kormányzat támogatást nyújt egy helyi önkormányzat számára, akkor általában a helyi önkormányzat már nem adja tovább azt a magánszektornak, a pénz a közszektorban kerül elköltésre. Ez megkérdőjelezi a központból a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások hatékonyságát.
- *Decentralizáció és a közszektor növekedése:* ebben a kérdésben ellentmondások a nézetek, a Tiebout-hipotézis alapján a decentralizáció ez ellen hat, hiszen a szükségtelen közkiadásokat a lábbal szavazás bünteti. A gyakorlati tapasztalatok azonban ellentmondóak.
- *Stabilizáció:* Az allokációs és a redisztribúciós funkciók mellett Musgrave csoportosítása szerint van egy harmadik állami funkció is, a *stabilizáció* (Szalai 2002, 425). A stabilizáció szempontjából a decentralizáció nem szerencsés, mivel az instabilitás elsősorban makrogazdaságilag értelmezhető: (1) nőhet az államháztartás eladósodottsága, növelve a kamatszintet, kiszorítva a magánberuházásokat, (2) keresletet generálva ronthatják a külső egyensúlyt, a fizetések mérlegét.

Miért állami feladat a területi kiegyenlítés?

Azt már beláttuk elméleti alapon, hogy az állami beavatkozás nélkül a területi folyamatok valószínűleg nem feltétlenül vezetnek társadalmi optimumhoz, a piac tökéletlen. Az államnak azonban a területi beavatkozások megalapozásához valamilyen célrendszert kell követnie. Ezzel kapcsolatban az a probléma merül fel, hogy nem egyértelmű, a három nagy állami feladatból miként vezethető le, hogy a redistribúciónak – területi alapon – mekkora súllyal kell rendelkeznie. Több tanulmány rámutatott, hogy a jövedelemredistribúciónak súlyos ára van: ha az állam forrásait a redistribúcióra költi, nemcsak a gazdagabb területek, hanem általában az egész ország fejlődését visszafogja.

Ugyanakkor az állam céljai között általában meg kell, hogy jelenjen a kiegyenlítés, illetve az esélyegyenlőség biztosítása. Ennek a feladatnak nem csak a társadalmi méltányossági elv az oka, kapcsolatba hozhatjuk a stabilizációs funkcióval is. A politikai stabilitás ugyanis jelentős regionális különbségek mellett nyilván gyengébb.

Úgy tűnik tehát, hogy nincs egyértelmű recept az állam területi kiegyenlítési funkciójának súlyozásához. A megfelelő arányok kialakítása politikai és egyben országstratégiai kérdés is. Politikai, mivel a választók képviselője behatárolja a pártok célrendszerét, és stratégiai, mivel egy ország nemzetközi jelentőségét nem a területi kiegyenlítettség, hanem gazdasági ereje határozza meg.

Érdemes azt is megvizsgálni, hogy az egyenlőtlenségek hogyan hatnak az általános fejlettségi szintre, vagyis hogy a jövedelem eloszlása befolyásolja-e a jövedelem lehetséges nagyságát. Az elmélet képes magyarázatot szolgáltatni az egyenlőtlenségek és a jövedelemnagyság közötti pozitív és negatív viszonyra is. Azt, hogy melyik irányba billen a mérleg, elméletileg nem lehet meghatározni. Empirikus tapasztalatok szerint (Barro 1999) szegényebb országok esetében az egyenlősítő politika pozitívan hat, gazdagabb országok esetén pedig negatívan, már ami a jövedelmek növekedését illeti. Ha elfogadjuk a korábbi pillanatkép alapján megfogalmazott viszonyt, akkor Magyarország számára a kiegyenlítést nem indokolja országos hatékonysági szempont, de a kettő nincs is ellentétben.

Vagyis a felsorolt szempontok alapján azt mondhatjuk, hogy a területi kiegyenlítés ugyan nincs pozitív hatással az ország növekedésére, sőt esetleg szerény növekedési áldozat is lehet, viszont méltányossági, esélyegyenlőségi szempontból indokolt felvenni az állami feladatok közé.

Regionális kormányzás gazdaságpolitikai szempontból

A regionális kormányzás rendszerének értelmezése – melyben megjelenik a regionális decentralizáció – kulcsfontosságú a regionális politikán belüli felelősség és kompetencia megosztás megértéséhez. Ennek vizsgálata során a hangsúlyt a hálózatok és partnerségek kiépítésére kell helyezni.

A gazdaságpolitika vonatkozásában a felmerülő fő kérdés, hogy azt vajon teljes egészében a központi kormánynak kell-e irányítania, vagy megosztva a helyi és

regionális szintekkel, ill. megosztás esetén hogyan oszlanak meg az arányok, kompetenciák. A szakirodalom a gazdasági hatalom decentralizálása vonatkozásában három formáját különbözteti meg a regionális kormányzásnak (*Rhodes* 1996), a hierarchikus, a konzultatív és részvételi modelleket.

A hagyományos gazdaságpolitika a regionális decentralizációra vonatkozóan a hierarchikus felelősség megosztást vallja a szupranacionális, nemzetállami és szubnacionális szintek között. Ebben a modellben egyértelműen elhatárolhatók a kompetenciák az egyes szintek között. Azonban a gyakorlatban megfigyelhető, hogy a kormányzat különböző ágai között mindig is szoros konzultáció létezett, még akkor is, ha a központi kormányzat kezében tartotta a végső döntés meghozatalának, és ezzel a hatalomnak a jogát. Az 1980–90-es évek során különösen megnőtt azon helyi és regionális szervezetek száma Európa-szerte, akik részvételi jogot kértek maguknak a regionális politika végrehajtásában. Ez a modell működik ma már minden EU tagállamban a centralizáltság fokától függő mértékben. Itt a szupranacionális, nemzetállami és szubnacionális szintek mellett megjelennek a helyi és regionális kormányzatok is. Az öt fő ág mellett helyi és regionális szervezetek százai vesznek részt a regionális partnerség keretében, melyek típusuk szerint lehetnek választottak, nem választottak, valamint cégek, vállalkozások is.

Arra a kérdésre, hogy vajon miért alakult át ilyen gyorsan, pár évtizeden belül a regionális kormányzás modellje a hierarchikusból a részvételibe, több tényező összessége adja a választ.

Elsőként kiemelnénk a regionális politikai megközelítés alapvető változását. Ez az 1980-as évektől figyelhető meg, és a helyi és regionális szereplők minél nagyobb részvételére buzdít. Az endogén erőforrásokra építő ösztönzések, mint a helyi KKV fejlesztések, vagy helyi technológiafejlesztés nem irányítható a központból, ehhez regionális szervezetek aktív részvétele szükséges, vagyis a regionális politika felhagyott a Keynesiánus beavatkozásokkal, és a regionális gazdaságpolitika kínálatoldalivá vált.

Másodikként a modern kormányzati funkciók – ideértve a regionális politikát is – menedzsmentjében bekövetkezett radikális reformokat említjük. A modernizáció először az üzleti szektorban jelent meg, de a közszféra is átvett több újítást, mint például bizonyos kormányzati funkciók privatizálását vagy társadalmiasítását, és az állami beavatkozások céljának és módszereinek behatárolását, vagy a gazdaság deregulációját (*Pálné* 1999, 37). A delegált funkciók sikeres végrehajtására különböző ügynökségek jöttek létre, amelyek ugyancsak az államhatalom korlátozását jelentik, mivel kvázi kormányzati (quango) formaként a hagyományos önkormányzati és államigazgatási szektoron kívül helyezkednek el (*Pálné* 1999, 37). A kormányzati programokban is megjelent a stratégiai tervezés, melynek legfőbb hozadéka a programozási módszer és a konzisztencia.

Az Európai Unió regionális politikája az 1988-as reform óta egyre nagyobb szerepet ad a helyi és regionális szereplőknek a nemzetállam rovására a Strukturális Alapok felhasználása során. A kedvezményezettek a NUTS 2 szintű régiók, amelyek minden tagállamban hozzájárultak a regionális szint erősítéséhez a forrásokhoz való hozzájutás érdekében, ami azonban nem változtatta meg alapvetően a tag-

államok közigazgatási szervezetrendszerét. Továbbra is a regionális szerveződések széles skálájával találkozunk az európai országokban, az eddig centralizált rendszerű országok továbbra is ebben a modellben működnek (ld. Írország, Dánia, Portugália, Görögország), és ezen belül alakítják ki a regionális szervezetrendszert, sok esetben kimondottan az európai fejlesztési források felhasználása érdekében. Politikai motívumok és a demokratikus elszámoltathatóság igénye ugyancsak sok országban hozzájárult a helyi és regionális szereplők megerősödéséhez. Az Európai Unió politikai megközelítésében egyre nagyobb hangsúlyt kap a több szintű kormányzás elve. Ez egyrészt a hierarchikus modell túlhaladottá válására utal, magában foglalja, hogy a helyi és regionális szereplők megerősödésével nem iktatódik ki a nemzetállami szint, hanem bizonyos kompetenciák továbbra is azon a szinten maradnak, de ugyanakkor a helyi és regionális szinteket valódi részt vevő partnerekként kezeli. A hatalom fragmentálódása, a helyi és regionális szinten választott szervek számának szaporodása a helyi és regionális szintű legitimitáció erősödése irányába mutat.

Regionális fejlesztési ügynökségek Európában

A hagyományos regionális fejlesztési politika – mely a központi szint kompetenciáját jelentette – célja elsősorban a gazdasági bevételek újraelosztása volt a fejletlenebb régióból a fejletlenebb javára. Az utóbbi két évtizedben ez kiegészült egyrészt az EU szupranacionális programjaival, másrészt pedig a helyi kezdeményezések ugrásszerű növekedésével, mely a hangsúlyt az alulról jövő kezdeményezésekre helyezte.

