

NEMZETI TERÜLETFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ* **(rövidített változat)**

(A Summary of the Study Establishing the Hungarian Regional
Development Concept)

Bevezetés

Az MTA Regionális Kutatások Központja a KTM megbízásából *Illés Iván* főigazgató vezetésével a Nemzeti Területfejlesztési Konceptiót megalapozó tanulmányt készített 1995 végén. Jelenleg valószínűsíthetően sokak ismerik már magát a koncepciót, amelyet a parlamentnek kell elfogadnia. A Tér és Társadalom szerkesztősége úgy gondolja, hogy a koncepció mind tartalmi, mind elméleti-módszertani szempontból a regionális tudományos szakmai közvélemény számára is izgalmas kihívás. A koncepció megalapozására szolgáló hosszabb tanulmány rövidített változatát azzal a céllal adjuk közre, hogy módot adjunk a szakmai vitára e folyóirat hasábjain is.

A KÖZELMÚLT TERÜLETI FOLYAMATAINAK ÉS TERÜLETI POLITIKÁJÁNAK ÉRTÉKELÉSE

A gazdaság és társadalom térbeli sajátosságai

Gazdaság

Magyarországon a területfejlesztési politika mint kormányzati funkció 1990 előtt a sokadrangú állami feladatok közé tartozott. A *gazdaság* tervezése, irányítása *ágazati elvekre épült*. A területfejlesztést gazdaságfejlesztési kérdésnek tekintették, ezért a döntően infrastrukturális, szolgáltató jellegű feladatokat ellátó megyei és helyi tanácsok nem voltak a területfejlesztés lényeges szereplői.

Mindezek ellenére a területi folyamatok – a társadalmi-gazdasági fejlettségbeli különbségek területi-települési vonzatai értelmében – a kiegyenlítődés irányában hatottak.

* A tanulmány szerzői: Barta Györgyi, Csefkó Ferenc, Faragó László, Horváth Gyula, Hrubí László, Illés Iván, Pálné Kovács Ilona, Rechnitzer János. A rövidített változatot szerkesztette: Pálné Kovács Ilona.

1990 előtt a gazdasági rendszer – a piac, a verseny hiánya miatt – alapvetően az erős térségektől vont el és a gyengébbeket védte, preferálta. A gazdaság általános működési mechanizmusa hátravetette a gazdaság dinamikáját, ugyanakkor kétségtelenül hozzájárult a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez.

1990 után a differenciálódást előidéző gazdasági erők és az ezeket támogató szabályozás került túlsúlyba. A gazdasági válság következményei az ország különböző pontjain eltérő erősséget és előjelet eredményeztek: a gyenge területi struktúrák és a válságágazatok uralta térségek lettek az átalakulás vesztesei, a diverzifikált szerkezetű térségek pedig a nyertesei.

Magyarország ma – a gazdasági fejlődőképesség szempontjából – területileg erősen tagolt. A gazdaság elemeiben és a fejlődési folyamat dinamikájában jelentkező nagyságrendi különbségek egyértelműen azt mutatják, hogy nemcsak a területi különbségek növekednek, hanem a területi polarizálódás folyamatai játszódnak le (1. táblázat).

A szocialista nagyvállalatok szétesése és az új vállalkozások számának megsokszorozódása a gazdasági hálózatok szétszakadásához vezetett, s a munkamegosztás térkapcsolati rendszerei is átalakultak. A kommunikáció, ezen belül főleg a közlekedés és a szállítás növekvő költségei a kisebb gazdasági körzetek formálódását eredményezték.

Az ipari beruházások területi megoszlásában Észak-Dunántúl részaránya jelentősen növekedett, az Alföld és különösen Budapesté csökkent. A fejlettebb térségekben gyorsabb ipari (gazdasági) átalakulás zajlik.

Az agrárágazat még nincs túl a válságán. A tulajdonváltás és a kelet-közép-európai piacok elvesztése a legnagyobb visszaeséshez a mezőgazdasági termelésben vezetett. A mezőgazdasági termelés az agrárjellegű térségekben hanyatlott a legnagyobb mértékben. A válság, ha a mélypontra is jutott, hosszú ideig elhúzódhat, főként a tőkehiány és a tulajdonviszonyok lassú stabilizálódása miatt.

A külföldi működő tőke jelenléte a gazdasági centrumokban koncentrált, továbbra is előnyben részesítve Budapestet és környékét. Az ország elmaradottabb, keleti fele iránti érdeklődés csekély.

A privatizáció során domináns a főváros, illetve a vidéki nagyvárosok súlya. Az új vállalkozások térbeli terjedése (elsősorban a kereskedelemben és a szolgáltatásokban) dinamikusán indult a 90-es évek elején, az ipari tevékenységet folytató új gazdasági vállalkozások megjelenése azonban jóval mérsékeltebb. A vállalkozói aktivitás a fővárosban és az északnyugati térségekben (ezen belül is a nagyvárosokban és a középvárosokban) jelentős.

Külön is szólni kell a „Budapest–vidék” összefüggésről. A centrum–periféria viszonyok megerősödésére több tényező utal:

– Budapest és a vidék gazdasági potenciálja közötti különbség jóval meghaladja a lakosságszám arányait.

– A termelés térbeli különbségeit messze meghaladják a jövedelmek és a tőkefelhalmozás területi (Budapest–vidék) különbségei.

1. TÁBLÁZAT
Néhány piactudatszástási tényező területi különbsége Magyarországon, 1993
(Az adatok az országos átlag százalékában)
(Territorial differences of some market economy factors in Hungary, 1993)
[The dates are indicated in the percentage of the national average]

Megye	Munkanélküliségi ráta, 1994	A nyereséges ipar- vállalatok értéke- sítésének aránya	Ipari exportráta	Lakossági és üzleti szolgáltatásokban foglalkoztatottak	Egy külföldi befektetésre jutó jegyzett tőke	Vállalkozás- sűrűség
Budapest	52	118	91	137	85	187
Baranya	104	49	47	98	95	88
Fejér	103	115	159	73	132	98
Győr-Moson-Sopron	73	91	133	90	152	100
Komárom-Esztergom	116	63	62	89	160	115
Somogy	106	117	158	114	23	90
Tolna	123	148	54	93	51	67
Vas	79	79	204	91	561	65
Veszprém	103	71	129	102	111	83
Zala	89	133	91	89	157	98
Bács-Kiskun	130	104	121	86	68	88
Békés	140	89	160	85	198	56
Borsod-Abaj-Zemplén	174	26	125	92	107	71
Csongrád	101	84	53	99	42	65
Hajdú-Bihar	143	97	61	101	23	67
Heves	131	118	62	89	88	67
Jász-Nagykun-Szolnok	144	119	156	79	113	63
Nógrád	158	106	168	84	140	85
Pest	77	124	65	89	57	98
Szabolcs-Szatmár-Bereg	170	148	178	85	45	56

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv 1993. Különböző oldalak. Bp., KSH, 1994

- Több gazdasági ágazatban (főleg az iparban és a bankszektorban) újbóli szervezet-koncentráció figyelhető meg.
- A külföldi beruházások több mint 60%-a Budapesten valósult meg.

Infrastruktúra

A műszaki infrastruktúráknak mint ellátó rendszereknek az állapota és kiépítettsége elmarad az ország gazdaságának fejlettségi szintjétől. A közlekedési, a vízi, az energetikai és a távközlési infrastruktúrára egyaránt jellemző a jobb kiépítettség és a magasabb fejlettségi szint az ország nyugati felén. Az infrastruktúra általános és mérhető kiépítettsége a legnagyobb különbségeket a Tiszától keletre mutatja.

Az elmúlt öt évben a vidéki, falusi fejlesztések döntő hányada az infrastruktúrára koncentrált. Az 1992–94 közötti időszakban az országos beruházások 71%-a infrastrukturális jellegű volt. E beruházások a vidék, a falvak civilizációs színvonalában (utak, gáz-, víz-, csatorna- és telefonhálózat, iskolák, tornatermek) jelentős fejlődést, előrelépést eredményeztek, ám ugyanebben az időszakban tönkrement, leépült e vidékek, települések gazdasági, foglalkoztatási bázisa.

Az egyes műszaki infrastruktúra-ágazatok között is eltérő fejlődési tendenciák tapasztalhatók:

- Eredményt hoztak a vízi és a távközlési infrastruktúra-fejlesztésben az 1990–94 közötti időszak állami, önkormányzati és lakossági ráfordításai.
- A modernizációt alapvetően meghatározó közlekedési infrastruktúra ugyanakkor szinte változatlan maradt.
- A kommunikációs infrastruktúra különbségei következtében felerősödött a gazdaság főváros–vidék, nyugat–kelet, városok–falvak tagoltsága mellett a *Duna és a Tisza választóvonal jellege*.
- A *vízi infrastruktúra* fejlődését több tekintetben is aránytalanság jellemzi. *Súlyos a szennyvízelvezetés helyzete*, országos szinten is a kiépítettség csak 43%-ot ér el.
- Az 1990-et megelőző évtizedekben a városok és falvak *lakásellátottságában* mennyiségi és minőségi szempontból egyaránt jelentős kiegyenlítődés ment végbe. 1990 után a lakásépítés igen nagymértékben csökkent a városokban és a falvakban egyaránt.
- Az elmúlt öt évben az *alapfokú* és részben a *középfokú oktatási intézmények* kapacitása bővült, viszonylag jelentős fejlesztések valósultak meg. A legnagyobb arányú fejlesztés a kisebb falvakban történt.
- Az *egészségügyi hálózat* területi elhelyezkedése egyenlőtlen, s az utóbbi évek megvalósult fejlesztései ezt az egyenlőtlenséget erősítették. Az egészségügyi infrastruktúra az Alföldön, az ország keleti részén a legfejletlenebb.

Környezetvédelem

Az elmúlt öt évben az ipari eredetű környezetszennyezés a hagyományos gazdasági tevékenységek leépülésével és az energiaszerkezet változásával mérséklődött, de a korábbi károk helyreállítása éppen csak megkezdődött. A motorizáció fokozódása, a kommunális hulladék és szennyvíz mennyiségének növekedése fokozott terheket ró az országra. A már meglévő *szennyező források* térben nem egyenletesen helyezkednek el, hanem döntő mértékben a hagyományos ipari körzetekben *koncentrálódnak*.

A káros környezeti hatások sűrűsödési pontjai a városok. A terhelés – egyedi esetektől eltekintve – követi a települési hierarchiát.

A környezet állapotának főbb területei:

– A *levegő* az ország kb. 10%-án, az iparosodott körzetekben és a legforgalmasabb útjaink mellett *koncentráltan szennyezett*. Az északkelet–délnyugati tengely és Baranya megye szennyezettsége súlyos. Regionális léptékű a légszennyeződés Budapesten és környékén, a komáromi iparvidéken, a Közép-Dunántúlon, Pécs–Komló térségében, Sajó és a Zagyva völgyében.

– A *felszíni vízkészletek* döntő hányada a *Duna* vízgyűjtő területére koncentrálódik. Az 1990-es évek elejére a katasztrofális vízminőségromlás megállt és *némi javulás* következett be. Országos jelentőségű probléma az *Alföld* felszín alatti vízkészleteinek apadása. Nemzeti jelentőségű a *Balaton* vízminőségének helyzete. A *szennyvíz 30%-a tisztítatlanul*, 13%-a csak mechanikailag tisztítva kerül vizeinkbe és a talajba.

– Az egyik legértékesebb megújítható erőforrásunkat, a *talajt* számos *káros hatás* érte. A talajerózió 2,3 millió hektárnyi területet veszélyeztet. A szinte mindenütt megtalálható antropogén hatások mellett a defláció az Alföldön, a kedvezőbb helyzetű Dunántúlon pedig Somogy megyében a legsúlyosabb. A *hulladékok* deponálása, kezelése területileg eltérő képet mutat, a keletkező *veszélyes hulladékok mennyisége nő*.

– A jelenlegi tendenciák folytatódása esetén a természeti károk tovább erősödnek, az *élővilág* állapota romlik, csökken a természetes és természetközeli élőhelyek kiterjedése. A természeti és települési táj átalakulásában visszafordíthatatlan *negatív folyamatok* játszódnak le.

Foglalkoztatás, szociális helyzet

A *foglalkoztatás* körében (az utóbbi négy-öt évben területileg és ágazatilag differenciáltan) folyamatos és viszonylag egyenletes a csökkenés. Budapesten csak 6–7% közötti, a vidék átlagában pedig 10% körüli a visszaesés.

Regionális összehasonlításban Budapest és Pest megye, valamint általában a dunántúli megyék vannak viszonylag kedvezőbb helyzetben. A legkritikusabb Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megye munkanélkülisége. A megyei átlagok

mögött jelentősebb (súlyos, már-már társadalmi robbanással fenyegető) *kistérségi, települési különbségek* jelentek meg.

Az *átlagkeresetek* területi különbségei legmarkánsabban Budapest és a vidék között mutatkoznak meg. Az eltérések másik lényeges szintje a regionális differenciálódás. Pest megyében, valamint az észak- és nyugat-dunántúli régióban jelentősen magasabbak a nettó keresetek a többi megyéhez képest.

Az egy lakosra jutó adóköteles éves *személyi jövedelmeknél* megjelenik mind a Budapest–vidék, mind pedig a legrosszabb és legjobb megyei értékek közötti eltérés.

A hazánkban zajló *társadalmi folyamatoknak* is sajátos területi vetületei figyelhetők meg. Társadalmi-demográfiai egyenlőtlenségrendszer alakul ki: fokozódó regionális léptékű társadalmi szegregálódás, a rurális, elmaradott térségek társadalmi, kulturális, képzettségi, s mindezekből is fakadóan elszegényedési tendenciáinak, a társadalmi, demográfiai struktúrák torzulásának lehetünk tanúi.

Az 1990 előtti időszakban egyszerre jelentkeznek a nagyarányú „elproletarizálódás”, bérmunkássá válás és egy „kispolgárisodás”, szerény magántulajdonból és – a második gazdaságban szerzett – magántevékenységből származó jövedelemre alapozva. Különösen igaz ez a falvak népességére.

A változások 1990 után is a községekben a legdrámaibbak. Az ingázók elbocsátása és a falusi ipar megszűnése miatt a bérmunkásból munkanélkülivé válás itt öltött legnagyobb arányokat. Ugyanakkor a mezőgazdasági áruterelés válsága a közös, a háztáji és magángazdaságban is egyre többieket készítet az áruterelés felhagyására és a csak saját fogyasztásra való termelésre.

A *városok*, különösen a nagyvárosok társadalmának fejlődése a falvakénál jóval *differenciáltabb*. Egyfelől e településeken az elmúlt öt év jóval nagyobb rétegeknek (bár itt is a lakosság kisebbségének) eredményezett jövedelmi, vagyonbeli és státusbeli felemelkedést, másfelől ezekben jelent meg szembeűnően a „nyílt szegénység”, amit a saját fogyasztásra való mezőgazdasági termelés lehetősége sem enyhít.

Az elmúlt öt év kritikus helyzetet idézett elő az ország *cigány lakosságának felzárkózása, foglalkoztatása* tekintetében. E kérdés területfejlesztési következményekkel is jár, mivel a cigány népesség 40%-a (a népszámlálás adatai szerint) a két legnehezebb helyzetben levő északkeleti megyében, Borsod-Abaúj-Zemplénben és Szabolcs-Szatmár-Beregben él.

A területfejlesztés intézmény- és eszközrendszere

Kormányzati struktúra, területi szervek

Az *állami irányítás szervezetrendszerének átalakítása* a regionális politika szempontjából ellentmondásosan zajlott le. A tényleges helyi autonómiák (önkormányzatok) létre-

jötte, finanszírozásuk új alapokra helyezése kedvező feltételeket teremtett a helyi gazdaságfejlesztés – elsősorban a települési infrastruktúra – számára.

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrehozása a központi irányításban elismerte a regionális problematika fontosságát, ugyanakkor nem javult az ágazati tárcák tevékenységének regionális politikai koordinációja.

A területfejlesztés kormányzati feladatait, a kormányzat területpolitikai szerepét ugyanakkor *nem közvetítette önálló, sajátos területi intézményrendszer*. A válságtérsekben, a kormányzati támogatást élvező megyékben, valamint a Balaton problémáinak kezelésére létrehozott speciális szervek többnyire csak végrehajtási önállósággal rendelkeztek.

Ellentmondásosan alakult a kormányzati és területi szervek, a területfejlesztés szereplői közötti együttműködési készség is. A megyei önkormányzatok többsége nem volt képes integrálni térsége települési önkormányzatainak fejlesztési aktivitását. Saját, területfejlesztési célú forrásokkal alig rendelkeztek.

Az utóbbi években fellendült *kistérségi szövetkezesek* egy része kifejezetten fejlesztési célok érdekében jött létre. E szövetségek fontos szerepet töltek be a területfejlesztési politikában, bár területileg rendkívül *egyenetlenség*, nem fedik le az ország egészét, gyakran nem rendelkeznek városi központtal, ütöképes szervezettel.

A területi döntéshozatali rendszer meghatározó elemei a *települési önkormányzatok* voltak, amelyek többsége fejlesztési és ellátásszervezési döntéseit *elsősorban saját települési határain belüli* szempontokat követve hozta.

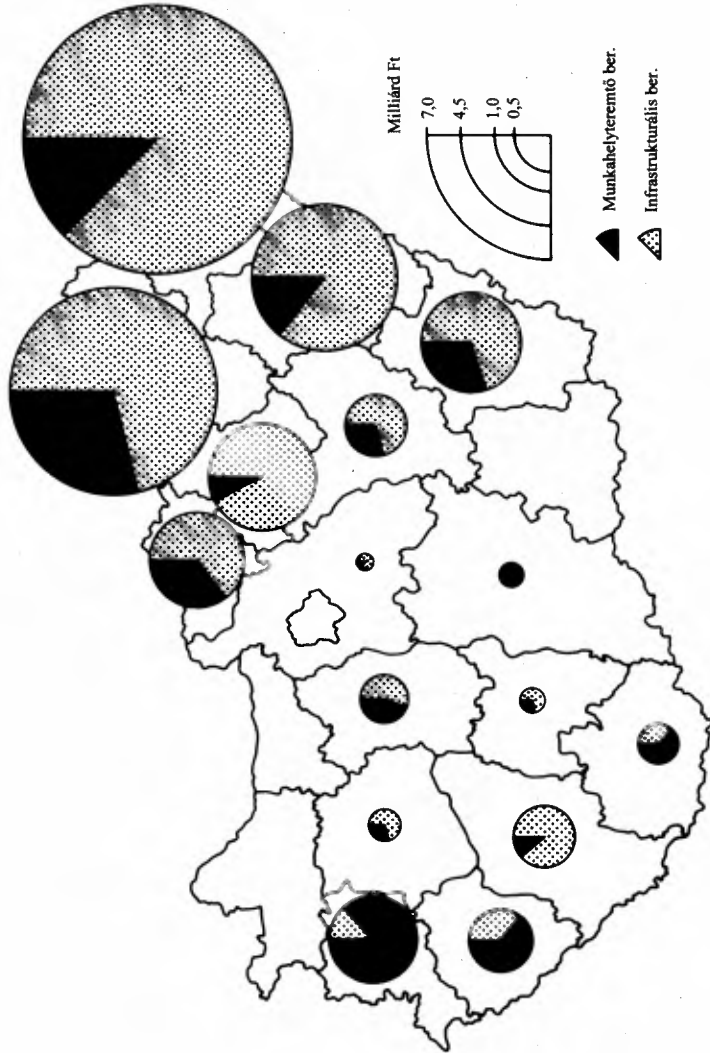
A területfejlesztés közjogi, közhatalmi szereplői mellett a *profit és nonprofit szféra* fejletlen, nem épült be szisztematikusan a regionális politikai intézményrendszerbe. Különösen hiányos a regionális pénzügyintézetek, a kutatás-fejlesztés intézményrendszere s a területi információs hálózat.

A gazdaság területi fejlődését sok – *egymástól független – program, koncepció, szerveződés, változatos költségvetési forrás, alapítványi támogatás* igyekszik kedvező irányba fordítani. Az *összehangolatlan* természetes következménye annak, hogy nem volt olyan szereplője a regionális szervezetrendszernek, amelyik a koordinációs és programalkotó funkciókat jogilag szabályozott formában elláthatta volna. Összességében a korábbi struktúra alapvető jellemzője a *gyenge területi szintű integráció és a centralizáció*.

A területfejlesztés pénzügyi eszközrendszere

A területfejlesztés eszközrendszerében az *elsődleges* szerepet, szisztematikus tervezés hiányában, az *állami támogatási-finanszírozási* rendszer játszotta. A szélsőségesen redistributív elosztási rendszerben az állami fejlesztési támogatások elosztási módszere *nem adott lehetőséget a támogatások regionális politikai mérlegelésére*. A területfejlesztési források felhasználása elsősorban a válságtérsekre, illetve az aprófalvakra koncentráldott (*1. ábra*), míg a vállalkozások feltételeit alapvetően befolyásoló közle-

1. ÁBRA
Területfejlesztési Alapból odaítélt támogatások megyénként
(Regional Development Fund Subsidies awarded to the counties)



Forrás: Horváth Gy. (szerk.) Reform of the Hungarian Regional Development Fund. Transformation of the regional development Fund. Transformation of the regional development incentive system in Hungary. Centre for Regional Studies, HAS, European Policies Research Centre. University of Strathclyde, Pécs, 1995.

kedési és kommunikációs infrastruktúra és az innovációt fogadni képes városias térségek háttérbe szorultak. A központosított újraelosztásban az elkülönített állami pénzalapok, az egyes tárcák fejlesztési forrásai között a kormány nem tudott összhangot teremteni, a forráselosztást nem tudta a regionális szempontok alapján harmonizálni.

A magyar kereskedelmi bankrendszer szerkezetében és működésében is számos olyan elem van, amely kedvezőtlennek bizonyult a regionális fejlődés, különösen a kevésbé fejlett térségek számára. *Jellegzetes különbségeket* mutatnak a pénz- és tőkepiaci folyamatok Budapesten és vidéken. A bankrendszer egyoldalú területi struktúrája megfelel a pénzpiac regionális megosztottságának. Bár a hazai és a külföldi bankok és pénzüintézetek száma dinamikusan nőtt a 90-es évek elején, egy kivételével ezek mindegyikének központja Budapesten van. A fiókhálózat is erősen polarizált, az erős kereskedelmi bankok fiókhálózata szegényes, és főként az ország nyugati felét, illetve a fővárost részesítik előnyben. A bankok túlnyomó részben kivonták a megtakarításokat a vidéki körzetekből.

A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere az utolsó öt évben alapvetően bevalótta a hozzá fűzött reményeket, dinamikus s a korábbinál területileg-településenként sokkal kiegyenlítettebb, kiegyensúlyozottabb infrastruktúra-fejlesztést tett lehetővé.

Bizonyos elemekben azonban negatív tendenciák tapasztalhatók. Az önkormányzatok túl sok jogcímen és túl sok csatornán jutnak támogatáshoz. A cél- és címzett támogatások preferenciáinak túlzott központosítása – miközben e támogatások jelentősen segítettek a települések fejlődését – torzította a települések saját preferenciarendszerét.

A területfejlesztés specifikus pénzügyi eszközének, a Területfejlesztési Alapnak a létrehozása kedvező változást hozott. Az Alap felhasználásának hatékonyságát rontotta az elkülönítettség és koordinálatlanság, a központosított döntési rendszer, a célok túlzott szétaprózottsága, az elbírálás és elosztás különböző elvei és a konstrukciók gyenge rugalmassága. A Területfejlesztési Alap összege mind a GDP-hez viszonyított arányában, mind a területi fejlődés problémáinak mérsékléséhez képest kevés volt. A Területfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokat értékelve összefoglalóan megállapítható, hogy azok az elmúlt években hozzájárultak bizonyos feszültségek enyhítéséhez, de az Alap sem mennyiségében, sem cél-, sem elosztási rendszerében nem tudott megfelelni a területfejlesztés új, a korábbinál sokkal nagyobb kihívásainak.