A regionális fejlesztési ügynökségek a legtöbb országban részesei voltak az intézményrendszernek, regionális szinten működő fél-autonóm szervezetekként a kilencvenes években az alulról jövő kezdeményezések menedzselőivé váltak. Miután a fejlesztési ügynökségek a fő kormányzati struktúrán kívül vannak, megfelelő keretet biztosíthatnak a fejlesztésekhez az állami intervencionizmus kritikája nélkül, valamint könnyebb hosszú távú szakpolitikai stratégiát kialakítaniuk a helyi vállalkozások igényeire alapozva a kormányzati stratégiától némi távolságot tartva. Nyugat-Európában az ötvenes-hatvanas években jöttek létre az első ügynökségek, mely mintát a közép-kelet-európai országok is átvették a gazdasági szerkezetátalakítás nehézségeivel való megbirkózáshoz (*Halkier et al 1998*).

A regionális fejlesztési ügynökségek szerepének vizsgálatát a kilencvenes évek nemzetközi gazdasági folyamatai indokolják, mint a globalizáció, regulációs elmélet, regionális versenyképesség kérdése. A regionális fejlesztési ügynökség definíciójára több megközelítést is találunk a szakirodalomban, *Yuill és Allen (1982)* megfogalmazásában az RFÜ bármely olyan köz-finanszírozott szervezet, mely nem része a fő központi és helyi kormányzati struktúrának, és a hangsúlyt a gazdaság fejlesztésére helyezi a prioritást élvező, vagy problematikus régiókban. Ebbe a definícióba olyan központi szinten működő nem minisztériumi szervek is beleférnek, mint a DATAR Franciaországban, vagy az IDA Írországban. Ezért a definíciót *Danson, Halkier és Damborg (Halkier et al 1998)* kiegészítette azzal, hogy regionális székhelyű szervezetekről van szó. A regionális szinten működő fél-autonóm RFÜ szervezeti rendszerének több előnyét is azonosították a kutatók:

- egy regionális intézmény hitelesebben és hatékonyabban tud az egyes régiók igényeinek megfelelő stratégiát kialakítani, különösen, ha a termelési rendszerek növekvő mértékben lokalizáltakká válnak.
- A regionális politika alulról felfelé történő megközelítése olyan szakembereket igényel, akik egyes vállalkozásokkal üzleti szemlélettel tudnak foglalkozni, és nem részesei az állami bürokráciának.
- A fél-autonóm pozíció behatárolja a direkt politikai irányítást, és lehetővé teszi a regionális gazdaság strukturális problémáira adandó választ megfogalmazó hosszú távú stratégia kialakítását.

Az ideális RFÜ-k képesek specifikus regionális prioritások megfogalmazására és régiójuk fejlesztésére mind az endogén tényezőkre alapozva a helyi KKV-k támogatása révén, mind a régió kívülről való gazdasági tevékenységek vonzásában.

Azonban tagadhatatlan, hogy az RFÜ tevékenysége nagyban függ politikai szponzorának akarától. Az RFÜ-k vizsgálatát két oldalról fontos megközelíteni emiatt: egyrészt szakpolitikai oldalról, másrészt intézményi oldalról.

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk a regionális fejlesztési ügynökségek szerepét a regionális gazdaság fejlesztésében, a régióban működő KKV-k versenyképességének megerősítésében vs. a régió kívülről való beruházások vonzásában, bizonyos tipizálási kritériumokat kell megfogalmazni. Az Európai Bizottság megbízásából 1992-ben 57 tagállami RFÜ felmérésével határozták meg a kutatócsoport tagjai a modell RFÜ jellemzőit (*Halkier et al* 1998). Az alulról építkező regionális politika vonatkozásában három fő dimenziót kell megvizsgálni, ezek: a viszonyuk a politikához, az RFÜ szakpolitikai profilja és a végrehajtás módja. A modell RFÜ ezt követve fél-autonóm pozícióban van politikai szponzorához viszonyítva, stratégiai megközelítésben puha szakpolitikai eszközöket alkalmazva a belső vállalkozásokat támogatja, a végrehajtás pedig integrált, széles körű szakpolitikai eszközöket alkalmaz. Az integrált megvalósítás kapacitása azon múlik, hogy egyrészt az RFÜ hány szakpolitikai területen dolgozik, másrészt pedig milyen szakpolitikai eszközök állnak rendelkezésre. Csak abban az esetben tud hatékonyan részt venni a fejlesztésekben, ha rendelkezik mind puha (pl. tanácsadás), mind kemény (pénzügyi ösztönzők, infrastruktúra) eszközökkel, hogy megfelelő ösztönző struktúrákat tudjon kialakítani és ajánlani a különböző szereplőknek, és ezáltal valódi választ adni a régió specifikus gazdasági problémáira. A következő fejezetben a magyar regionális fejlesztési ügynökségek vonatkozásában is ennek a három fő megközelítési módnak az elemzését vesszük alapul.

Az állam területesítése fiskális és politikai decentralizáció formájában – hogyan hat a regionális különbségekre?

Visszatérve a regionális egyenlőtlenségek gazdasági vizsgálatához, érdemes megvizsgálni, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján milyen következtetéseket lehet levonni az eddig bemutatott két decentralizációs fajta, a fiskális és a politikai decentralizáció regionális egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásáról.

Egy módszertanilag alaposan kimunkált empirikus vizsgálat (*Gil-Ezcurra-Pascual-Rapun* 2002) alapján, mely egy 15 OECD országból álló mintát vizsgált, a következő következtetések tehetők:

- a bevételek decentralizációja csekély mértékben csökkenti a regionális különbségeket,
- a kiadások decentralizációja jelentősen csökkenti a regionális különbségeket,
- a politikai decentralizáció megléte közepes mértékben képes csökkenteni a regionális különbségeket,
- a regionális kiegyenlítés szempontjából a közszektor mérete is fontos – nagyobb közszektor esetén nagyobbak a regionális különbségek.

A jelek szerint a centralizált keynesiánus minta nem segít az egyenlőtlenségek csökkentésében, vagyis a jövedelmek területi redisztribúcióját a központosított kormányzat nem képes úgy elvégezni, hogy a területi különbségek csökkenjenek.

Az eredmények ezzel szemben alátámasztják a közösségi döntések és a fiskális föderalizmus közös álláspontját, ami szerint az allokáció és a közszektor hatékonysága jobb decentralizált viszonyok között. A decentralizáció elsődlegesen fontos formája a kiadások helyi kézbe adása, melyet a központi redisztribúció nem helyettesíthet. A bevételek helyi szinten való kezelése sokkal kevésbé fontos, bár ez is általában pozitív hatással van a regionális kiegyenlítésre. A politika decentralizációs szerepe jelentős, de csak a kiadások decentralizációja után.

Az utolsó állítás ok-okozati iránya nem világos, de felveti annak a veszélyét, hogy a túlzott redisztribúció a már forrásokhoz jutó régió számára is káros – ennek magyarázata az lehet, ha a régió a beruházások helyett a támogatásokra „rendezkedik be”.

Az eredmények alapján javasolható decentralizációs menetrend:

- 1) A kiadások decentralizációja, a kiadási döntések helyi szintre delegálása (a fejlesztési programok végrehajtásának decentralizálása tekinthető mérföldkönek)
- 2) Politikai-szervezeti decentralizáció (itt már maguk a fejlesztési programok is helyi termékek)
- 3) A bevételek decentralizációja

A tanulmány szemszögéből tekintve megállapítható, hogy a politikai decentralizáció még fontos területnek tekinthető, a bevételek decentralizációja – a regionális fejlődés szempontjából – nem szükséges feltétel.

Alulról jövő gazdaságfejlesztési megközelítések

Az állam regionális gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét vizsgálva a regionális szintű eszközöket szem előtt tartva megállapíthatjuk, hogy a mikro szintű politika kettős célú lehet, egyrészt a vállalkozások és háztartások lokációs döntéseikhez kapcsolódik, másrészt bizonyos régiókban a jövedelem és kiadási szint megváltoztatásához járul hozzá, vagyis a munkaerő és tőke régiók, ill. ágazatok közötti újraelosztásához.

Ennek az újraelosztásnak a célja, hogy a munkaerőt és tőkét olyan régiókba vagy mikrorégiókba is eljuttassa, ahova az üzleti lokációs döntések alapján nem jutna el.

Míg a hagyományos regionális gazdasági fejlesztés a vállalatok új telephelyeinek az adott régióban való létrehozását támogatja, és a kívülről jövő beruházásokat ösztönzi, addig az új regionális gazdaságfejlesztési politika a belső erőforrásokra koncentrálna, a régióban új cégek létrehozását támogatja, meglévő cégek bővülését ösztönzi, és a legújabb technológia használatára bátorítja a cégeket.

A belső erőforrásokra koncentrálna a regionális gazdaságfejlesztés a kis és középvállalkozási szektort helyezi a középpontba. Ennek okai között említhetjük a KKV-k régió belüli munkahelyteremtő képességét, hozzájárulásukat a dinamikus vállalkozói kultúra kialakításához vagy megerősítéséhez. A KKV szektor fejlődését dinamikusnak kell tekinteni, tehát pl. a munkahelyteremtés esetén is összességében, a kialakuló és fennmaradó új KKV-k, valamint a tönkremenő vállalkozások arányában kell vizsgálni. Ezt egészíti ki az életképes vállalkozások további bővítés révén jelentkező munkahelyteremtése. A régió KKV fejlesztési politikájának kialakításánál több szempontot is figyelembe kell venni. Milyen arányban legyen jelen a nemzeti szintű és regionális szintű beavatkozás, ösztönzési sémák, hogyan lehet a hátrányos helyzetű régiókban ösztönözni a KKV-k kialakulását, megerősödését? Új vállalkozások beindítása magas kockázattal jár. A támogatási konstrukciók keretében melyik a hatékonyabb megoldás, ha az induló vállalkozások, vagy a már megerősödött cégek részesülnek elsősorban támogatásban? A vállalkozások közül a termelő vállalkozások vagy a szolgáltatások részesüljenek nagyobb ösztönzésben? Abban egyetértenek a szakértők, hogy a szolgáltatások közül azok részesüljenek a támogatási konstrukciókból, melyek máshonnan származó forrásokat hoznak a régióba, mint pl. a turizmus vagy a termeléshez kapcsolódó szolgáltatások, ill. a helyi vállalkozások hatékonyságához, versenyképességéhez járulnak hozzá, mint pl. pénzügyi szolgáltatás vagy tanácsadás. Szolgáltatások más típusai sokszor csak a helyi piacon életképes vállalkozások közötti versenyt generálják, melyek nem jelentenek előrelépést a régió gazdasági fejlettségét tekintve (*Taylor–Armstrong 2000*).

A regionális politika alakításának középpontjában van a technológiai fejlesztés kérdése is, hiszen az nagymértékben hozzájárul a régió belüli növekedéshez (*Taylor–Armstrong 2000*). A high-tech iparágak régióba vonzása révén egyrészt dinamikus fejlődéssel, másrészt magas minőségű, magas keresetet ajánló munkahelyek megjelenésével számolhatunk. A regionális gazdaságpolitika általános jellemzője a legtöbb országban, hogy cél az elmaradott régiókban az innovatív kapacitás növelése, és a helyi cégek támogatása, a technológiai szintentartás, előrehaladás. Ennek érdekében sok országban innovációs központokat és technológia-transzferrel foglalkozó ügynökségeket hoztak létre. Legtöbb helyen az innováció ösztönzésére kombinált nemzeti és regionális szintű politikát alkalmaznak. A nemzeti politika eszközei közé tartozik a technológiai oktatás, kormányzati támogatási struktúrák, technológia-transzfer, ill. a high-tech iparágak védelme. Ezek az eszközök a fejlettebb régiók további fejlődéséhez járulnak hozzá alapvetően. Regionális szinten is széles eszköztárat találjuk az innovációs kapacitás fejlesztésének, ezek közé tartozik

pl. a technológia-transzferrel foglalkozó ügynökségek mellett a regionális szintű beruházási támogatások új technológia megvásárlására, technológiai parkok létesítése, és megfelelő infrastruktúra biztosítása.

Kritikai észrevételek a regionalizmussal kapcsolatban

Az eddigi megközelítésben megpróbáltuk elméletileg széleskörűen megalapozni a regionalizmussal kapcsolatos vizsgálódásainkat. A divatossá lett regionális fejlesztést azonban sok megalapozatlan állítás is övezi, amit regionális vulgarizmusként foglalthatnánk össze.

A jellegzetes tévedés jelensége során elméleti tételekből továbbbléve megalapozatlan normatív megfogalmazások születnek. A regionalizmus vulgárformájával kapcsolatban három fő kritikai észrevétel tehető (Lovering 1999):

- módszertani gyengeség,
- túlzott leegyszerűsítés a következtetésekből,
- a regionális fejlesztés politikai szociológiájának ismerete nélkül teszünk állításokat.

Lovering szerint a megalapozatlan megközelítések egyik jó példája az ún. „intelligens régió”. Nem vitatjuk, hogy a humán erőforrás-fejlesztés az egyik kulcsmomentum a régiók fejlesztéséhez, de a regionális fejlesztés elég komplex téma ahhoz, hogy az objektivitás elvárható legyen mind a megfogalmazások, mind a mérhetőség szintjén. Ezt a kritériumot az „intelligens régió” fogalma² nem teljesíti.

Egy másik probléma az úgynevezett produktivizmus vagy neo-merkantilizmus. Ez azt jelenti, hogy a régió fejlesztését egyszerűen a feldolgozóipar telepítésére szűkítik, holott a szolgáltató szektorok és a pénzügyi szektor a gyakorlatban ennél sokkal nagyobb jövedelmet állíthat elő. Hasonló probléma az innovációk és az új technikák szerepének eltúlzása. A jövedelemtermelés szempontjából az innováció nagyon szélesen értelmezhető, egy új gép megvásárlása is az lehet. Innováció címen azonban általában a szabadalmak számát és az új termékeket, illetve a K+F költségeket, a kutatók számát mérik, ezek azonban az innovációhoz csak közvetetten kapcsolódhatnak. Általában megfelelnek a folyamatinnovációkról is.

Egy másik regionalizmusban is értelmezhető „összetétel csapdája”: a fejlesztés komplexitása túl erős ahhoz, hogy részgazságok összeadásával valós fejlesztési kimeneteket kapjunk. Ezért a regionális fejlesztés esetében is igénybe kell venni a modellezés eszközeit a hatásvizsgálatokhoz.

Utolsóként a politológiai-szociológiai kontextus figyelmen kívül hagyását említhetjük. A régiók hatalmi, társadalmi-politikai viszonyai egyenlenségeket hordoznak magukban. Ez különösen veszélyessé teszi a leegyszerűsített, nem elég alapos szemlélettel támogatott döntéshozatalt. Fennáll ugyanis a veszélye, hogy egy-egy hangzatos jelszó valamilyen érdekcsoport kiszolgálójává válik. Ha a meglehetősen homályos „versenyképességet” választjuk célnak, és ezt a high-tech, „jövőorientált iparágak” arányával azonosítjuk, könnyen előfordulhat, hogy egy-két nagy befektető

támogatását valósítjuk meg, akik persze aktívan igyekeznek majd ezt a „közérthe-több” versenyképesség hangsúlyozásával ösztönözni.

Összefoglalásként azt lehet elmondani, hogy a regionális fejlesztés sokkal komplexebb és nehezebben átlátható terület, mint amennyire elsőnek tűnhet, és részgazsá-gok alapján nem lehet fejlesztéspolitikát alkotni – annak intézményrendszerét sem.

A regionális folyamatok és az ezt kezelni hivatott intézményrendszer Magyarországon

A közelmúlt regionális tendenciái

A regionális politika sikerességének és szükségességének objektív mércéje, hogy milyen regionális különbségek jellemzik az országot. A magyar statisztikai régiók egy főre jutó GDP-jét vizsgálva a következő fő trendeket állapíthatjuk meg:

- A regionális különbségek a megfigyelt időszakban folyamatosan nőttek, a leg-gazdagabb és legszegényebb régió közötti távolság folyamatosan nőtt, és jelenleg körülbelül háromszoros.
- Az ország régiói közül egyetlen tudja növelni részesedését, a Közép-magyarországi régió, néhány régió az országos átlaghoz közelít felülről vagy alulról (a dunántúli régiók a Dél-Dunántúl nélkül), egy újabb csoport (az al-földi régiók, Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl) pedig lassan, de biztosan leszakadóban van.
- A főváros és régiója gyakorlatilag minden évben növelni tudta előnyét.
- A Nyugat-Dunántúl és a Közép-Dunántúl egy ideig lépést tudott tartani a köz-ponti régió növekedési ütemével, aztán visszaesett.
- A fejletlenebb régiók visszaszorulása folyamatos.
- A 2001 körüli dekonjunktúra éppen a közepesen fejlett, illetve fejletlenebb régiókra nézve kedvezőtlenebb, ezért esetleg lehet arra számítani, hogy egy újabb konjunktúra viszont újra lehetőséget teremtsen a felzárkózásra.

Akárhogy változik is a konjunktúra, egy biztos: a jelenlegi regionális politika mel-lett a különbségek növekedése folyamatos. Ez sürgőssé teszi a szükséges pénzügyi és politikai decentralizációs lépések megtételét.

Regionális fejlesztési ügynökségek szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben

A rendszerváltás Magyarországon is együtt járt a hosszú távú tervezés elutasításá-val, a területi politika a központi adminisztráció forráselosztó politikájával volt azonos. A szocialista tervgazdaságban az ágazati politikák meghatározó szerepet vívtak ki, és ezt a pozíciót sikerült megőrizniük a kilencvenes évek első felében is. A területfejlesztés jelentőségének felismerésében, szabályozási kereteinek kialakí-

tásában az Európai Unió jelentős katalizátor szerepet töltött be, paradigmaváltásra a 1996-os területfejlesztési törvény elfogadásával került sor. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a váltás, és a törvény megszületése elsőként Magyarországon történt meg a közép-európai régió belül.

Az XXI/1996. évi törvény új korszakot nyitott a területfejlesztési politikában, megfogalmazza a területfejlesztés és területrendezés alapvető céljait, feladatait, szabályait, intézményrendszerét.

A területfejlesztési törvény az alapelemek³ közül a hangsúlyt a tervezés fontosságára helyezi, meghatározza a területfejlesztés intézményrendszerét és eszközeinek körét. A tervezés a területfejlesztési koncepcióra épül, mely meghatározza a térség átfogó, távlati fejlesztését. Ez alapján kerül kidolgozásra a területfejlesztési stratégia, melyből a regionális területfejlesztési programok, mint középtávú cselekvési tervek épülnek.

A területfejlesztési politika legfontosabb stratégiai céljait az Országos Területfejlesztési Koncepció tartalmazza, amelyet az Országgyűlés a 35/1998 (III:20.) számú határozatával fogadott el. Az 1996. évi XXI. törvényt a 1999. évi XCII. törvény módosította, elsősorban az intézményrendszerre és a szabályozására vonatkozóan. A regionális és megyei területfejlesztési tanácsokban a továbbiakban nem tagok a szociális és gazdasági partnerek, valamint a civil szervezetek, ami utólag, az RFT-k és MTT-k pár éves működési eredményessége fényében és az EU csatlakozásra felkészülés folyamatában károsnak bizonyult. Jelenleg folyik az 1996. évi XXI. törvény felülvizsgálata. A törvény fő újítása, hogy megerősíteni szándékozik a kistérségi és a regionális szintet összhangban az Európai Unió Strukturális Alapjainak felhasználásához szükséges területi hatékonyság és hatásosság elvével, valamint összhangban a folyamatban levő közigazgatási korszerűsítéssel. A regionális szint felelőssége és feladatköre lesz e szerint a területfejlesztési források régiós szükségleteknek megfelelő elosztása és felhasználásáról szóló döntés. A kistérségi szint pedig a helyi fejlesztések, projekt generálás, partnerség építés kereteit adhatja.