Az elkülönített központi alapok – amelyek lényegében ágazati és tevékenységi fejlesztéseket szolgálnak – számottevő területfejlesztési hatással rendelkeztek. Az alapok odaítélésénél azonban döntően az ágazati illetve a térségitől elszigetelt települési önkormányzati érdek érvényesült (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT
Az elkülönített pénzalapok fejlesztésre felhasznált pénzeszközei, 1994, Ft/fő
(The financial instruments of the separated funds used for development, 1994, HUF/person)

Megyék	Mezőgazdasági	Más gazdasági	Világ-kiállítási	Gazdaságfejlesztési jellegű alapok összesen	Innovációt segítő	Infrastruktúra-fejlesztő	Szociális ellátást segítő	Oktatási, kulturális és sport	Egyéb	Mindösszesen	Országösszesen = 100
Budapest	0	2	2 676	2 678	31	36	27	7	61	2 840	267,9
Baranya	25	16	0	40	68	343	0	35	6	492	46,4
Fejér	0	28	0	28	0	273	0	9	4	314	29,6
Győr-Moson-Sopron	2	440	0	442	11	494	5	40	40	1 033	97,4
Komárom-Esztergom	0	58	0	58	0	153	20	16	2	250	23,6
Somogy	0	256	0	256	0	235	29	12	46	579	54,6
Tolna	0	20	0	20	0	121	4	30	14	189	17,8
Vas	3	58	0	62	0	348	0	14	4	428	40,4
Veszprém	3	116	0	119	0	347	0	25	11	501	47,3
Zala	52	125	0	176	32	567	3	91	34	902	85,1
Bács-Kiskun	2	47	0	50	13	116	0	40	223	441	40,6
Békés	0	24	0	24	15	656	2	30	88	814	76,8
Borsod-Abaúj-Zemplén	18	64	0	82	0	508	0	10	46	645	60,8
Csongrád	1	8	0	9	16	38	0	22	4	88	8,3
Hajdú-Bihar	27	0	0	27	285	138	0	12	35	496	46,8
Heves	14	137	0	152	37	398	0	13	71	671	63,3
Jász-Nagykun-Szolnok	10	30	0	40	5	435	3	47	157	685	64,6
Nógrád	17	83	0	99	0	898	36	62	137	1 232	162,3
Pest	2	74	0	76	3	154	0	4	2	239	22,5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	147	86	0	233	43	1 975	2	11	184	2 448	230,9
Megyék összesen	19	84	0	103	31	438	4	24	60	660	62,3
Ország összesen	16	69	492	576	31	364	8	21	60	1 060	100,0

Forrás: APEH SZTADI adatbázis

A területfejlesztés erős és gyenge elemei

Erősségek

- A területfejlesztés törvényi szabályozása;
- A területfejlesztés elkülönült stratégiai döntési központjának a léte;
- Működési tapasztalatok a különféle irányítási modellekről;
- A Területfejlesztési Alap működtetése;
- Kialakult országos intézményi hálózat;
- Az ország térfolyamatairól meglévő kutatási eredmények;
- A területfejlesztési ismeretek oktatásának megjelenése néhány felsőfokú intézményben.

Gyenge elemek

- Területfejlesztési stratégia hiánya;
- Koordinálatlan fejlesztési programok, kialakulatlan stratégiai tervezés;
- A területfejlesztési döntések erős centralizációja;
- A fejlesztési források szétaprózottsága, a központi pénzalapok közti koordináció hiánya;
- A Területfejlesztési Alap viszonylag kis volumene;
- A decentralizált területi döntési mechanizmust működtetni nehezen képes területi középszint;
- A hosszú távú programozás számára alkalmas nagyrégiók hiánya, a mezoregionális együttműködést ösztönző szervezeti formák kialakulatlansága;
- A kedvezményezett területek mozaik-jellege, a térségi szintézis hiánya;
- Definiált kistérségi rendszer hiánya;
- A területfejlesztés ágazati prioritásának kidolgozatlansága;
- Szakemberhiány, illetve egyoldalúan képzett szakemberek, a területi folyamatok ismeretének hiánya.

Lehetőségek

- A nemzetközi szervezetek okmányainak ratifikálásából adódó feladatok következetes érvényesítése;
- Társulási szerződés az EU-val;
- A határmenti kapcsolatokat szabályozó európai tanácsi határozat;
- Az ET területi tervezési és vidékfejlesztési chartái;
- A decentralizáció megerősödése;
- A stratégiai tervezés megvalósítása, szakemberszükségletének biztosítása;
- Az európai kohéziós programok kiterjesztése az EU-val határos térségekre, az Interreg II. program;
- Az európai interregionális együttműködésekben való részvétel, hozzájárulás EU finanszírozási forrásokhoz;

- Erős területi intézményrendszer létrejötte, s egyben a regionalizmus kibontakozása;
- Az államháztartás reformja során a területfejlesztési támogatási rendszer stabilizálása;
- Térségi és helyi kezdeményezések, szerveződések az önerős fejlesztés kimunkálására.

Veszélyek

- A nemzetgazdaság teljesítőképességének romlása következtében a jövedelemcentralizáció erősödése;
- Az élesedő területi különbségek, politikai feszültségek miatt az egyes országrészek, régiók szembenállásának növekedése;
- A területfejlesztési törvény normativitásának gyengesége miatt a központi döntések túlsúlyának fennmaradása;
- A tárcák és a területi szereplők közötti érdekellentétek mérséklését szolgáló kiegyenlítő mechanizmusok elégtelen működése;
- A területi közigazgatás háttérbe szorítása a területfejlesztési döntési kompetenciák és finanszírozás decentralizálásában, tényleges legitimitással rendelkező területi szervező központ hiányának fennmaradása;
- Az elkülönített állami pénzalapok radikális mérséklése során a Területfejlesztési Alap volumenének csökkenése;
- Párhuzamos profilú intézmények harca (kamarák, vállalkozásfejlesztési központok, területfejlesztési tanácsok, kistérségi szerveződések) egymással a feladatokért, gyengítve a térségi integrációt;
- Megyei, regionális identitás hiánya, túlzott lokális, települési gondolkodásmód.

A TERÜLETFEJLESZTÉS KÖZÉP- ÉS HOSSZÚ TÁVÚ CÉLJAI; FELTÉTELRENDSZERE, FELADATAI ÉS ESZKÖZEI

A területfejlesztési politika megváltozott szerepe

A döntően magántulajdonon alapuló piacgazdaságban és a politikai hatalom centralizáltságát megszüntető plurális demokráciában a területfejlesztési politika funkciójának a korábbi – központosított és nem piaci – rendszerhez képest *gyökeresen meg kell változnia*, miután a területi fejlődést meghatározó döntések többsége szuverén módon, illetve decentralizáltan születik. A kormányzati területfejlesztési politikának ehhez az összehangolás, az együttműködés és az orientálás eszközeit kell biztosítania. A folyamat *sze-replőinek száma nagyságrendekkel megnőtt*. A területfejlesztési politikának a már létre-

jött érdekérvényesítő szervezeteket be kell vonnia a döntési folyamatokba, a még hiányzókat létre kell hoznia (vagy létrehozásukat elősegítenie) a térségi, települési fejlődés minden szintjén, annak érdekében, hogy a kitűzött célok az elérhető minél nagyobb társadalmi konszenzus keretében valósuljanak meg. Az Európai Unióhoz való csatlakozás célját szem előtt tartva törekedni kell az intézmények és eszközök harmonizálására az EU ma létező és jövőben várható követelményeivel.

A megváltozott jelleget, funkciókat figyelembe véve a magyar területfejlesztési politika *céljai* belátható távon:

– A *térségi és települési szerkezet* formálása, hogy alapot, keretet nyújtson a hatékony, innovatív és versenyképes vállalkozási, gazdasági tevékenység számára és ezáltal hozzájáruljon a gazdaság dinamizálásához, a jövedelemtermelés növekedéséhez;

– A társadalmi és gazdasági *esélykülönbségek csökkentése*, a nagyobb területi egységek, illetve a településtípusok szintjén a civilizációs és infrastrukturális *feltételek közelítése*, a súlyosan *leszakadó térségek*, települések *szociális problémáinak kezelése*;

– Olyan *programozási módszerek, eszközök és intézmények* kialakítása, amelyek a megfelelő kiterjedésű térségre, hatásterületre koncentrálnak és képesek a *strukturális válságjelenségek korai felismerésére, kezelésére és így hozzá tudnak járulni azok megoldásához*;

– A gazdasági fejlődés *térségi* – humán, természeti és egyéb – *erőforrásainak mozgosítása*, hasznosítása;

– A *területfejlesztési politika területi koordinációs szerepének* érvényesítése különböző szektorok, ágazatok, tárcák és szakterületek között;

– A *határokon átnyúló együttműködések és kapcsolatok* előmozdítása.

A területfejlesztési politika fő irányai

A területfejlesztés fő irányainak meghatározása során nem lehet eltekinteni az ország jelenlegi súlyos gazdasági helyzetétől, társadalmi problémáitól. Ezért elkerülhetetlen, hogy rövidebb és hosszabb távon eltérőek legyenek a területfejlesztési politika súlypontjai és prioritásai.

A középtávon prioritást élvező célok:

– Azokban a térségekben, ahol a gazdasági növekedés már megindult vagy küszöbön áll, ott az intézményi és technikai akadályok elhárítása (tulajdonrendezés, infrastrukturális szűk keresztmetszetek oldása), illetve a *vállalkozástámogatás* generális eszközeinek alkalmazása;

– Az akut szociális és *foglalkoztatási válsághelyzetek kezelése* az ország több összefüggő térségében. Az elkerülhetetlen segélyezés és rászorultsági alapú támogatás mellett azonban növekvő szerepet játszon az oktatás és átképzés, a települési infrastrukturális, környezetvédelmi és szociális célokat szolgáló közérdekű munka, valamint – a legkilátástalanabb esetekben – a népesség ésszerű arányú és irányú migrációjának elősegítése;

– A strukturális válság regionális csomópontjaiban koncentrált intervencióval a *szerkezeti váltás elindítása* (mindenekelőtt a bányászat, a kohászat, a hadiipar, a ruházati ipar fő telephelyein, valamint a mezőgazdasági termelés alacsony versenyképességű vagy piacait elveszített körzeteiben);

– A társadalmi, demográfiai és etnikai szegregáció mérséklésére irányuló célkitűzések és a belső fejlődési adottságokra alapozott, adekvát területi mobilitási politika megfogalmazása.

A területfejlesztés hosszú távon érvényesíthető prioritásai:

– A gazdasági tevékenység *térbeli struktúráját* minél nagyobb mértékben *összhangba kell hozni* a fenntartható fejlődés követelményeivel, az egyes térségek természeti, környezeti potenciáljával, megtartva a történelmi települési struktúra megőrzésre érdemes értékeit, figyelembe véve a tájalakítás esztétikai szempontjait;

– A különböző területeken és településekben élő közösségek számára meg kell teremteni a minél nagyobb *esélyegyenlőséget* a gazdasági tevékenységben, a munkával és kockázatvállalással arányos jövedelmekben és életkörülményekben egyaránt;

– Biztosítani kell, hogy Magyarország régiói, nagyvárosai, különböző szintű és funkciójú centrumtelepülései *integrálódjanak* a közös és átjárható határokkal rendelkező európai térségbe, egyenrangú funkciókat szerezve az európai városhálózatban, megteremtve egyúttal az ország földrajzi helyzetéből következő szállítási, kommunikációs, idegenforgalmi pozíciókat és az európai szintű regionális centrumfunkciók előfeltételeit.

A térstruktúrákra hosszú távon jelentős hatást gyakorló *gazdasági szerkezeti átalakulás* főbb elemei:

– *Dezindusztrializáció:* Az ipar lassú térszűrése, előbb a foglalkoztatottak számának, majd a GDP előállításához való hozzájárulás mértékének a csökkenésével;

– *Tercierizáció:* A szolgáltatóipar gyors túlsúlyba kerülése a gyáriparral szemben, a termelési szolgáltatások elterjedése (a gazdasági versenyben fokozódik az innovációs és a nem árjellegű tényezők befolyása, a termék- és piaci diverzifikáció, ami 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 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 diszperzibbá teszi, regionális gazdasági hálózatok jönnek létre, egyszersmind erősödik a településtípusok közötti differenciálódás és fokozódik a verseny a gazdaság telepítéséért;

– *A fenntartható fejlődés:* A gazdasági növekedés és a környezetterhelés mérséklésének összekapcsolása, a környezetvédelmi iparágak és beruházások priorizálása.

A regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének működtetésében *a következő Európa-komform alapelvek érvényesítendőek:*

– *Szubszidiaritás és decentralizáció:* Önálló mozgástér, döntési kompetencia és finanszírozási erőforrások biztosítása az eltérő méretű és jogállású területi közösségeknek belső erőforrásai és a nemzeti stratégia összehangolásában;

– *Partnerség:* A különböző ágazati, tulajdonosi és tevékenységi körbe tartozó szervezetek és intézmények területi fejlődésre hatást gyakorló döntéseinek intézményes koordinálása;

– *Programozás:* Alulról építkező stratégiai és operatív tervezés, a legitimált stratégiákkal komform fejlesztési prioritások, programok és támogatások;

– *Koncentráció és adicionalitás:* Jól elhatárolható területi fejlesztési típusok, kombinált költségvetési és költségvetésen kívüli erőforrás-hasznosítás a gazdasági növekedést szolgáló ágazati prioritásokhoz rendelve.