A törvénymódosítás során alapvető feladat lenne az RFT szervezeti háttérének megerősítése. Maga a fejlesztési tanács elsősorban a programalkotással, forráskoordinációval kellene, hogy foglalkozzon, míg az RFÜ-k feladata elsősorban ezen döntések előkészítése és végrehajtása. Az RFÜ-k székhelyét, szervezeti feltételeit és feladatait jogszabályban kellene rögzíteni (Pálné 2003, 47).

Érdeemes röviden szólni az önkormányzatok területfejlesztési szerepéről is. Ezen a téren a legfontosabb változtatás az lenne, ha az önkormányzatok feladatkörében csak a településfejlesztés maradna, a területfejlesztés pedig ettől egyértelműen elválasztva, regionális szinten jelenne meg (Pálné 2003, 48). Számptalan elméleti és gyakorlati érv szól ugyanis amellelt, hogy a területfejlesztés megfelelő szintje a régió. Az önkormányzat helyi gazdaságfejlesztésre vonatkozó feladatának tehát elsősorban a településfejlesztésben kell megjelennie.

RFÜ-k viszonya a politikához, megosztott kormányzati irányítás Magyarországon

A regionális szint kialakítása Magyarországon egyértelműen az Unió ösztönzésére történt, elsősorban az uniós források felhasználásával összhangban (Phare, majd Strukturális Alapok). Létrejöttük pillanatában azonban a nemzeti szinttel, ill. a megyei szinttel való párhuzamosságok nem lettek kiküszöbölve, ill. a felelősségek és kompetenciák közötti egyértelmű elhatárolás is csak a pénzeszközök végrehajtásával kapcsolatosan történt meg. A XXI/1996-os törvény egyértelmű jelentősége azonban, hogy keretet biztosított a kísérletező, öntanuló regionális fejlesztés elindításához. Előrelépést az éppen aktuális programok végrehajtásában betöltött szerep jelentett, elsősorban a Phare programok révén.

Amennyiben a regionális fejlesztést a hagyományos értelemben a területi különbségek mérsékléseként értelmezzük, ez esetben a regionális szintnek nincsen érdemi fejlesztési szerepe, elegendő egy centralizáltan kidolgozott és irányított jól megfogalmazott módszertan a különbségek kiegyenlítésére. A regionális szintnek ebben a megközelítésben csupán a végrehajtásban juthat adminisztratív szerep. A magyar RFÜ-k vonatkozásában feladatkörüket tekintve megjelennek ezek az elemek is – a központi szint által biztosított területfejlesztési források (TTFC) felhasználása vonatkozásában pl. a 2003. év során. Ezen túlmenően a regionális fejlesztés kérdését alapvetően két irányból közelíthetjük, egyrészt a szakpolitikai fejlesztés irányából, másrészt pedig a régió politika, a decentralizáció mértékének érvényesülése oldaláról. Ebben a megközelítésben leszögezhetjük, hogy a regionális szintű gazdaságfejlesztésnek a régió politikai megközelítése nem előfeltétele és nem szükséges velejárója. Ez összhangban áll az előző fejezetben tett állítással, miszerint a regionális kiegyenlítés a politikai decentralizációtól kevésbé függ, mint a fiskálistól. Természetesen a decentralizáció mértéke befolyásolja a régiók kompetenciáját és mozgásterét a regionális fejlesztésben, de a jól megfogalmazott szakpolitikai stratégia és kezdeményezőkézség jelentős eredményeket tud elérni a politikai decentralizáció végrehajtása nélkül is. Tanulmányunknak nem témája a politikai regionalizmus elemzése, értékelése, a regionális intézményrendszer gazdaságfejlesztésben betöltött szerepét a szakpolitikai megközelítés irányából tárgyaljuk.

Magyarország alapvetően centralizált (unitárius) állam, a megosztott kormányzati irányítás a politikai napirenden hol hangsúlyosabban, hol jobban a háttérbe szorult szereplő kérdés. A megosztott kormányzati irányítás szereplői közül a hatóságok (az egyes minisztériumok dekoncentrált végrehajtó szerveiként (a központból delegált hatalommal), a minisztériumi ügynökségek (pl. MVA, VÁTI Kht.), valamint a közjogi intézmények a magyar államigazgatás struktúrájának aktív szereplői. A társasági törvény hatálya alá tartozó ügynökségi rendszer a kilencvenes évek fejlődésének, a piacgazdasági feltételek kialakításának és az EU csatlakozásra való felkészülés folyamatának velejárói voltak. A regionális fejlesztési ügynökségek 1999–2000 folyamán alakultak. A regionális fejlesztési ügynökségek létrejöttét egyrészt a XXI/1996-os törvény indukálta, bár csak közvetetten, hiszen a törvény konkrétan nem rendelkezett az ügynökségek létrehozásáról, státuszáról, ahogy erre

a továbbiakban részletesen is kitérünk, csupán politikai tulajdonosuk, a regionális fejlesztési tanács megalakításáról rendelkezett részletesen. Egyes regionális fejlesztési ügynökségek (dél-alföldi, dél-dunántúli, észak-alföldi és észak-magyarországi) létrejöttét Phare programok végrehajtása indukálta, mely program ösztönözte ezen intézmények létrehozását az összes közép-kelet-európai országban.⁴

A XXI/1996-os törvény értelmében a regionális fejlesztési tanácsok titkárságot működtetnek, mely feladatot praktikusán a legtöbb régió esetében a regionális fejlesztési ügynökség látja el. Az ügynökség azonban valódi munkaszervezeté kinőve magát a kezdetektől nem csupán a titkársági feladatokkal, hanem programvégrehajtással, majd stratégiai tervezéssel és projektgenerálással is foglalkozik. Az ügynökség egyszemélyes tulajdonosa az RFT, az ügynökség és tanács kapcsolatrendszerét alapvetően az RFT elnök és RFÜ igazgató közötti személyes kapcsolat alakítja. Az RFT-k, miután megyei szintről delegált formációk, az esetek nagy többségében nem rendelkeznek regionális identitással és tudatos szerepkörrel. Ennek okai között említhetjük, hogy a törvényi szabályozás nem írta elő egyértelműen az RFT-k felelősségi körét, a tagok többsége, beleértve az elnököt is, ideje nagy részét más közhivatal betöltésének szenteli, az RFT tagok többsége nem rendelkezik rálátással a regionális fejlesztés kérdéskörére (McClements 2001). Ebből kifolyólag az RFT-k szerepköre alapvetően a kompetenciájukba utalt fejlesztési források elosztásáról való döntésre, ill. az RFÜ által előkészített stratégiai, tervezési és egyéb dokumentumok jóváhagyására, legitimációjára koncentrálódik. Ebből látható, hogy az RFÜ-k politikai kontrollja meglehetősen erős, bár az egyes ügynökségek vonatkozásában a szakmai és politikai szempontok egymáshoz való súlya eltérő.

Az RFÜ-k közhasznú társasági formában működnek, ami a társasági törvény hatálya alatt meglehetősen szakmai szabadságot biztosítana az ügynökségeknek. Ugyanakkor az ügynökségek finanszírozása a központi költségvetésből történik. Működési költségként a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal az RFT-ken keresztül biztosítja az ügynökség fenntartását, mely nem bizonyul elegendőnek, ezt különböző feladat alapú források egészítik ki. Ezek pl. célleírányzat pályázatásával, végrehajtásával, Phare végrehajtással, 2003 óta a Strukturális Alapok felhasználásában közreműködői szerepkörrel, valamint stratégiai tervezéssel, projektgenerálással kapcsolatos feladatok. A feladatalapú finanszírozás egyértelműen a minisztériumi struktúrához köti az ügynökségeket, és miután jelenleg az RFÜ-k csupán a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatallal állnak szerződéses kapcsolatban, ezért szakmai és működési szabadságuk meglehetősen behatárolt. Az ügynökségek nagy részének célja, hogy a kormányzati struktúrán belül több hivatallal, tárcaival is szerződéses viszonyba kerüljenek, hogy ezáltal növelhessék szakmai függetlenségüket. A több helyről történő finanszírozás több fajta kötődést és partnerség kialakulását teszi lehetővé, nem lennének az ügynökségek finansziális szponzoruknak teljes mértékben kiszolgáltatva.

Az RFÜ-k stratégiai orientációja, szakpolitikai profilja

Ha a magyar regionális fejlesztési ügynökségeket megpróbáljuk összehasonlítani nyugat-európai társaikkal, és az „ideális” RFÜ kategóriával összevetni, a következő megállapításokat tehetjük: az elméleti alapvetésben alkalmazott definíció elemeit véve, köz-finanszírozott szervezetek a magyar ügynökségek, és nem képezik részét a központi vagy helyi kormányzati struktúrának, a mellett léteznek, regionális szék-helyű szervezetekről van szó. Az a kitétel azonban, hogy a fő hangsúlyt a gazdaság fejlesztésére helyezik, nem felel meg a magyar állapotoknak. A későbbiekben részletesen kitérünk arra, hogy a törvényi keretek milyen feladatokat határoznak meg az ügynökségek számára, ill. arra is, hogy az egyes ügynökségek hogyan definiálják saját feladat és kompetencia körüket. Az ügynökségek a fejlesztések terén a partnerségépítést, hálózatépítést, koordinációt, ösztönzést tekintik elsősorban feladatulknak, amivel lehetővé teszik a térség szereplői számára a konkrét fejlesztések megvalósítását.

„Egy regionális intézmény hitelesebben és hatékonyabban tud az egyes régiók igényeinek megfelelő stratégiát kialakítani.” (Halkier et al 1998, 17)

„A fél-autonóm pozíció behatárolja a direkt politikai irányítást, és lehetővé teszi a regionális gazdaság strukturális problémáira adandó választ megfogalmazó hosszú távú stratégia kialakítását.” (Halkier et al 1998, 18)

Mindkét, Nyugat-Európában a kutatók által empirikusan is bizonyított hipotézissel kapcsolatosan a magyar viszonyok között némi fenntartást szükséges megfogalmazni. Az RFÜ-k megalakulásuk után elkészítették a régió fejlesztési stratégiáját. Ezek a dokumentumok azonban nem egységes módszertan szerint készültek, így felhasználhatóságuk, tartalmuk és időtávjuk, megvalósíthatóságuk is több szempontból különbözik. A legfontosabb kitétel, hogy miután a stratégia készítésének időpontjában nem voltak láthatók azok a fejlesztési források, amelyekből az intézkedések megvalósíthatók, ezért nagyon tág stratégiák készültek, melyek bármilyen régióban felmerülő lehetséges fejlesztést tartalmaznak. Ezáltal az RFT, a politikai testület legitimitációját is könnyebb volt hozzá megszerezni, másrészt pedig a később láthatóvá váló források illeszthetők voltak a regionális stratégiákhoz. Ugyancsak ezt erősíti az I. Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során szerzett tapasztalat. Bár Magyarországon a 2004–2006-os időszakban csak egy központi regionális operatív program valósulhat meg, a tervezők részéről több kísérlet is megjelent a régiós sajátosságok megjelenítésére, az intézkedések régió specifikussá tételére. Ehhez a régióknak kellett volna behatárolniuk, hogy mely intézkedések jelentősebbek, és melyek nem relevánsak az adott területen. Itt azonban ismét az a tényező került előtérbe, hogy az RFÜ-k (és RFT-k) nem vállalták fel azt a felelősséget, hogy régiójukat kizárják bármilyen fejlesztésből is. A következő tervezési periódus, és az átfogó fejlesztési terv készítőinek lehetősége és felelőssége egy valódi regionális fejlesztési szakpolitika kereteit megadni, a regionális prioritások régiós szükségletekhez igazodó kialakítását ösztönözni. Amennyiben a források középtávon előre láthatóak és tervezhetőek, az ügynökségek is megalapozottan tudnak stratégiai terveket készíteni, és azokat megvalósítani.

A következőkben arra keressük a választ, hogy a gazdaságfejlesztés mennyiben jelenik meg az RFÜ-k feladataként a törvényi szabályozás keretében.

A XXI/1996-os tv. értelmében „A területfejlesztés feladata különösen:

- a) az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
- b) az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;
- c) a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
- d) az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban, és az innovációk térségi terjedésének elősegítése;
- e) a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
- f) a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.”

Vagyis a regionális gazdaságfejlesztés a területfejlesztési politika kiemelt feladata. A törvény azonban nem rendelkezik arról, hogy az kinek, mely szintnek, mely szereplőnek a feladata. A regionális fejlesztési tanácsokat a megyei területfejlesztési tanácsok hozzák létre delegálási alapon, és ők döntenek arról, hogy milyen feladatokat delegálnak az RFT hatáskörébe. A regionális fejlesztési ügynökségekről a törvény nem tesz említést. Ezzel szemben előrelépés a jelenleg az Országgyűléshez benyújtott és még el nem fogadott területfejlesztési törvény szövege, mely külön rendelkezik a regionális fejlesztési tanács közhasznú szervezeteiről, melyek a magyar regionális struktúrában a regionális fejlesztési ügynökségeket jelentik praktikusán. Ennek értelmében az RFÜ-k feladata:

„A regionális fejlesztési tanács a régió fejlesztési programja megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére, a régió belüli területfejlesztési intézmények információ ellátásának javítására, a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére közhasznú társaságot hoz létre. A közhasznú társaság külön megállapodás alapján elláthatja a titkársági feladatokat is.

A közhasznú társaság feladatai különösen:

- a) kidolgozza – az Országos Területfejlesztési Koncepcióval összhangban – a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepcióját, illetve a régió fejlesztési programját és annak stratégiai és operatív munkarészeit;
- b) a régióban – a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – összegyűjti az önkormányzatok, gazdasági és társadalmi szervezetek fejlesztési projektelképzeléseit, részt vesz azok projektjavaslattá történő előkészítésében;
- c) folyamatos kapcsolatot tart a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a fejlesztési szükségletek és a bevonható helyi források feltárása érdekében;
- d) közreműködik a regionális fejlesztési tanács által a központi és regionális forrásokra benyújtandó pályázatok elkészítésében, az ezzel kapcsolatos szervezési feladatok ellátásában;

- e) pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítása érdekében, szervezi a programok megvalósítását, részt vesz a programok – külön jogszabályban meghatározott – pénzügyi finanszírozási feladataiban, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról naprakész nyilvántartást vezet;
- f) ellátja a regionális fejlesztési tanács által meghatározott egyéb feladatokat,
- g) külön megállapodás alapján részt vehet területfejlesztési programok lebonyolításában.”⁵

Tehát amennyiben a régió fejlesztési programjának a gazdaságfejlesztés szerves részét képezi – és ez mindegyik régió fejlesztési stratégiájában megjelenik –, akkor a regionális gazdaságfejlesztés az ügynökségek hatáskörébe utalt szerepkör.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a gazdaságfejlesztés mennyiben jelenik meg az egyes regionális fejlesztési ügynökségek profiljában. Ehhez a regionális fejlesztési ügynökségek kompetenciáinak öndefinícióját vesszük alapul a honlapjukon elérhető információk alapján⁶.

Közép-dunántúli RFÜ: közvetlenül nem utal feladatai között a gazdaságfejlesztésre, azonban a régió stratégiai programjának kidolgozása, megvalósításához pénzeszközök felkutatása, forráskoordináció és projektfejlesztés szerepel felelősségi körében.

Közép-magyarországi RFÜ: figyelemmel kíséri a régió társadalmi, gazdasági helyzetét, összehangolja a humán és gazdasági erőforrásokkal, a környezeti állapot- és infrastrukturális fejlesztésekkel kapcsolatos területfejlesztési feladatokat.

Észak-magyarországi RFÜ: összehangolja a humán-, gazdaság- és infrastruktúra fejlesztéssel kapcsolatos területfejlesztési feladatokat, együttműködik a területfejlesztésben érdekelt társadalmi-gazdasági szervezetekkel.

Nyugat-dunántúli RFÜ: A Pannon Gazdasági Kezdeményezés keretében elősegíti a régió gazdaságfejlesztési szervezetei közötti együttműködést, közreműködik regionális klaszter szerveződések létrehozásában az autóipar, az elektronika, a faipar, a termálturizmus és a gyümölcsstermesztés területén. Az RFÜ adja a Pannon Autóipari klaszter menedzsment szervezetét.

Észak-alföldi RFÜ: közvetlenül nem utal feladatai között a gazdaságfejlesztésre, azonban a régió stratégiai programjának kidolgozása, megvalósításához pénzeszközök felkutatása, a forráskoordináció és a projektfejlesztés szerepel a felelősségi körében.

Dél-dunántúli RFÜ: közvetlenül nem utal feladatai között a gazdaságfejlesztésre, azonban a régió gazdasági, társadalmi helyzetének folyamatos elemzése, a régió stratégiai programjának kidolgozása, megvalósításához pénzeszközök felkutatása, a forráskoordináció és a projektfejlesztés szerepel a felelősségi körében.

Dél-alföldi RFÜ: a honlapon feladatköréről pontos információ nem elérhető, azonban a Dél-Alföldön működik Gazdaságfejlesztési Programcentrum, mely a régió fejlődését elősegítő önkéntes szerveződés. Regionális hatású projektek felkutatásával, kidolgozásával, finanszírozási háttérének feltárásával és a projektek megvalósításával támogatja a DARFT stratégiai céljainak elérését.

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek felismerték a regionális gazdaságfejlesztés jelentőségét, és tudatában vannak, hogy a

jelenlegi regionális intézményi struktúrában legalább a gazdaságfejlesztés koordinációja az ügynökségek felelőssége. Több ügynökség feladatdefiníciójában megjelenik, hogy folyamatosan figyelemmel kíséri a régió társadalmi, gazdasági helyzetét, közreműködik fejlesztési források felkutatásában, ill. a gazdaságfejlesztésben érdekelt szereplők közötti együttműködés elősegítésében. Kimondottan a gazdaságfejlesztésére utaló kezdeményezés a Nyugat-dunántúli RFÜ kompetencia meghatározásában jelenik meg a Pannon Gazdasági Kezdeményezés keretében, ill. a Dél-Alföldön a Gazdaságfejlesztési Programcentrum keretében. Ugyanakkor ahhoz, hogy valós szerepet töltsenek be az ügynökségek a regionális gazdaságfejlesztésben, még hosszú utat kell megtenniük (erre emlékeztetnek az Európai Unió intézményi értékelései is), ami összefügg az RFÜ-k jogi státuszának rendezésével, stabil finansziális háttér biztosításával, valamint a regionális intézményrendszer továbbfejlesztésével is.

Az RFÜ-k szervezeti problémái a következő módon foglalhatók össze (Pálné 2003, 37):

- rendkívüli országos egyenetlenségek a méret, forma tekintetében;
- a személyzet bizonytalan egzisztenciája, magas fluktuációja;
- a hálózat mérete túl kicsi, mivel a működés finanszírozása tisztázatlan;
- a szakmai összetétel és kapacitások hiányosak;
- földrajzi szétaprózottság.