A magyar regionális fejlődés külső és belső feltételei

A regionális fejlődés nemzetközi feltételei

Az utolsó évtized gazdasági folyamatai *eltolódást* eredményeztek az európai gazdasági fejlettség és növekedés térbeli szerkezetében. Az északnyugat-európai hagyományos ipari centrumterületek egyértelmű vezető helyüket elveszítették. A növekedés és idővel a fejlettség magasabb szintje fokozatosan délebbre tevődött át és formálódóban van egy Észak-Spanyolországból, Dél-Franciaországból, Észak-Olaszországból, Dél-Németországon és Svájcra át Ausztriáig vezető övezet, amely a növekedés dinamikájában, az új technológiák alkalmazásában megelőzi a tradicionális centrumot. *Magyarország ennek az övezetnek a természetes folytatása*, ami potenciális előnyt jelent, de aminek megvalósítása számos – ma még bizonytalan – tényező függvénye, s azt is jelzi, hogy (kedvező esetben is) e folyamatok nyugatról fognak terjedni, eleinte növelve az országon belül az utóbbi években kialakult és jelentős nyugat-keleti különbségeket.

Az európai integrációs folyamatokban nagy és egyre növekvő szerepe van *a regionalizmusnak*. Mind a nemzetállam fölötti (közösségi), mind a nemzetállam alatti (regionális) szint jelentőségének erősödése ellensúlyozni hivatott a nemzetállam korábbi dominanciáját és kizárólagosságát. Politikai jelentőségen túl azonban *a regionális szint gazdasági fontossága is növekszik*. Az Európai Unió egyik legjelentősebb finanszírozási eszköze a Strukturális Alap, döntően a regionális fejlesztést és a regionális kiegyenlítést és kohéziót szolgálja. *A pénzeszközök címzettjei* nem nemzeti kormányok, hanem régiók, amelyeknek fel kell készülni a fejlesztési programozás gyakorlására, de – ami még fontosabb – az elnyert pénzeszközök hatékony felhasználására.

Európában a választóvonalak néhol csökkennek, máshol szaporodnak. A határok jellege, átjárhatósága a jövőben is folyamatosan változhat és ennek jelentős hatása lesz a határmenti területeken. Ausztria EU-hoz, valamint a schengeni egyezményhez való csatlakozása nyilvánvalóan hatással van a határmenti körzetek helyzetére. A volt jugoszláv határ az embargó miatt vált az áruforgalom számára átjárhatatlanná, a román és az ukrán határon pedig az átkelőhelyek hiánya és kiépíthetlensége idéz elő tarthatatlan állapotot.

Hazánk, helyzetéből fakadóan, fontos *európai tranzitútvonalak keresztesződési pontja*. A tranzitpozíció tényleges kihasználása részben saját döntéseinktől, infrastruktúránk állapotától, részben szélesebb környezetünk politikai-gazdasági helyzetétől függ. Magyarország súlya a *kelet-nyugati tranzit* lebonyolításában az utóbbi években szükség szerint csökkent, ugyanakkor tranzitszerrepünk – Jugoszlávia felbomlása és a háborús események miatt – jelentősen megnőtt *Nyugat-Európa és a Balkán közötti* forgalomban. Hogy mennyit sikerül és mennyit érdemes e szerepkörből megtartani, azt *gazdaság- és regionális politikai eszközökkel is befolyásolhatjuk*.

Az ország egésze és egyes régiói is jelentős szerepet játszhatnak *Kelet-Közép-Európa térségi integrációjában*. A *határmenti térségek* lehetőséget nyújtanak vállalkozási zónák kiépítésére. Az erősödő gazdasági, politikai és regionális együttműködés életre hívhat olyan *határokon átnyúló makrorégiókat*, amelyek részben történelmi tradíciójuk, részben jelenleg kibontakozó együttműködésük révén elősegíthetik a növekedési centrumok kooperációját és a saját országukban periférikus helyzetű területek pozíciójának javulását. Több ilyen formálódó régióban vagyunk érdekeltek: *Bécs–Pozsony–Budapest* vonal és annak környéke, az *Alpok–Adria térség*, újabban Európa egyik legjelentősebb *növekedési, innovációs pólusa*, az *Északkeleti-Kárpátok* tágabb környezetének öt országot (Ukrajna, Lengyelország, Szlovákia, Románia, Magyarország) átfogó térsége.

*A hosszú távú regionális fejlődés lehetséges feltételei és irányai
(Alternatív forgatókönyvek)*

A forgatókönyvek összeállításánál a következő elemekből célszerű építkezni: a gazdasági növekedés, a gazdasági szerkezet átalakulása, a népesség, az infrastrukturális fejlődés, a nemzetközi integrációs kapcsolatok és a környezetvédelem. Az elemek rendszer-elemzéséből vonható le következtetés a társadalmi egyenlőtlenség következményeire, a területi egyenlőtlenségekre és a forgatókönyvekben célszerűen alkalmazható területfejlesztési politikákra.

A regionális fejlődés elemeinek (egy „reálisan optimista” társadalmi-gazdasági scenárión belül maradó) változataiból három forgatókönyv állítható össze, amelyek alapvetően a területi egyenlőtlenségek szerint különböznek egymástól.

Polarizált forgatókönyv

A gazdasági-jövedelmi polarizálódás változatlan ütemben folytatódik, a kormánynak ennek ellensúlyozására nem sikerül hatékony lépéseket tenni. A forgatókönyv megvalósulása nem függ közvetlenül a gazdaság dinamikájától, de kétségtelen, hogy stagnálás, lassú fejlődés mellett nagyobb a valószínűsége. Az *ipar szerkezeti átalakulása* során csak néhány jelentős külföldi tőkebevonásra képes vállalatcsoport (nem teljes iparágak) indul dinamikus növekedésnek. A tudásigényes iparágak nemzetközi versenyképessége gyenge marad. A vállalati szerkezetben a nagyvállalati szektor továbbra is erős. A közép-vállalati szféra lassan erősödik, a kisvállalatok a nagy piaci központok felé törekednek.

A *mezőgazdaság zavarai* az új üzemi viszonyok lassú kialakulása és a keleti piacok elvesztése miatt elhúzódnak, a falusi lakosság széles köre élelmiszer-önellátásra törekszik.

A *tercier szektorban* a felső szintű termelési szolgáltatások Budapest-központúsága megmarad.

Megújul a *vándorlás*, a budapesti agglomeráción túl Nyugat-Magyarország irányában is.

Az *infrastruktúra-fejlesztés* – a tőkehiány miatt – követő jellegű marad. Jelentősen fejlődik a telekommunikáció, az út–vasútfejlesztés a jelenlegi fővonalak modernizációját (pl. a megkezdett autópálya-építkezések befejezését) jelenti, az ország kommunikációs szerkezete nem változik.

A *nemzetközi integrációs kapcsolatok* egyoldalúan a EU-felé irányulnak, Kelet- és Közép-Európával a gazdasági szálak gyengék és esetlegesek maradnak.

Az elhúzódo gazdasági pangás nem teszi lehetővé a *károsított környezet* helyreállítását. A környezetterhelés csökken a leépülő nehézipari körzetekben, de növekszik az új dinamikus zónákban.

E forgatókönyv esetén *fokozódnak a társadalmi egyenlőtlenségek*. A munkanélküliség magas (10% fölötti) szinten marad, s növekszik a munkaerőpiacról végleg kiszorulóok száma. A szegénység, *marginalizálódás* egyes kistérségekben általános jelenséggé válik.

Közepesen koncentrált forgatókönyv

A további polarizálódás a kilencvenes évek közepétől megállítható, ugyanakkor az ország mára kialakult területi szerkezetében a forgatókönyv nem prognosztizál alapvető pozitív strukturális változásokat.

A gazdaság *szerkezeti átalakulását* technológiai *megújulás* kíséri. Az új gazdasági szerkezetet nemcsak az elavult ágazatok (termékek) leépülése, hanem néhány új ágazat jelentős előretörése is jellemzi. Megerősödnek a tudásigényes ágazatok.

A *mezőgazdaságban* szerény mennyiségű, de értékes termékszerkezetű, gazdaságilag jelentős *export* marad fenn. Kialakul a nagyüzem – *családi vállalkozói farm* – és a részidős kisgazdaságok hatékony kombinációja.

A *tercier szektoron* belül a magas szintű szolgáltatások elsősorban Budapesten fejlődnek, de *jelentős regionális központok* alakulnak ki.

Az országon belüli *vándorlások kis léptékűek*, inkább régióon belüliek, és ezek erősödő motívuma marad a szakmai mobilitás.

A hagyományos *közlekedési hálózatban* megjelennek a *régióközi kapcsolatokat* szolgáló vonalak: új hidak, vasúti mellékvonalak felújítása. Javul az ország tranzitképessége, kiépül a belföldi légi forgalom. Erősödik a vidéki nagyvárosok szerepe a nemzetközi forgalomban.

Az ország *tagja lehet az EU-nak*. Emellett újra erősödnének a *kelet-európai gazdasági szálak*, Magyarország – mint az EU legkeletibb tagja – Ausztria korábbi kelet-nyugati közvetítő szerepét vehetné át.

Növekszik a *társadalom környezeti érzékenysége*. A környezetvédelmi beruházások új hazai szakmakultúrák elindítói lehetnek. Az ivóvízellátás és a hulladékelhelyezés növekvő problémaként jelentkeznek.

E forgatókönyv esetén is *jelentősek a jövedelmi különbségek, s magas marad a munkanélküliség*, de a gazdasági élénkülésnek köszönhetően *nem kerül sor tömeges elszegényedésre*, és jelentősen *előrehalad a polgárosodás*.

Dekoncentrált forgatókönyv

Az ország mára kialakult településhálózati, térségi aránytalanságai, feszültségei lényegesen mérséklődnek. 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 gazdasági *szerkezetváltás* során nem épülnek le teljes iparágak, a *technológiai megújulás* és az *új termékek* bevezetése a legfontosabb. A *tudásigényes* és környezetbarát *iparágak* adják a húzóerőt, de megélnékülnek egyes nehézipari és hagyományos fogyasztási cikkek gyártó iparágak is.

A *mezőgazdaság* a kettős piacszerzésnek köszönhetően jelentősen *exportorientált*: az EU-n belül magas feldolgozottságú, speciális minőségű termékekkel, Kelet-Európában vetőmag, tenyészállat, know-how exporttal, a termelési rendszerek kiterjesztésével jelentkezik.

A *tercier szektorban* – a felső szintű üzleti szolgáltatások mellett – a *közszolgáltatások* is fejlődnek, sok új munkahelyet teremtve.

A népességmozgás döntően kistérségeken belül marad. A nagyvárosok népessége csökken, agglomerációs gyűrűjük kibővül. Az urbanizációs tengelyek összeépülnek, ezek felé népességvándorlás folyik.

Az *infrastruktúra* fejlődésében – az előbbi forгатókönyvekben is feltételezett általános kommunikációs fejlődésen kívül – több új elem várható: az ország Budapest-centrikus közlekedési szerkezetét módosítják a *régióközi összeköttetések* (autópályák és hasonló hatású vasútvonalak, repülőterek), beépül az ország az *európai nagy kommunikációs rendszerekbe*, megélelnék a városhálózat nagy részében a *lakásépítés*.

Kedvezőbbek lesznek a *nemzetközi gazdasági-integrációs kapcsolatok*. Kelet-Európával valódi integrációs szálak alakulhatnak ki.

Lehetőség nyílik a *fenntartható fejlődés* elemeinek érvényesítésére, a *környezet javuló állapota* fontos társadalmi értékévé válik. A gyors gazdasági növekedés ugyanakkor a környezeti terhelést is erősen növelheti, s a környezet-romboló technikai eljárások alkalmazása sem kizárt.

A *lakosság* életkörülményeinek, *társadalmi szerkezetének*, jövedelmi színvonalának *területi különbségei mérsékeltek*. A társadalom differenciált, vannak szegény rétegek, ám a szegények területileg nem koncentrálnak. A végleges leszakadónak tűnő, marginális területek népessége elfogy, a kedvezőtlen életfeltételek kevés embert sújtanak.

A területfejlesztés intézményrendszerével kapcsolatos feladatok

A *területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény* elfogadásával kiépül egy *országos rendszer*, amely egészen a kistérségekbe tömörülő településekig valamennyi területi szinten és szektorban átfogja a területfejlesztés potenciális szereplőit.