Az alfejezet zárásaként még egy európai szintű összehasonlításra térünk ki a regionális fejlesztési ügynökségek vonatkozásában. Az európai gyakorlatban a hagyományos regionális fejlesztést követő ügynökségek alapvetően a beruházás-ösztönzés és támogatási konstrukciókhoz való hozzáférés terén nyújtanak információt és támogatják a régió érintett szervezeteit. Mindkét tevékenységi kör jellemző a magyar RFÜ-kre. Az új stratégiai orientáció keretében az európai ügynökségek az általános menedzsment, piacok, termelés és technológia terén nyújtanak tanácsadást, kockázati tőkebefektetéssel, kölcsönökkel segítik a vállalkozásokat, tudományos és technológiai parkokat működtetnek, és különböző képzéseket biztosítanak. Ezen tevékenységek közül a tudomány és technológia parkok működtetésére több régióban is találunk példát, a KKV-k számára nyújtott specifikus tanácsadás megjelenik pl. a Nyugat-Dunántúlon és Közép-Dunántúlon. Azonban az RFÜ-k finansziális háttérét tekintve nincs lehetőségük kölcsönök nyújtására, ill. kockázati tőkebefektetésre. Ezekre a tevékenységekre az állam a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal tulajdonában levő Regionális Fejlesztési Holdingot hozta létre. A Holding regionális és ágazati kockázati tőkealapokat hoz létre, ez a tevékenység azonban egyelőre a kialakítás fázisában van. Egyéb innovatív tevékenységek között megjelenhet a saját támogatási konstrukciók működtetése, melyre a magyar ügynökségek forrás hiányában ugyancsak alkalmatlanok, valamint támogatási konstrukciók adminisztrációja, mely tevékenység az RFT-k hatáskörébe utalt területfejlesztési források pályázati menedzselése során megjelenik az RFÜ-knél.

Az ügynökségek sikeressége szempontjából a szakmai orientáció és a jó menedzsment mellett fontos tényező a szervezeti környezet is, és a partnerek mozgásterülete is.

Európában az esetek jelentős részében szponzorként vagy alapítóként erős politikai legitimitációval rendelkező kormányzati vagy területi önkormányzati szerv áll (Pálné 1999, 106). Ez értelmezhető úgy is, hogy az ügynökségek a fejlesztéspolitika ki-szervezését jelentik a közigazgatásból. Magyarországon erre kevés szándék mutatkozik, és mivel a regionális közigazgatási reform megvalósítása késlekedik, ezért is lehet nagyobb jelentősége az ügynökségek feladatait, forrásait közvetlenül kezelő törvényi szabályozásnak. A regionális fejlesztés törvényi szabályozásának nem kell megvárnia a közigazgatási reform megvalósulását, anélkül is elkezdhető. A törvényi szabályozásnak erősebb társadalmi és politikai beágyazottságot kell létrehoznia (Pálné 2003, 45).

A regionális fejlesztés forrásai

Magyarországon a fejlesztési források elosztása döntően a minisztériumok hatáskörébe tartozik. Az Országos Területfejlesztési Koncepció meghatározza azokat a forrásokat, amelyek a közvetlen területfejlesztési forrásokat kiegészítve a területi fejlesztéseket mozdítják elő. Azonban ennek ellenére jellemző az állami források koordinálatlansága központi szinten is, valamint területi szinten is. A Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal ösztönzi a területfejlesztést közvetve és közvetlenül szolgáló források nagyobb mértékű összehangolását, hogy ezáltal egyrészt valódi területi fejlesztések valósulhassanak meg akár regionális vagy kistérségi szinten, másrészt a források ne aprózódjanak el, nagyobb volumenű beruházások is megvalósulhassanak, és a különböző szervezetek, önkormányzatok és vállalkozások is előre tervezhessenek, dolgozhassanak ki fejlesztési elképzeléseket.

A regionális fejlesztési rendszer hatékonnyá tételéhez szükséges a forrásdecentralizáció is, melyet elsősorban nem a minisztériumi források jobb koordinálásával, hanem törvényileg garantált módon kellene megvalósítani (Pálné 2003). Amint a korábbi állításokból kiderült, a területi kiegyenlítés szempontjából legnagyobb jelentősége éppen a kiadások decentralizációjának van. Egy jól irányzott forrásdecentralizációs törvénykezési csomag egyben hozzárendelhetné a forrásokhoz felhasználásuk legfontosabb, EU-ban használt elveit is: a programozást, a partnerséget, és ahol értelmezhető, az addicionalitást is.

2003-ban a következők voltak a területfejlesztés közvetlen eszközei: összesen kb. 40 Mrd Ft⁷

- Területfejlesztési Céllelőirányzat
- Területi Kiegyenlítő Támogatások
- Céljellegetű Decentralizált Előirányzat
- Terület- és Településfelzárkóztatási Céllelőirányzat
- Kistérségi Támogatási Alap
- Vállalkozási övezetek támogatása

Ezek közül a Területfejlesztési Céllelőirányzat kifutó forrás, csak az előző évi kötelezettségvállalásokat tudta teljesíteni, ezt váltotta fel a Terület- és Településfelzárkóztatási Céllelőirányzat, mely elsősorban zsáktelepülések elérhetőségét, hátrányos

helyzetű területek tökevonzó képességének erősítését és infrastrukturális fejlesztéseket támogató. Ennek az előirányzatnak a decentralizált részét a regionális fejlesztési ügynökségek menedzselték együttműködve a Regionális Fejlesztési Társasággal. A Kistérségi Alap és vállalkozási övezetek fejlesztésére szolgáló alapról a döntés központi szinten történt, itt is alapvető szempont volt a területi kiegyenlítés elve.

A Területi Kiegyenlítő Támogatások és a Céljellegű Decentralizált Előirányzat a Belügyminisztérium forrásait jelentik, melyekről évek óta a megyei területfejlesztési tanácsok döntenek.

Ezeket a forrásokat egészítették ki a Phare regionális programja, ill. a határ menti együttműködéseket támogató program.

A 2004. évben a Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat váltotta fel a területfejlesztést közvetlenül szolgáló forrásokat, melyet továbbra is kiegészít a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó két célelőirányzat. A Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat összesen kb. 16 Mrd Ft fejlesztési támogatást tartalmaz. A 2004. évben ezeket a forrásokat már kiegészítik a Strukturális Alapok forrásai is, elsősorban a regionális operatív program keretében.

2003-ban a következők voltak a területfejlesztés közvetett eszközei:

- térségi adókedvezmények rendszere a társasági adótörvényben;
- ágazati politikák keretében nyújtott speciális térségi támogatások (többletnormatívák a hátrányos helyzetű településeken);
- ágazati célelőirányzatok területi preferenciái;
- 7 hátrányos helyzetű megye többlettámogatása;
- többlettámogatások biztosítása a hátrányos helyzetű kistérségekben.

2003-ban a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal kezdeményezte, hogy azon ágazati célelőirányzatok 80%-áról, amelyek közvetetten a területfejlesztést szolgálják, decentralizáltan, a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörébe utaltan szülessenek döntések. A javaslat megkétszese és nem kellő előkészítettsége miatt az elutasításra került.

A 2004. évi költségvetésről szóló törvény rendelkezik arról, hogy a területfejlesztéshez kötődő ágazati fejlesztési források nem determinált részének bizonyos hányadát át kell utalni a regionális fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába. Az egyeztetések eredményeként, az eleve nem determinált keretekre vonatkozóan minimális források decentralizálása vált lehetővé a települési hulladék közszolgáltatás-fejlesztés, nemzeti közművelődési és könyvtári hálózatfejlesztés, játszótérfejlesztés, Projekt Előkészítő Alap II. ütem, útfenntartás, környezetvédelem és vízügy, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási feladatok és közmunkaprogramok támogatása terén. A források összegét tekintve az eleve figyelembe vehető nem determinált keretek összességében kb. 60 Mrd Ft-ot tettek ki, mely összeg az egyeztetések végére kb. 22 Mrd Ft-ra apadt. Ebből az összegből is a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat decentralizált része, tehát a közvetlen területfejlesztési forrás kb. 11 Mrd Ft-ot, tehát az összes decentralizált forrás összegének felét teszi ki. Ez mutatja, hogy még nincs kialakult gyakorlata és módszertana az ágazati és területi fejlesztések összehangolásának sem a központi, sem a regionális szinten. Ugyan-

akkor fontos hangsúlyozni, hogy bár minimális fejlesztési forrásról beszélünk, az első fontos lépés történik a forráskoordináció irányába. A források decentralizálásában részt vevő minisztériumok és a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek várhatóan modell értékű együttműködési mechanizmusokat alakítanak ki arra vonatkozóan, hogyan lehet az ágazati szakmai prioritásokat és a régiós sajátosságokat figyelembe véve elosztani a forrásokat. Az említett kormányhatározat legnagyobb hiányossága, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Beruházás Ösztönzési és Kis- és Középvállalkozás Fejlesztési Célelőirányzatából nem sikerült forrást bevonni a decentralizációs keretbe, ami hátráltatja a gazdaságfejlesztés területi szempontjainak érvényesülését.

2003-ban és 2004-ben a regionális fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába utalt forrásokat összefoglalva az 1. táblázat mutatja.

1. TÁBLÁZAT

*A regionális fejlesztési tanácsok döntési kompetenciájába utalt források
2003-ban és 2004-ben*

*(Sources Remitted to the Competence of Regional Development Councils
in 2003 and 2004)*

	2003. év	2004. év
Közvetlen területfejlesztési támogatások	Térség- és Településfelzárkóztatási Támogatás Phare tükör program	Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat decentralizált része
Közvetett területfejlesztési támogatások	Turisztikai Célelőirányzat Regionális Idegenforgalmi Bizottság által elosztott része	Turisztikai Célelőirányzat Regionális Idegenforgalmi Bizottság által elosztott része Települési hulladék közszolgáltatás-fejlesztés támogatása Nemzeti közművelődési és könyvtári hálózatfejlesztés Játszóterfejlesztés Útfenntartási és Fejlesztési Célelőirányzat Környezetvédelmi és Vízügyi Célelőirányzat Informatikai, távközlésfejlesztési és frekvenciagazdálkodási feladatok Közmunkaprogramok támogatása

Forrás: Saját szerkesztés.