Az intézményrendszer alapvető sajátossága a *decentralizáció és a koordináció, illetve az érdekegyeztetés* szervezeti kereteinek a kiépülése. Az ország minden térségében (elkülönült eszközrendszer birtokában) önkormányzati és partnerséget megvalósító szervezetek foglalkoznak a területfejlesztéssel, biztosítva ezen döntések demokratizmusát és a helyi sajátosságok érvényesülését.

Alapvető feladat, hogy a *szűkülő források* közepette a területfejlesztési döntések a térségek valós és legégetőbb problémáira koncentrálnak, előmozdítsák a hosszú távú fejlődést, összehangolják valamennyi érintett szereplő törekvéseit. A kiépülő intézményrendszer vertikálisan és horizontálisan is tagolt, ezért különös figyelmet kell fordítani a koordinációra, amit az érdekegyeztetés, a tervezés, és a monitoring rendszere szolgál.

A decentralizált rendszerben a *helyi szereplők* felelőssége az, hogy értékeljék térségük sajátosságait, feltárják a helyi erőforrásokat, megfogalmazzák fejlesztési koncepcióikat, programjaikat – figyelembe véve a nemzeti prioritásokat –, és komplex eszközrendszerrel (gazdaságtámogatás, infrastruktúra-fejlesztés, foglalkoztatáspolitikai, kutatásfejlesztés támogatása, humán erőforrások fejlesztése, marketing stb.) mozgósítsanak céljaik meg-

valósítása érdekében. Az állam feladata (e tekintetben) elsősorban a helyi kezdeményezések támogatása, az esélyegyenlőség feltételeinek megteremtése.

Az országos szintű intézményrendszer

A kormány elsődleges feladata a kiépülő intézményrendszer munkájának folyamatos szakmai segítése, az ágazatok közötti koordináció biztosítása, a parlamenti területfejlesztési döntések politikai és szakmai előkészítése. A regionális válságkezelésben és az országos jelentőségű – elsősorban infrastrukturális fejlesztési – projektekben együttműködik a területi döntéshozókkal. A kormány gondoskodik a területfejlesztési politika és intézményrendszer folyamatos formálásával az európai regionális politikai modellel való kompatibilitásról.

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium meghatározó szerepet játszik a kormányzati döntések előkészítésében és végrehajtásában.

Az Országos Területfejlesztési Tanácsnak törekednie kell a regionális politikai összefüggések országos áttekintésére és közvetítésére, konszenzust kell elérnie a képvisellel rendelkező szervezetek között. Az Országos Területfejlesztési Tanács váljék a területpolitikai érdekegyeztetés érdemi fórumává.

A regionális szint

Magyarországon nem érett meg a helyzet közigazgatási területi reformra. A regionális léptékű területfejlesztési politika szükségessége ugyanakkor vitathatatlan. Egyrészt – központi döntéssel, a térségi kezdeményezések figyelembevételével – mielőbb ki kell építeni a regionális léptékű tervezési-statisztikai egységeket, másrészt ezen egységek keretén belül ösztönözni kell a megyék és a kormányzat képviselőinek együttműködését. A regionális fejlesztési tanácsok mellett célszerű működtetni a fejlesztési ügynökségek rendszerét, a regionális fejlesztési programok menedzselésére.

A regionális rendszerek tervezése, a fejlesztési koncepciókhoz kapcsolódó rendezési tervek és szabályozási elvek kidolgozása, illetve a megyei szintű elképzelések koordinálása ugyancsak a regionális területfejlesztési tanácsok feladata.

A megyei intézményrendszer

A területfejlesztési tevékenység decentralizációjában a közeljövőben a megyei szint kulcsfontosságúvá válik. A területi erőforrások, sajátosságok alapján a tervezésben és elosztásban, a fejlesztési koncepciókban és programokban kell összehangolni az országos és regionális prioritásokat, valamint a kistérségek igényeit. A megyei szintű területfejlesztési politika elsősorban a helyi szereplők feladata.

A tervezéshez, a területi folyamatok megfigyeléséhez is elengedhetetlen az egységes, az Európai Unió követelményeihez igazodó információs rendszer kiépítése. Fel kell számolni a különféle kormányzati és nem kormányzati szervek párhuzamosan futó információs bázisait, illetve azok között biztosítani kell az összhangot. Mindezekben belül elsődleges feladat a területi szintű nemzeti össztermék és jövedelem számítási módjának kidolgozása.

Kistérségi szerveződések

A területfejlesztési politika területi alapegységei a *kistérségi szerveződések*. A kistérségek megszerveződését – az önszerveződés tiszteletben tartásával – szorgalmazni és segíteni kell.

A kistérségek különösen alkalmas területi formációk a helyi foglalkoztatási-szociális gondok kezelésére, az alap infrastruktúra-fejlesztés területi összehangolására. Elsősorban olyan kistérségi szerveződések élvezik a kormányzat támogatását, amelyek a területfejlesztésről szóló törvényben megjelölt szervezeti formában és nagyságrendben jönnek létre, vállalkoznak saját erőforrások akkumulálására.

A kistérségek szerveződései fontos szerepet töltenek be a helyi identitás erősítésében, a kulturális tradíciók ápolásában, a helyi társadalom területfejlesztéssel kapcsolatos igényeinek közvetítésében.

Az intézményrendszer fejlesztésével kapcsolatos hosszú távú feladatok

Hosszabb távon a munkaerőpiaci igazgatás, területfejlesztés, -rendezés, környezetvédelem, területi információs rendszer *egymással összehangolt struktúrában* működjön. A területi közigazgatás szervezésében folyamatosan figyelembe kell venni a regionális politika szükségleteit.

A hazai *regionális tudományok* megerősödéséhez fűződő igény találkozik a kormányzat szándékaival. Mind a *felsőoktatás*, mind pedig a *kutatás* kormányzati támogatást kapjon ahhoz, hogy a regionális tudomány mint szakma beépüljön a felsőoktatás és a szakmai képzés rendszerébe, és képes legyen megfelelni a várhatóan megnövekedő információs és szakmai tanácsadási, szakértői, kutatási igényeknek.

A kormányzat a *civil szerveződések* bekapcsolásával törekszik a területfejlesztési döntések társadalmi megalapozottságát, kontrollját biztosítani. A kormány a tervezésről szóló jogszabályok kidolgozásakor különös figyelmet fordít a társadalmi részvétel intézményeire, a tervezés demokratikus legitimitációjának biztosítására.

A területfejlesztési politika pénzügyi eszközrendszere

Követelmények az általános szabályozással szemben

A területfejlesztési folyamatokra elsősorban az ország általános gazdasági helyzete, szabályozása hat, ezért az általános gazdasági szabályozó- és intézményrendszer formálásakor figyelemmel kell lenni a regionális politika céljaira. A kifejezetten területfejlesztési forrásokból pedig az innovációban aktívabb, a felzárkózásban és a modernizációban előrehaladottabb térségeknek is részesedniük kell.

A munkaerő-költségekkel kapcsolatos elvonások nagyarányú növekedése különösen negatívan hat a kevésbé fejlett térségek munkaigényes termelésére. A területfejlesztési politika szempontjából tehát egyrészt kívánatos a munkáltatói *TB-járulékok csökkentése*. Másrészt meggondolandó a vállalkozási és a személyi jövedelemadó kedvezmények körének bővítése az elmaradott és hátrányos helyzetű térségekben. Az *érvényes csőd- és felszámolási eljárás módosítása* a kevésbé fejlett és a válságrégiók számára különösen sürgős.

A területfejlesztés szempontjából is meghatározó jelentősége van a *közbeszerzések szabályozásának*. Regionális preferenciák a központi és helyi közbeszerzéseknél egyaránt érvényesítendők.

Indokoltnak látszik a *pénzügyi szabályozás* módosítása. Bankfiókokra is elő kellene írni a minimális szolgáltatások körét. *Alaptőke-követelményben* célszerű lenne előnyben részesíteni azt a bankot, amelynek *székhelye vidéken van* vagy vidéki fiók(ok)at létesít. Meggondolandó továbbá – meghatározott területeken – a *banki tulajdonszerzés, a valódi univerzális banki működés* lehetővé tétele.

A *bankrendszer szerkezete* is felülvizsgálatra szorul annak érdekében, hogy a lakossági piacon a verseny lehetőségét fokozzuk, az önkormányzatok forrásait, betéteit pedig az államháztartás egyéb forrásaival összhangban kezeljük.

Önkormányzati finanszírozás

A rendszert *egyszerűsíteni kell*. Az önkormányzatok támogatási jogcímeit néhány szintetikus mutató alapján indokolt szűkíteni. *Növelni kell a helyi források*, adók és más bevételek arányát, hogy az önkormányzatok forráshelyzete is szorosabban kapcsolódjon a gazdaság alakulásához, jövedelemtermeléséhez. Az ebből adódó nagyobb differenciálódást célzott, kiegyenlítő támogatással lehet enyhíteni.

Az önkormányzati finanszírozás egyes lényeges elemeinek olyan átalakítása indokolt, hogy egy *szélesebb alapú, rugalmasabb és egyben decentralizáltabb elosztást* biztosító Területfejlesztési Alap részeivé váljanak. Elengedhetetlen továbbá az önkormányzati pénzügyek olyan újraszabályozása, amely *korlátot szab az eladósodásnak* és a gazdálkodásban hatékonyabb ellenőrzést biztosít.

Területfejlesztési Alap

A területfejlesztés specifikus pénzügyi eszköze a Területfejlesztési Alap, amelynek volumenét hosszabb távon növelni kell. A jelenlegi helyzetben elsősorban más állami források átcsoportosításával lehetne a területfejlesztési forrásokat növelni. Ha a *címzett és céltámogatások egy jelentékeny része területfejlesztési célra átcsoportosítható*, akkor ez az összeg elérhetné a GDP – Nyugat-Európában normának tekintett – 1%-át. E forrás egységes kezelése azért szükséges, mert a területfejlesztési politika támogatási *céljaiban súlypontát helyezés* indokolt.

Elsődleges súlyponttá lép elő a gazdasági bázis, a *munkahelyteremtés, a vállalkozások ösztönzése*. Ha a Területfejlesztési Alap és a Mezőgazdasági Fejlesztési Alap különállása fenn is marad, felhasználásukban igen szoros koordináció és együttműködés szükséges.

A területfejlesztési tanácsok létrehozása a decentralizált elosztás lehetőségét is megteremti. *Országos szinten* – az EU-normák figyelembevételével kidolgozott térségi szintek alapján – *csak a források megyék közötti allokációjáról* kell dönteni, míg a települések, vállalkozások projektszintű támogatása a megyei területfejlesztési tanácsok feladata. A Területfejlesztési Alap elosztásában is érvényesíteni kell a koncentráció és addicionalitás elvét.

A támogatások a munkahelyteremtést jelentős részben a térségcentrumokban ösztönnözzék. A kedvezményezett területek kistérségekből építkezzenek. A támogatás rugalmassága érdekében *üzleti tervek, projektek, komplex programok* támogatandóak, minél nagyobb mértékben *harmonizálva az Európai Unió vonatkozó eljárásaival*.

A vállalkozások ösztönzésének egyéb regionális eszközei

A regionális fejlődés ösztönzésének egyik eszköze az *adókedvezmény*. A helyi adók összegének és súlyának növekedésével a települések által nyújtott helyi adókedvezmények jelentősége is nőhet.

A regionális fejlődés támogatásának másik célszerű módszere lehet *kamatkedvezmények* nyújtása konkrét fejlesztésekhez. Jelenleg a kedvezményes kamatozású hiteleknek nagyszámú fajtája létezik, ezek között azonban regionális politikai célok nincsenek vagy elvértve jelennek meg.

Az európai folyamatokra tekintettel hosszú távra – kizárólag a *vámelőnyökre épített regionális fejlesztési övezeteket* létrehozni nem célszerű, miközben átmenetileg – és más intézkedésekkel kombinálva – alkalmazása meghatározott övezetekben pozitív hatással járhat.

A kevésbé fejlett területek gazdaságfejlesztésének nemzetközileg széleskörűen alkalmazott módszerét, az *ipari parkok és inkubátorházak* létrehozását támogatni kell. Az inkubátorház kisvállalkozók, az ipari park nagyobb vállalkozások vonzásának eszköze.

Mai körülményeink között az ipari park üzleti alapon való létrehozása nehezen járható, ezért azt az iparfejlesztés támogatott eszközének kell tekinteni.