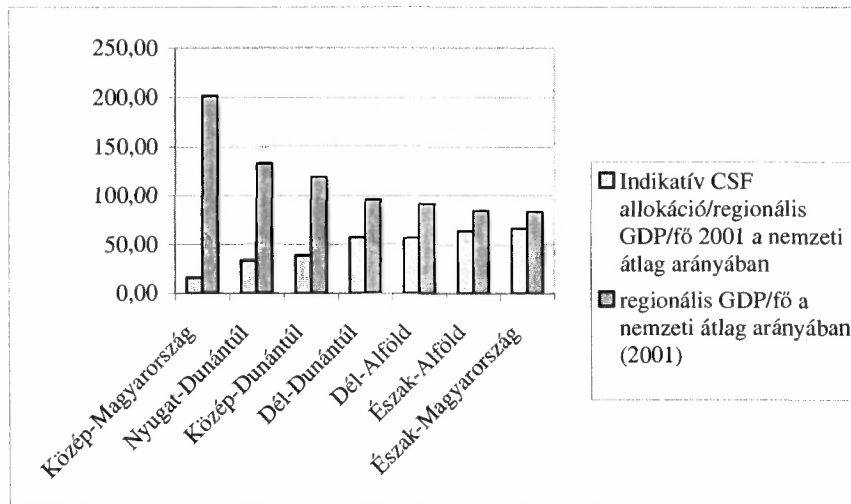
Az NFT előzetes regionális mérlege

Az NFT munkálatai során összegyűjtésre került az egyes OP-k indikatív regionális pénzügyi eloszlása. Bár a kimutatás nem a végleges NFT számokra épül, jelzésértékűnek számít. Azóta több OP-ban történtek tartalmi módosulások, de a teljes kép hasonló maradhatott.

Annak bemutatásához, hogy az említett fenti indikatív forrásallokáció milyen hatással lehet az egyes régiók közötti különbségekre, érdemes megvizsgálni, hogy milyen mértékben képes emelni az egyes régiók beruházási rátáit. Az NFT forrásai széles értelemben (pl. a humántőke-beruházásokat is beleértve) mindenhol beruházásokat hoznak létre. Azt, hogy milyen mértékben képesek az egyes régiók beruházási rátáit növelni a források, a regionális GDP mutatókhoz mérve érdemes megnézni (1. ábra).

1. ÁBRA

*Az indikatív forrásallokáció és a regionális GDP viszonya a magyar régiókban
(Relation between the Indicative Allocation of Sources and Regional GDP
in the Hungarian Regions)*



Forrás: Nemzeti Fejlesztési Hivatal.

Az abszolút értékeket nem szabad értelmezni, de az ábrából jól látható, hogy a GDP arányában mérve sokkal jelentősebb beruházások várhatók a szegényebb régiókban. Ez azt jelenti, hogy a beruházási források elosztása vertikálisan méltányos módon történik, a szegényebb régiókban beruházó önkormányzatok, vállalatok saját összerejükhez képest magasabb külső finanszírozásban részesülnek.

A fentiekből levonható a következtetés, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv regionális jelentősége nagy, főleg ha arra is gondolunk, hogy a következő támogatási periódus még több forrást fog biztosítani. Korábbi következtetéseinkből már látható, hogy igazi területi kiegyenlítődésre azonban csak akkor számíthatunk, hogyha a

kiadások regionális kézbe kerülnek végrehajtási szinten, és második lépésként a régiókban megjelenik a regionális politika is. Az is összhangban van korábbi következtetéseinkkel, hogy a regionális kiadásokat nem regionális bevételek alapozzák meg, ami az EU regionális politikája esetében mindig igaz marad, hiszen itt szupranacionális transferekről van szó.

Nem szabad elfelejteni azonban azt sem, hogy a regionális fejlesztések összehangolása továbbra is feladat marad, és országos, illetve ágazati programokra is szükség lehet. Több országban használják a Strukturális Alapokat ilyen kombinált módon.

Az országos összehangolási feladatra értelemszerűen csak egy országos szerv lehet képes, aki ráadásul megfelelő szakmai kapacitásokkal is rendelkezik. Ezt a ténytet az EU is elismeri módszertanában, és kötelezően előírja a regionális fejlesztések komplex hatásainak vizsgálatát, pl. modellezéssel.

Következtetések

A tanulmányban áttekintettük, hogy milyen tényezők teremtik meg a szükségletet a regionális gazdaságfejlesztés iránt, és melyek az ehhez szükséges intézményi feltételek.

Gazdasági oldalon több fontos következtetés született. A legfontosabb ezek közül, hogy az állam szerepvállalására szükség van, mivel a piaci folyamatok területileg nem feltétlenül hatékonyak, továbbá több tökevonzó tényezőt csak az állam tud befolyásolni. Az elsődleges állami szerepvállalási szempont tehát a gazdasági folyamatok által létrehozott egyenlőtlenségek kezelése. Az empirikus vizsgáldások szerint erre nemcsak méltányossági szempontok, hanem az országos jövedelemszint növelése miatt is szükség van – véleményünk szerint Magyarország esetében inkább az egyenlőtlenség okoz növekedési veszteségeket.

Az államnak nemcsak a piac területi hatású problémáit kell kezelnie, hanem magukat az állami funkciókat is „területésíteni” kell. Ennek legfontosabb módja a decentralizáció, az állam központi és a területi egységei közötti hatalmi és munkamegosztás. A decentralizáció jelentősége nem pusztán elméleti. Az empirikus vizsgálatok során arra találtunk bizonyítékot, hogy erős kapcsolat van a területi egyenlőtlenségek és a decentralizáció egyes fajtái, a pénzügyi és a politikai jellegű decentralizáció között. Az adatok alapján a központi állam nem tud hatékony kiegyenlítést végezni, erre csak a decentralizáció képes. Ezért elsőként a fejlesztések végrehajtását, másodikként pedig a politikai programalkotás decentralizációját tartjuk szükségesnek. A modern regionális fejlesztést (megosztott gazdaságpolitikai irányítás, alulról jövő kezdeményezések endogén tényezőkre alapozva) látjuk járható útnak. Ehhez azonban a központi szintnek is szükséges biztosítania a jogszabályi és átcsoportosított pénzügyi kereteket. A vázolt cselekvési program sürgősségét a magyarországi regionális folyamatok alakulása is erőteljesen igazolja.

Az új kormányzási modell a többi OECD országhoz hasonlóan, és összhangban az Európai Unió többszintű kormányzási elvével, Magyarországon is kezd meggyökeresedni. Ez jelentős változásokat generál az intézmény és szabályrendszerben,

melynek jelentős kulturális és társadalmi hatása is jelentkezik. Az EU többszintű kormányzási elve értelmében a szupranacionális, nemzetállami és szubnacionális szint mellett megjelennek az egyre nagyobb felelősséggel és kompetenciával rendelkező regionális és helyi szereplők is. A folyamat spontán és az EU ösztönzése hatására is végbemegy, amit azonban egy tudatos központi politika elő tud segíteni, és hozzá tud járulni a kompetenciakörök leghatékonyabb megosztásához és regionális szintre való delegálásához.

A regionális kiegyenlítés és a regionális fejlesztés azonban alaposan előkészítendő állami szerepvállalást feltételez, és komoly szakmai ismereteket, óvakodni kell a regionális fejlesztés vulgarizmusaitól. A regionális intézményeknek komoly szakmai tudású gárdával kell rendelkezniük, alaposan előkészített, komplex hatásvizsgálatokkal értékelt programokat kell kidolgozniuk.

A regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek státuszának, kompetenciakörének rendezéséhez elengedhetetlen a Parlament előtt levő területfejlesztési törvény módosítás elfogadása. A regionális fejlesztési tanácsok vonatkozásában szükséges lenne a megyei szintnek és a regionális szintnek a szétválasztása, mivel ugyanazon tanácstagtól nem várhatjuk el megyei és regionális szintű érdekek együttes képviselését. A jelenlegi törvénymódosítás a regionális és kistérségi szintet kívánja megerősíteni, mellyel egyetértünk, és a megyéknek módszertani, szakmai koordinációs szerepet szán területfejlesztési kérdésekben. A felelőségek és kompetenciák elhatárolása azonban csak a pénzeszközök feletti rendelkezés vonatkozásában történt meg a megyei és regionális szint között. El kell határolni a regionális fejlesztést az önkormányzatok városfejlesztési feladataitól is.

Az RFÜ-k vonatkozásában is alapvető jelentőségű a jogszabályi hiányosságok pótlása. Ez segítene tisztázni az ügynökségek szakpolitikai profilját, kompetenciakörét, felelősségi körét. Ugyanakkor az ügynökségeket szükséges megfelelő forrás-eszközökkel is felruházni. Jelenleg az RFÜ-k működési költségeket, és a továbbiakban feladat-alapú finanszírozást kapnak. A működési költséget a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (MTRFH) biztosítja a fejlesztési tanácsok számára, akik azt az ügynökség rendelkezésére bocsátják. Ez a forrás azonban nem bizonyul elegendőnek. A feladat-alapú finanszírozást ugyancsak az MTRFH biztosítja, ami egyrészt az ügynökségek államigazgatáshoz való egyoldalú kötődését determinálja, másrészt pedig a források felcímkézésével nem marad az RFÜ-k számára szabad szakpolitikai mozgástér, nem tudnak innovatív és régió specifikus kezdeményezéseket megvalósítani.

Leszögeztük, hogy a gazdaságpolitika irányításában az államnak továbbra is szerepet kell vállalnia. Ha azonban megfordítjuk a megközelítést, a gazdaságpolitikát nem kell teljes egészében a központi kormánynak irányítania. A helyi KKV fejlesztések, vagy helyi technológiafejlesztések megvalósításában a regionális szervezetek aktív részvétele szükséges. A regionális szervezetek, esetünkben a fejlesztési ügynökségek azonban csak akkor tudnak hatékony szerepet vállalni ebben, ha rendelkeznek mind puha (tanácsadás), mind kemény eszközökkel (pénzügyi eszközök, infrastruktúra), hisz csak ez esetben tudnak megfelelő ösztönző struktúrákat

kialakítani. A kemény eszközök vonatkozásában az RFÜ-knek nagyobb szabadságfokot és ehhez kapcsolódó ösztönző struktúrákat szükséges biztosítani.

Az egyes ügynökségek öndefinícióját tekintve eltérő képet kapunk arról, hogy mennyiben tekintik az RFÜ-k a gazdaságfejlesztést fő tevékenységüknek. Ugyanakkor minden ügynökség profiljában találunk kisebb-nagyobb mértékben KKV fejlesztésre, innovatív technológia alkalmazására, klaszterfejlesztésre vonatkozó kezdeményezéseket. Szükséges lenne ebben az összefüggésben egy központi szintű módszertan kidolgozása ajánlás jelleggel, a szaktárcák, a területfejlesztési tárca és az ügynökségek szorosabb együttműködése az adott területeken. Ezzel függ össze, hogy az RFÜ-k kompetenciakörének jogszabályi rendezése is hiányos jelenleg, és abban a gazdaságfejlesztési szerepnek is meg kellene jelennie.

A régiók közötti komplex kölcsönhatások miatt indokolt marad egy országos hatáskörű fejlesztési szervezet léte, aki koordinálni és összehangolni képes a komplex programokat, intézményrendszereket. Erre a jelenlegi feladatra a Nemzeti Fejlesztési Hivatal alkalmas lehet, mivel az EU-források koordinátoraként – figyelembe véve a források növekvő trendjét – egyre inkább ebben a szervezetben összpontosul a fejlesztéspolitika országos vezérlése.

Az RFÜ-k szakmai tevékenységének másik behatároló tényezője, hogy a fejlesztési források ad hoc jelleggel, nem előre tervezhetően állnak rendelkezésre. A megalapozott, alulról jövő gazdaságfejlesztési politikának előfeltétele a források középtávú tervezhetősége, melyre megalapozottan építhetnek a régiók stratégiái. A jelenlegi regionális stratégiák nem egységes módszertan alapján, nem egységes időtávra készültek, és nem tartalmazznak igazán régió-specifikus lehatárolásokat. Ebben a folyamatban a jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban előkészítés alatt álló átfogó fejlesztési terv nagy szerepet tudna játszani, amennyiben megvalósítaná a magyar fejlesztési források koordinációját, középtávú tervezhetőségét, és a regionális szintű stratégiai tervezésbe való bevonását. Ezáltal a fejlesztéspolitika is kitérítve válna, koherens egészévé szervezve a felülről és alulról kezdeményezett fejlesztési irányokat.

A hatékony regionális szintű gazdaságpolitika megvalósításának elengedhetetlen előfeltétele, hogy a területfejlesztést, ezen belül a gazdaságfejlesztést szolgáló területfejlesztési és ágazati források összehangolása, koordinációja megtörténjen. Erre a 2004. év során a 66/2004 kormányrendelet biztosít szűk kereteket. Fő hiányossága, hogy a beruházás ösztönzési, és a kis- és középvállalkozás-fejlesztési célleírányzat nem vesz részt a decentralizációban. Szükséges kialakítani az ágazati és területi fejlesztések mind központi, mind regionális szintű módszertani és gyakorlati összehangolását, valamint ehhez kapcsolódóan a regionális szinten az ágazati és területi szereplők együttműködési mechanizmusait szakpolitikai és forrás elosztási kérdésekben.

Úgy gondoljuk, hogy a területfejlesztés vonatkozásában sikerült összhangot teremtenünk az állam területi piackorrigáló, méltányossági szempontjai és az országos fejlődés között, melyet gyakran ellentétbe állítanak. Az összhangot éppen a decentralizáció képes megteremteni. Véleményünk szerint, ha az állam decentralizációba kezd, forrásokat oszt meg, illetve politikai autonómiát biztosít a regionális szervezetek számára, azzal úgy csökkentheti a területi különbségeket, hogy a

hatékonysági szempontokat sem rúgja fel. A központi redistribúció méltányos ugyan, de össztársadalmi szinten mégis káros alternatívát jelent, mivel a regionális divergenciát nem ellensúlyozhatja.

Jegyzetek

- ¹ 1) Mindenki joga arra, hogy gyakorolja feladatkörét azokon a területeken, ahol erre ő a legalkalmasabb. 2) A közfeladatokat gyakorló hatóságok kötelezettsége arra, hogy mindenkinek megadjanak minden eszközt kapacitásuk teljes kihasználására (Pálné 1999).
- ² Az intelligens régió egyik definíciója: „napjaink sikeres társadalmi-gazdasági tereit olyan intézményi rugalmasság jellemzi, mely az éppen aktuális társadalmi-gazdasági problémák következtető intelligenciával való kezeléséből származtatott tanulási képességen alapul” (Lovering 1999, 381).
- ³ A XXI/1996. évi törvény szerint a területfejlesztés négy alapeleme:
 - a területi politika, mint a fejlesztés irányainak és stratégiai céljainak a meghatározása,
 - az eszközök, mint a megvalósítás materiális és immateriális rendszerei,
 - a szabályozás, mint a szükséges beavatkozások rendszere,
 - menedzsment, mint a megvalósítás intézményrendszere.
- ⁴ A ma működő RFÜ-k nem egy időben jöttek létre. A Dél-dunántúli és Dél-alföldi RFÜ-k jöttek létre elsőként Phare Megvalósító Ügynökségekként. Következő lépésben az Észak-magyarországi, Közép-dunántúli és Nyugat-dunántúli RFÜ-eket alapították meg 1999 elején, és fő feladatukként a stratégiai tervezést határozták meg, ami egybehangzik a regionális tervezés és programozás irányába történt elmozdulással. Az Észak-alföldi és Közép-magyarországi RFÜ a legfiatalabb, 1999 végén alapították.
- ⁵ T/7730. a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról, www.mkogy.hu
- ⁶ www.westpa.hu, www.kdrfu.hu, www.ddrft.hu, www.kozpontiregio.hu, www.norda.hu, www.eszakalfold.hu, www.delalfold.hu
- ⁷ Forrás: Összefoglaló a 2003. évi területfejlesztési támogatásokról, MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatal, 2003. január.

Irodalom

- Barro, R.J. (1999) Inequality, Growth and Investment. – *National Bureau of Economics Research Working Paper*.
- Cullis, J.–Jones, P. (2003) *Középzügyek és közösségi döntések*. Aula Kiadó, Budapest.
- European Commission (2002) Regional Clusters in Europe. – *Observatory of European SMEs*. 3.
- Feldman, M. (2000) Location and Innovation: The New Economic Geography of Innovation, Spillovers, and Agglomeration. – Clark G.–Feldman, M.–Gertler M. (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford. 373–394. o.
- Gil, C.–Ezcurra, R.–Pascual, P.–Rapun, M. (2002) Decentralisation and regional economic disparities. – *European Regional Science Association Conference Papers*.
- Halkier, H.–Danson, M.–Damborg, C. (1998) *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Krugman, P. (1991) Increasing Returns and Economic Geography. – *Journal of Political Economy*. 99. 483–499. o.
- Lengyel, I. (2000) A regionális versenyképességről – *Közgazdasági Szemle*. December. 962–987. o.
- Lovering, J. (1999) Theory Led by Policy: The Inadequacies of the “New Regionalism”. – *International Journal of Urban and Regional Research*. 2. 379–396. o.
- McClements, C. (2001) *Regionális kapacitás Magyarországon: a Strukturális Alapok előkészületei. Záró tanulmány*. Phare SPP Non-Twinning Program.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. (2003) *A területfejlesztés irányítása*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.

- Porter, M.E. (1996) Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy. – *International Regional Science Review*. 1–2. 85–94. o.
- Rhodes, R.A.W. (1996) The new governance: governing without government. – *Political Studies*. 4. 652–667. o.
- Stern, N. (1997) Macroeconomic policy and the role of the state in a changing world. – Székely, I.P.–Sabot, R. (eds.) *Development Strategy and Management of the Market Economy*. Oxford University Press, Oxford. 143–175. o.
- Szalai Á. (2002) Fiskális föderalizmus, áttekintés. – *Közgazdasági Szemle*. Május. 424–440. o.
- Taylor, J.–Armstrong, H.W. (2000) *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Varga, A. (2003) Johann von Thünen és az „Új Gazdaságföldrajz” térgazdaságtana. – Barancsuk J.–Oroszi S.–Varga A. (szerk.) *Emlékkötet Zinhaber Ferenc professzor emlékére*. Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Pécs. 85–98. o.
- Vida Sz. (2004) *Regionális differenciálódási jelenségek magyarázata új gazdaságföldrajzi modell segítségével*. Kézirat.
- Yuill D.–Allen, K. (1982) European regional development agencies – an overview. – Yuill D. (ed.) *Regional Development Agencies in Europe*. Gower, Aldershot.

THE ROLE OF REGIONAL POLICY AND ITS INSTITUTIONAL SYSTEM IN HUNGARY

KATALIN DÖBRÖNTE – SZABOLCS VIDA

Regionalism comes to the front in nowadays as one of the possible ways of public administration and development policy. However, while public administration organised on spatial base has a millenary past, regional development policy as a category emerged only in the last decades. This tendency has strengthened through Hungary's accession to the European Union, as our membership also goes with the admittance to the funds of the EU regional policy.

One aim of the study is to present with a comprehensive train of thoughts the necessity of the regional development from the side of economy and public task taking from the following three points of view: analyses the theoretical considerations, the international experience and the Hungarian regional economic and institutional process. The study contains the examination of the regional institutional system based on its legal environment, relation to policy, orientation and disposable sources.

Based on the results of the analyses we attempt to answer the possibilities of the improvement of regional policy in Hungary. In our deductions we take a stand on further fiscal and political decentralisation and suggest some practical steps for its achievement. Decentralisation is a more effective alternative than central compensatory measures.