Vállalkozási zónák strukturális válságban lévő régiókban alakítandók ki, ahol a meglévő struktúrák inkább gátját, mint előfeltételét jelentik a további fejlődésnek, a válságból való kibontakozásnak. Ehhez az áttöréshez kormányzati intervenció és az előbb felsorolt eszközök (adókedvezmény, kamatkedvezmény, átmeneti vámmentesség, infrastruktúra-megelőlekezés) kombinált alkalmazása szükséges. Ebből következik, hogy vállalkozási zóna valóban csak ritka, a legkritikusabb és „áttörést” célzó esetekben alkalmazható.

A területfejlesztéssel összefüggő feladatok a műszaki infrastruktúra és a környezetvédelem területén

A gazdaság globalizálódása, a döntési pontok decentralizálására törekvés nyomán – megfelelő kommunikációs infrastruktúra-fejlesztés esetén – *az ország Nyugat-Európa közvetítő centrumává válhat*. A gazdasági szerkezetváltás, a *tercierizáció*, a kis- és közepes méretű vállalkozások növekedésének következményeként dinamikusan nő a *kommunikációs és közlekedési infrastruktúra* iránti igény, és új elemként megjelenik az üzleti-pénzügyi infrastruktúra tömeges szükséglete. A termelői infrastruktúra igazán profitábilis területei az üzleti-pénzügyi, a hírközlési és a közlekedési infrastruktúra lesznek.

Az állami beavatkozás az elmaradott vagy válságzónákra koncentráljon, illetve hosszú távú területpolitikai céljai elérését szolgáló beruházásokat támogasson.

A műszaki infrastruktúra fejlesztésének területi prioritásai

Az ország általános területi fejlődésének szolgálatában az infrastruktúra fejlesztése kapcsán a következők fogalmazhatók meg:

– Az infrastruktúra-fejlesztés segítse elő, hogy a magisztrális hálózatok *kapcsolódjanak be az európai közlekedési hálózatba*;

– A fejlesztések tegyék lehetővé a *tranzitforgalom gyors, biztonságos áthaladását* az országon. *Bővíteni szükséges a határátmenetek számát*;

– Az infrastruktúra-fejlesztés nyújtson kínálatot a vegyes szállítási módok kihasználására, fejlessze a *kevésbé környezetszennyező vasúti és vízi szállítás*;

– Biztosítani kell az *európai nagyrendszereken áramló információ, tőke, áru és személyforgalom akadálytalan eljutását* az ország különböző területeire és be kell kapcsolni az *ország gazdasági vérkeringésébe* a periférikus elhelyezkedésű területeket; csatlakozni szükséges a területfejlesztési politika által kijelölt *növekedési pontokhoz*, helyszínekhez, elősegítve a munkaerő mobilitását is;

– Az infrastruktúra-fejlesztés során *oldani kell a sugaras szerkezetet*, interregionális infrastruktúrákat szükséges fejleszteni. Meg kell építeni a transzverzális pályákat, amelyek jelentősen módosítják az ország térszerkezetét, fokozatosan átrendezve a forgalmat. Budapesttől délre kell elterelni az európai magisztrális teherforgalmat. Növekednie kell a nagyobb teljesítményű hálózatok arányának (kétvágányú és nagy sebességre alkalmas vasúti pályák kiépítése, gyorsforgalmú utak építése stb.);

– *Ki kell építeni a regionális repülőterek hálózatát;*

– *Távközlési elmaradottságunkat (piaci alapokon) fel kell számolni.* A központi forrásokból kell támogatni, hogy térségek és központjaik minél nagyobb köre kapcsolódni tudjon a nemzetközi információs-hálózatokhoz, bekapcsolódjon a globális számítógépes rendszerekbe.

– A környezetbarát, energiatakarékos energiagazdálkodást szolgáló energetikai fejlesztések segítsék elő a kiegyenlített energiaellátást, a hátrányos helyzetű településekben az azonos életkörülmények kialakulását, a környezetszennyezés csökkentését;

– *A vízi infrastruktúra fejlesztése a lakossági és a termelési igények maradéktalan kielégítését, a szolgáltatott víz minőségének állandó javítását, a szennyvízelvezetés és tisztítás arányának gyors és folyamatos növelését szolgálja;*

– Az infrastruktúra-fejlesztési prioritások között az állami, önkormányzati szerepvállalás tekintetében is különös fontosságot kell kapnia az *intézményi infrastruktúrának*, a felsőoktatás, a középfokú oktatás, a kulturális intézmények, az egészségügy, s a különböző típusú állami közszolgáltatások hálózati rendszere racionalizálásának.

A környezetfejlesztés területi vonatkozásai

A gazdasági szerkezet átalakulása, a termelés térbeli átrendeződése idején szükség van arra, hogy a környezeti és területi szempontok beépüljenek a folyamatokba, a fenntartható fejlődés követelményrendszere érvényre jusson úgy, hogy a környezetvédelem ne csak korlátokat állítson, hanem maga is *fejlesztő erővé* válhasson.

Ma elsődleges feladat olyan *új gazdasági tevékenységek generálása, melyek környezetkímélőek*, anyag- és energiatakarékosak, valamint a fogyasztást is környezetbarát irányokba terelik. Ezekben az esetekben megfelelő szabályozással érvényesíthető a *megelőzés, a termékfelelősségi és a „használó fizessen” elv*. Ennek érdekében a környezetpolitikát *integrálni* kell az ágazati politikákba.

A prevenció mellett a következő években jelentős többletfeladatot ad a korábbi *környezetrombolásból származó károk felszámolása is*. Az elhárító típusú feladatoknál a *koncentráció elve* követendő. Komplex regionális környezetvédelmi programokat kell kidolgozni a legsúlyosabb hatásoknak kitett régiókra és a nagyvárosokra.

Rövid távon nem lehet minden esetben érvényesíteni azt az általános alapelvet, hogy a *szennyező viselje a költségeket*. Ezért a közeljövőben döntő szerep hárul a Központi

Környezetvédelmi Alapra. Felhasználásának korszerűsítéséhez a decentralizáció és szubszidaritás, a feladatarányos területi elosztás elveinek alkalmazása szükséges.

Új energiagazdálkodási politikával elő kell segíteni Magyarország *levegőminőségének javítását*, különös tekintettel a nemzetközi szerződések betartására.

A területfejlesztési programok elfogadásánál fokozott figyelmet szükséges fordítani a *vízbazisok védelmére*. Nemcsak a földhasznosítást, hanem a területhasználatot is szigorúan kell szabályozni és ellenőrizni. Nagy tavaink védelmére komplex programokat szükséges kidolgozni. Jobban kell ügyelni a vízháztartási egyensúlyra (pl. Duna–Tisza köze), elkerülendő az artézi vízkészleteink felélése.

A *csatornázásra és szennyvíztisztításra* vonatkozó EU-irányelvek megvalósítása 15 év alatt is csak intenzív munkával érhető el. Ennek megfelelően a szennyvíztisztítási kapacitás növelését és a csatornázást a következő években *kiemelt – központilag is támogandó – programként kell kezelni*.

A települési szilárd *hulladékok* lerakását a következő évtizedben kb. ezer új, olyan *kistérségi* hulladéklerakó létesítésével lehet megoldani, ahol legalább a minimálisan szükséges műszaki követelmények biztosíthatók.

A hulladékégetést, a veszélyes hulladékok lerakását és ártalmatlanítását *regionálisan* kell megoldani, a régiók közötti mozgást a szükséges minimumra szorítva.

A rurális térségek fejlesztésének fontos eleme a *tájvédelem* korszerű feltételeinek megteremtése a mező- és erdőgazdálkodással összhangban, különös tekintettel nemzeti parkjainkra, tájvédelmi körzeteinkre és természetvédelmi területeinkre. E feladatokon belül fokozott jelentőséget kell kapnia a természetvédelemnek. Áttekintendő a védett területek rendszere, s a térségi programokban érvényesíteni szükséges a védettség kritériumait. Cél, hogy *ne növekedjen az eróziós területek nagysága*. A rekultiváció, tájrehabilitáció nemcsak egy-egy bánya ügye, hanem az érintett település és sok esetben a kitermelés által meghatározott speciális mikrokörzet fejlesztésének komplex kérdése.

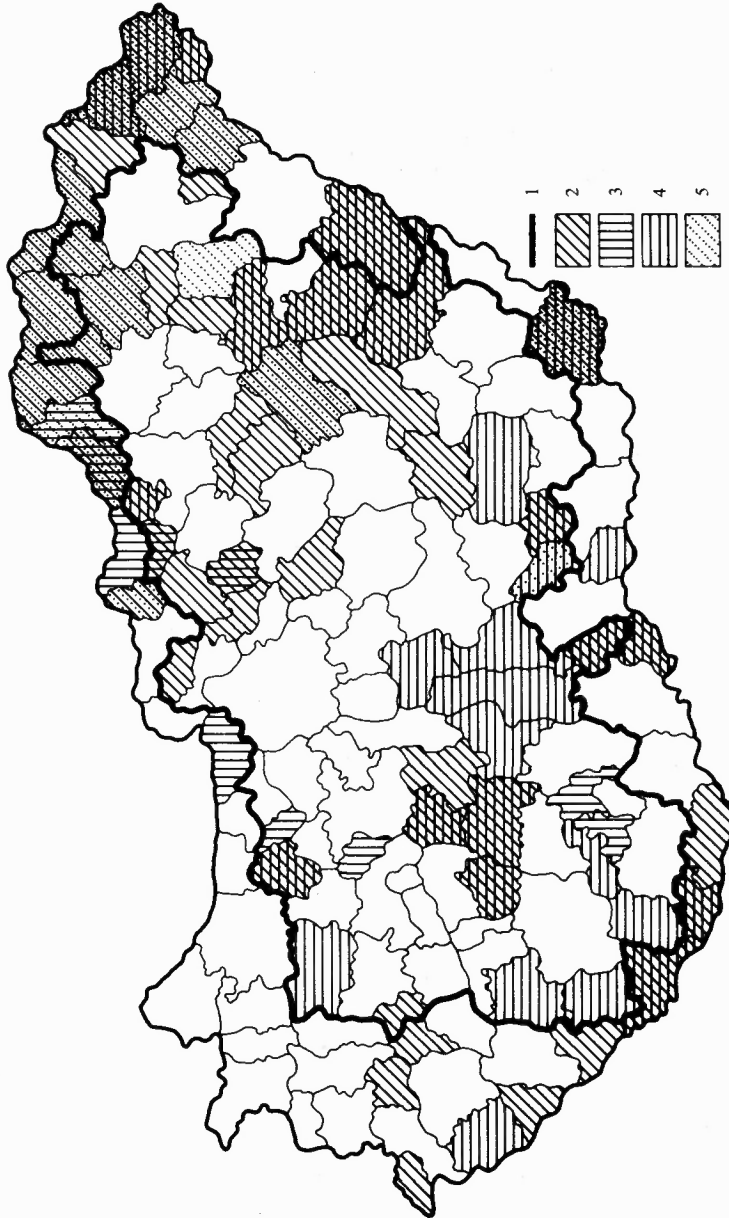
A környezet- és természetvédelmi követelmények érvényesítése szempontjából sajátos rehabilitációs, valamint környezetvédelmi feltételekhez kötött fejlesztési térségek határolandók le.

A NEMZETI TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA BEAVATKOZÁSI TÉRSÉGTÍPUSAI

A Nemzeti Területfejlesztési Konceptió nem fogalmazható meg egyetlen térségi tagoltságban. A térségi fejlődés legalább három dimenzióját szükséges kiemelni.

Az *első* a sajátos *strukturális, fejlődési gondokkal küzdő térségek dinamizációja*. Indokolt, hogy e vonatkozásban az Európai Unióban alkalmazott térségtípusokat vegyük alapul. A meghatározott problémátípusokhoz kapcsolódó lehatárolásból következik, hogy e térségek nem fedik le az ország egész területét, illetve ugyanaz a térség többféle problémátípusba is beletartozhat. (2. ábra)

2. ÁBRA
Javasolt kedvezményezett térségek Magyarországon
(Proposed advantaged regions in Hungary)



Jelmagyarázat: 1 – határmenti területek határa; 2 – elmaradott térségek; 3 – ipari jellegű válságtérség;
4 – rurális térségek; 5 – jelentős tartós és ifjúsági munkanélküliséggel sújtott térségek

E térségtípusok

- Budapest és agglomerációja, mint az európai metropolisrendszer egyik pólusa,
- a gazdasági innováció pólusterületei,
- határmenti térségek,
- gazdasági és társadalmi szempontból elmaradott régiók,
- ipari hanyatlás által sújtott térségek,
- rurális (mezőgazdasági) területek,
- jelentős mérvű pályakezdő-munkanélküliséggel és tartós munkanélküliséggel sújtott területek,
- környezeti szempontból kiemelten kezelendő térségek,
- vállalkozói övezetek.

– A *második* dimenzió ugyancsak az EU harmonizációs követelményeiből adódik. Az Európai Unió strukturális támogatásainak címzettjei azok a megyénél nagyobb térségek, amelyek rendelkeznek a regionális fejlesztési stratégiák és programok kidolgozására alkalmas információs és tervezési kapacitásokkal, és képesek azok megvalósítására. Magyarországon előreláthatólag *hat területi statisztikai és tervezési egység* (az EU-terminológia szerinti II. szintű egységes területi statisztikai egységek – NUTS II.) kialakítására kerül sor. E régiók a következők lehetnek: Észak-Alföld, Dél-Alföld, Észak-Magyarország, Észak-Dunántúl, Dél-Dunántúl, központi körzet.

Végül a *harmadik* dimenzió a településhálózat *különböző funkciójú, szerepkörű és nagyságú* elemei szerint tekinti át az ország településtípusait és fogalmaz meg irányelveket jövőbeli szerepükre, funkcióikra. Ezek:

- a főváros és agglomerációja,
- a nagyvárosok, régiócentrumok,
- a megyeszékhelyek,
- a többi város,
- nagy-, közepes és kisebb községek (általában 1000 lakos felett)
- aprófalvak (1000 lakos alatt),
- tanyák.

A kialakult gazdasági-társadalmi szerkezet és a regionális stratégia jellege szerinti térségtípusok

Budapest és agglomerációja mint az európai metropolisrendszer egyik pólusa

A gazdaság nemzetköziesedésével és a piacgazdaság térnyerésével párhuzamosan Budapest szerepe szükségszerűen előtérbe kerül. Az egész országnak elsődleges érdeke Budapest nemzetközi pénzügyi, üzleti és kereskedelmi központtá fejlesztése a szomszéd-

dos kevésbé fejlett pénzügyi infrastruktúrával rendelkező országokra is kiterjedő hatás-területtel. A jelenleg végbemenő gazdasági-foglalkozási struktúraváltozásban a szolgáltatások, ezen belül az üzleti szolgáltatások játszanak majd meghatározó szerepet, amiben Budapestnek történelmi és komparatív előnyei vannak minden más településsel és térséggel szemben.

A terület- és településfejlesztési politika beavatkozási területei ezért:

- E szolgáltatások infrastrukturális és térbeli feltételeinek megteremtése;
- Egyidejűleg elő kell segíteni, hogy a terciér és kvaterner szektor budapesti koncentrációja a jövőben mérséklődjön.

A gazdasági innováció pólusterületei

Az ország területén azonosítható innovációs pólusok:

- Az adott településen működő felsőoktatási és kutatási potenciál kritikus tömeget meghaladó mennyisége alapján;
- A 30 000 főnél nagyobb városokban az egyéni vállalkozók, gazdasági társaságok és vegyes vállalatok átlagot meghaladó sűrűsége és jelentős fejlesztési, beruházási tevékenység intenzitása alapján.

Az elmúlt évek adatai alapján a főváros mint legfontosabb centrum mellett:

- Pécs és Szeged mind oktatási-kutatási, mind vállalkozási szempontból elsőrendű innovációs centrum,
- Debrecen oktatási-kutatási aspektusból,
- Győr, Székesfehérvár, Kecskemét, Nyíregyháza vállalkozási szempontból elsőrendű centrum,
- Sopron, Miskolc, Gödöllő, Baja, valamint a Tatabánya–Tata várospár másodrendű innovációs pólusnak minősíthetők.

A területfejlesztési beavatkozás tartalma jelentős innovációt hordozó programok támogatása. A támogatás odaitélésének minden esetben feltétele az adott innováció országos, vagy térségi terjesztése.

Határmenti térségek

A határmenti térségek három típusa különböztetendő meg:

- A három nyugati határmenti megye (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala), amelyekre kiterjed az PHARE–INTERREG II. program. E térségek már létező, nemzetközi megállapodások alapján közösen végrehajtott fejlesztési programok akcióterületei. Az ország többi részén jelenleg ilyen program nem működik, és létrejötte esetén is a külső finanszírozásra kisebb az esély.

– A nemzetközi forgalmú határátkelőhelyek hatásterületei, amelyek alanyai a nemzetközi forgalom pozitív és negatív következményeinek. E térségekben elsősorban a határátkelés civilizált és gyors lebonyolításának feltételeit kell megteremteni, támogatva a gazdasági és más együttműködésre irányuló kezdeményezéseket, közös termelési és fejlesztési javaslatokat.

– A nemzetközi határátkelőhellyel nem rendelkező és ennek következtében *elszigetelődött, periférikus helyzetű térségek*. Meg kell akadályozni e térségek elnéptelenedését részben a megközelíthetőség javításával, részben az elmaradott térségek támogatásával azonos értékű eszközökkel.

Gazdasági és társadalmi szempontból elmaradott régiók

Ilyen típusú térségnek az Európai Unió szabályozása szerint azok tekinthetők, ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék nem éri el az EU-átlag 75%-át. A mi szabályozásunk a GDP magyar vidéki átlagának a 75%-át tekinti alapnak, illetőleg addig, amíg ez statisztikailag megnyugtató módon ki nem számítható, ezt egy többváltozós mutatószám rendszerrel helyettesítjük. A változók magukban foglalják:

- az egy főre jutó nettó (adózott) jövedelem szintjét,
- az adófizetők (legális keresők) jövedelmi szintjét,
- a munkanélküliségi rátát,
- az adózott jövedelmek elmúlt négy évi dinamikáját,
- az egyéni vállalkozók, gazdasági társaságok és vegyes vállalatok sűrűségét.

A lehatárolás az ország kistérségei szerint történik. Elmaradott térségnek minősül az ország 138 kistérsége közül 50 (az ország területének 32%-a). Az ország 19 megyéje közül 18 rendelkezik kisebb-nagyobb arányban elmaradottnak minősített térségekkel.

Az elmaradott térségekben *a támogatás fő területei*:

- munkahelyteremtő vállalkozások, külső tőkebevonás;
- az átfogó cél megvalósítását segítő infrastruktúra-fejlesztés;
- belső fejlődési kezdeményezések ösztönzése;
- oktatási és egészségügyi beruházások.

Az elmaradottság mérséklése a központi és legátfogóbb program, ugyanakkor a területfejlesztési politika a jövőben nem korlátozódhat kizárólag e cél megvalósítására. A hatékony térbeli szerkezet kialakításának átfogóbb, többirányú célrendszerét kell szem előtt tartani. A területfejlesztés pénzeszközeinek felhasználásában ezért arányeltolódásnak kell végbemennie.

Ipari hanyatlás által sújtott térségek

- Az Európai Unió szabályozása szerint e kategóriába azok a területek sorolandók, ahol:
- az ipari foglalkoztatottak aránya meghaladja az országos átlagot,

– az ipari foglalkoztatottak számának elmúlt öt évben bekövetkezett csökkenése meghaladja az országos átlagot,

– a tartós munkanélküliség aránya az országos feletti.

A sajátos magyar körülmények miatt a mindhárom kritériumnak eleget tevő térségek száma csekély. Az ipari foglalkoztatottak száma legnagyobb arányban a csak „telephely-
iparral” rendelkező agrár régiókban, valamint azokban az urbánus régiókban csökkent, ahol a szolgáltató ágazatok gyors fejlődése az ipart kiszorította. Egyik sem tipikusan ipari térség. Másrészt a munkanélküliség aránya is a falusi és agrártérségekben és nem az ipari területeken a legnagyobb. A fenti kritériumoknak így teljes egészében hat, részben pedig három kistérség tesz eleget.

E térségekben a támogatási célok lényegében azonosak az elmaradott területével, a feltételek és módszerek azonban mások. Sokkal több determináló adottsággal, konzer-
váló érdekléssel és politikai érdekérvényesítéssel kell számolni. A környezeti problémák is súlyosabbak, mint más területeken.

A feladat nagyságrendje és a helyi érdekrendszer bonyolult volta miatt elkerülhetetlen az állam közvetlen részvétele a szerkezetváltásban, azaz – nemzetközi forrásokkal meg-
támogatott – *átfogó szerkezetátalakítási program* megvalósítása indokolt.

Rurális (mezőgazdasági) területek

A rurális térségek kiválasztásának kritériumai:

- a mezőgazdasági foglalkoztatottak vidéki átlagot meghaladó aránya,
- a vidéki átlagnál alacsonyabb népsűrűség.

A harmadik EU-kritérium, az átlagosnál nagyobb népességcsökkenés Magyarországon nem vagy alig alkalmazható, mivel az egész országban visszavándorlás tapasztalható. Ezért a mindhárom kritériumnak megfelelő rurális térség alig van: a 138 kistérségből mindössze 8, azaz az ország területének alig 4%-a. A kritériumok helyi feltételeknek megfelelő rugalmasabb alkalmazásával 53 kistérség minősíthető jelentős arányban rurális jellegűnek.

E térségekben a támogatás fő területei:

- a mezőgazdasági tevékenység termékszerkezetének és fajtaválasztékának átalakítása,
- az ökológiai és földrajzi feltételeknek megfelelő területfelhasználási szerkezet elősegítése,
- a kedvezőtlen termőhelyi adottságú térségekben környezetkímélő tájgondozásért jövedelmekiegészítő támogatás nyújtása,
- városhiányos területeken megfelelő centrumok fejlesztése,
- az alacsony népsűrűségnek és a kis településeknek megfelelő ellátási formák bevezetése,
- kiegészítő jövedelem megszerzési lehetőségeinek elősegítése.

A központi támogatás formái: a helyi elhatározású fejlesztésekhez való hozzájárulás és a gazdálkodók támogatása hitellel, más pénzügyi kedvezményekkel.

Jelentős mérvű pályakezdő és tartós munkanélküliséggel sújtott területek

A támogatás fő területei:

- speciális, a helyi gazdaságba integráló célprogramok,
- a gazdasági szerkezet-korszerűsítés,
- az oktatás, átképzés.

A cél támogatandó, amelynek elérése érdekében a foglalkoztatás történik. Önmagában a foglalkoztatás ugyanis nem segít a térség tartós strukturális problémáinak megoldásában. A besorolás szigorú kritériuma alapján (az átlag másfélszerese) a térségeknek csak viszonylag kis hányada kerülhet e csoportba.

Környezeti szempontból kiemelten kezelendő térségek (3. ábra)

- A kiemelt üdülőkörzetek;
- A fővárosi agglomeráció;
- A nemzeti parkok;
- A bányarehabilitáció térségei;
- A dunai vízierőmű-projekt által súlyosan érintett területek.

Vállalkozói övezetek

A koncentrált kedvezmény-nyújtás és beavatkozás kistérségei ott jelölendők ki, ahol:

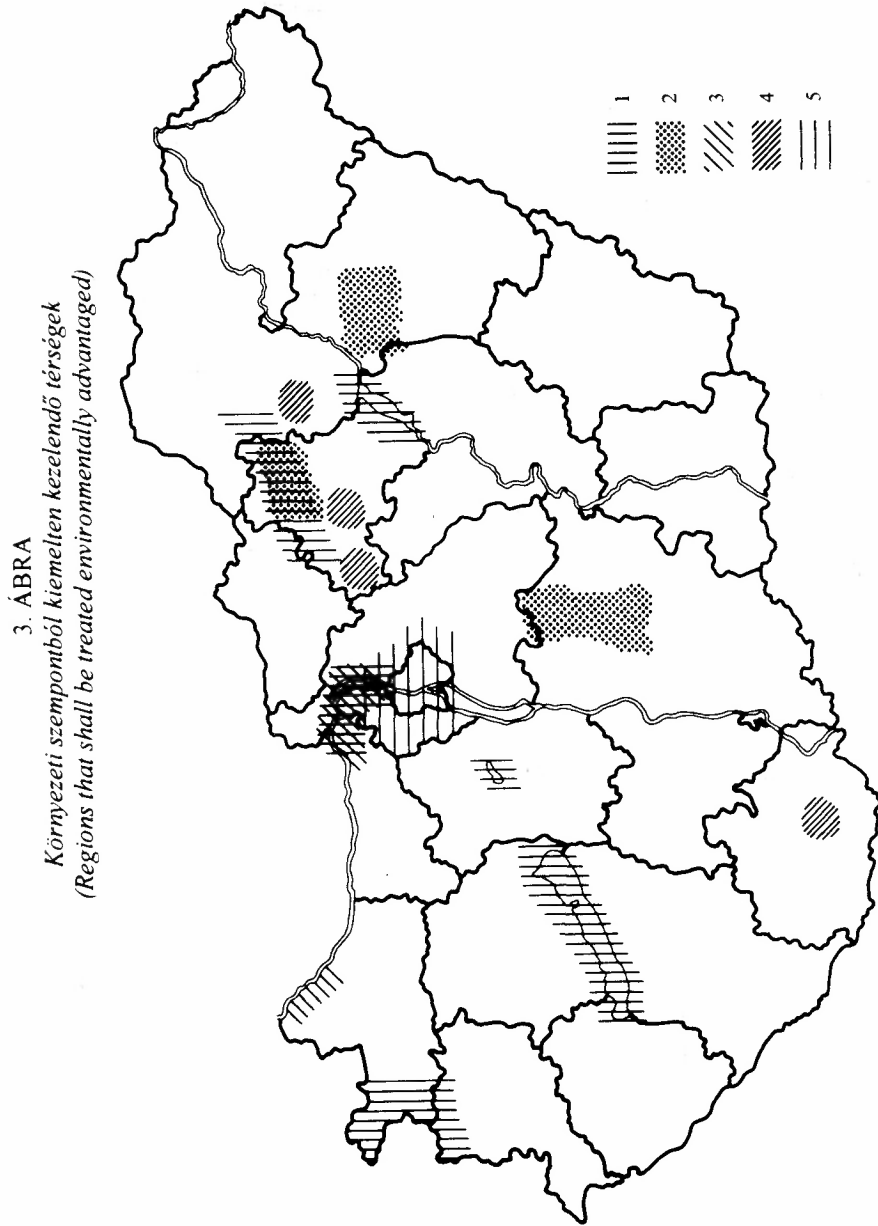
– a gazdasági-ipari struktúraváltás súlyos szociális és foglalkoztatási problémákat okoz,

– ezek a problémák csak jelentős beavatkozással oldhatók meg,

– a struktúraváltás igényén túl a térség jelentős közlekedési csomópontban fekszik, különböző szállítási ágak közötti átrakás helye, vagy más kedvező infrastrukturális adottsága van, ami a fejlesztést gazdaságilag is ígéretessé teszi,

– olyan határmenti térségben található, ahol kihasználhatók – fejlettebb állam szomszédsága esetén – az olcsóbb magyar munkaerő, fejletlenebb vagy hasonló fejlettségű állam esetén a fejlettebb és stabilabb magyar piacgazdasági és pénzügyi környezet előnyei.

A támogatás formája a helyzettől és fekvéstől függően változó, de mindenképpen a kedvezmények kombinációja. A létesítés különösen előnyös lehet azokon a hármashatár pontokon, amelyek még jelentős nemzetközi határátkelőhelyet is jelentenek. A másik fontos kritérium, ha a határmenti helyzet előnye és az ipari válsághelyzet megoldásának sürgős igénye kombinálódik.



Jelmagyarázat: 1 – kiemelt üdülőkörzet; 2 – nemzeti park; 3 – Dunai Vízterőmű projekt által érintett területek; 4 – bányarehabilitáció térségei; 5 – Budapesti agglomeráció.

Magyarország nagyrégióinak fejlesztési irányai

Alföld

Az ország legnagyobb és egyben leghomogénebb régiója, bár e nagytérségen belül is jelentős különbségek vannak. A két alföldi régióra együttesen elkészített „Az Alföld hosszú és középtávú területfejlesztési koncepciója” szerint a fő stratégiai célok a következők:

A fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése és biztosítása az Alföldön. Az Alföld ökológiai rendszerei az átlagosnál sokkal sérülékenyebbek. Vízháztartása kedvezőtlen, óriástáblás mezőgazdasága a talaj és a genetikai állomány pusztulása szempontjából kockázati tényező. A klímaváltozásra is tekintettel az Alföld vízellátását – a tározás nagyobb mértékű kiépítésével – elsősorban a folyamok parti víztartó rétegeire kell alapozni. A területfelhasználásban tagoltabb szerkezetre kell törekedni a talajpusztulás megakadályozása és az élővilág diverzitásának fenntartása érdekében.

A régió akut gazdasági és szociális válságának mérséklése a következő fontos terület. A mezőgazdaságban a zöldség-, gyümölcs-, szőlőterületet csökkenteni szükséges. Az Alföld sajátos mezőgazdasági kultúráinak, márkahírnevének és külső piacainak megőrzése az állami szerepvállalást szükségessé teszi. A válságot sikeresebben túlélő alföldi iparágaknak (építőanyag-ipar, nyomdaipar, élelmiszeripar) célszerű preferenciákat nyújtani. Debrecen és Szeged központtal magas szellemi munka- és innovációigényes ágazatok bázisai alakítandók ki. A többi településen a nagyvállalatok, mezőgazdasági nagyüzemek korábbi ipartelepei a helyi együttműködési, kooperációs rendszerbe építendőkké.

Az Alföld sajátosságainak és belső diverzifikáltságának megőrzése érdekében a régió sajátos településhálózatának (óriásfalvak, tanyarendszer) megfelelő közigazgatási és önkormányzat-finanszírozási rendszer alakítandó ki. Az Alföldön különös jelentősége van a differenciált kistérségi programoknak.

Észak-Magyarország

Észak-Magyarország az Alföldnél heterogénebb, hiszen iparvidékeket, dombvidéki és alföldi típusú agrártérségeket egyaránt felölel.

A térség *nehézipari struktúrája gyökeresen megújítandó*. A nagyarányú váltás csak külföldi működő tőke segítségével oldható meg és pótlólagos állami ráfordításokat igényel, mindenképp az infrastrukturális, megközelítési lehetőségek javítását (pl. M3-as autópálya meghosszabbítása).

A térség hegyvidéki, kedvezőtlenebb termőhelyi adottságú részén *fel kell hagyni az üzleti alapú mezőgazdasági termeléssel*, mert az csak a veszteségeket és a támogatási igényt növeli. A szükséges szociális gondoskodás összekötendő a terület környezeti szempontú és célú gondozásának követelményével, jobban kihasználva a térség idegen-

forgalmi adottságait, valamint a határmenti fekvésből fakadó együttműködési lehetőségeket.

Észak-Dunántúl

Az Észak-Dunántúlt részben fekvése, részben vállalkozási hagyományai különböztetik meg Észak-Magyarországtól, gazdasági szerkezetében ugyanakkor sok a rokon vonás. A bányászati, kohászati, vegyipari, hadiipari bázisok körében nagyarányú a visszaesés, de e folyamatokat a külföldi befektetések, valamint a helyi vállalkozások fejlődése részben ellensúlyozni tudta. A szerkezetváltás tehát viszonylag dinamikusan megy végbe.

A gazdaságpolitika feladata ezt a szerkezetváltást támogatni, mindenekelőtt a *vállalkozások infrastrukturális környezetének javításával*. Az infrastruktúra-fejlesztés jelentős hányada üzleti alapon mehet végbe.

A *koncentrált környezeti problémák* jelentős hányada e régióban jelentkezik, amely állami beavatkozást igényel. A következő évtized legdinamikusabb növekedése és struktúraváltása e körzetben várható, ami valószínű, hogy a korábbinál és a jelenleginél nagyobb népszerű- és munkaerővonzást gyakorol. E régióban a struktúraváltás során különösen súlyponti kérdés a *fenntartható fejlődés feltételeinek* megteremtése.

Dél-Dunántúl

Magyarország legkevesbé integrált és egyben erősen diverzifikált régiója a Dél-Dunántúl. Nincsenek olyan súlyos válságproblémái, mint az Alföldnek, vagy Észak-Magyarországnak, bár válságjelenségek itt is vannak. A Dél-Dunántúl gazdasága jelenleg a legkevesbé külgazdaság-orientált, a délszláv válság fokozta a külgazdasági nehézségeket. Ugyanakkor a fellendülésnek sincsenek olyan jelei, mint Budapesten, vagy Észak-Dunántúlon. Nem számíthat olyan külföldi befektetésre, mint a főváros vagy a nyugati peremvidék, de olyan központi területfejlesztési támogatásra sem, mint a keleti országrészek. E régióban vált és válik tehát központi kérdéssé a *helyi erőforrásokra alapozott, decentralizált fejlesztés stratégiája*:

- A régió egészében, de kisebb térségeiben is a *belső kohézió*, az erőforrások helyben-tartása feltételeinek megteremtése fontos;
- Az átlagosnál gyengébben kiépített *infrastruktúra fejlesztése*, különösen a régióon belüli, valamint az Alfölddel összekötő vonalak kiépítése szükséges;
- Az *Alpok-Adria régióban való szorosabb gazdasági együttműködés* a gazdasági növekedés egyik fontos hajtóerejévé alakítható;
- Az országban a *legtöbb aprófalú* ebben a régióban található. Az elmúlt fél évtizedben ezek a települések örömdetesesen fejlődtek, de mára erőforrásaikat kimerítették. A *kistérségi együttműködés előmozdítása* a regionális politika egyik fontos feladata.

Központi körzet, Budapesti agglomeráció

E régió Budapestet és Pest megyét foglalja magában. További vizsgálatoknak és regionális politikai mérlegelésnek kell eldöntenie, hogy Fejér, Nógrád és Komárom-Esztergom megyék kötődése milyen irányokban erős és érdekeik milyen irányú integráció mellett szólnak.

A régió keretében megvizsgálandó legfontosabb kérdés Budapest és szűkebb-tágabb környezetének munkamegosztása, együttműködése. A jövőben az agglomeráció egyre kevésbé a Budapestre való bevándorlás megelőző fázisa, mint inkább a *fővárosból való kiköltözés* célpontja lesz.

A fő társadalmi, szociális és életmódbeli választóvonal nem Budapest és az agglomeráció, hanem Budapest belső kerületei, valamint a külső kerületek és az agglomeráció hasonló struktúrájú települései között lesz. A mai közigazgatási kereteken túllépő *differenciáltabb övezeti rendre*, szabályozásra és munkamegosztásra van szükség.

A közúti közlekedés arány-nyerése, a kereskedelmi forgalom jelentőségének megnövekedése megemeli Budapest tágabb környékének jelentőségét. A nagy (gépkocsi) bevásárlóközpontok, a raktározás, választékátcsoportosítás, a gépkocsi-kereskedelem, a jelentős teret elfoglaló, összeszerelő jellegű ipari tevékenység egyre inkább e térségekbe települ.

Budapest közelében vele konkuráló többfunkciós központ nem jöhet létre, de *specializált szerepeket a központi körzet fejlett városias települései* (Gödöllő, Szentendre) átvehetnek.

Budapesten és tágabb környezetében speciális igazgatási és pénzügyi konstrukciókra lesz szükség, hogy a funkciók és források a lakosság mint adófizető, és mint szolgáltatást igénybe vevő elvárásai közötti egyensúly és összhang megteremtődjön.

A településhálózat fő alkotóelemeinek fejlesztési irányai

A Nemzeti Területfejlesztési Konceptió rögzíti a regionális politikai prioritásokkal összhangban lévő irányelveket a településhálózat fő alkotóelemei számára, anélkül, hogy a települések belső fejlődésébe mint önkormányzati kompetenciába beavatkozna.

Régiócentrumok, nagyvárosok

Az elmúlt fél évszázad minden regionális koncepciója kiemelte a megyeszékhelyek köréből az *öt vidéki nagyvárost* (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged) és azoknak *speciális funkciókat* szánt:

– A *kulturális, tudományos és pénzügyi* életben a főváros bizonyos fokú ellensúlyának megteremtése. Az öt város közül négy egyetemi centrum, ennek feltételeit hosszabb távon Győrben is biztosítani kell. A kutatás, a gazdasági-pénzügyi szolgáltatások, a

műszaki fejlesztés és innováció országos intézményrendszerének centrumaiként is indokolt szerepkörüket megerősíteni.

– A *dekoncentrált intézményrendszer egyes elemeinek a régiócentrumokba koncentrációja*. Mindenekelőtt a statisztika, a tervezés, a pénzügyigazgatás, a jegybank, a társadalombiztosítás, az egészségügy regionális szintű koordinációja, továbbá a nagy infrastrukturális rendszerek középszintű irányítása esetében indokolt a regionális szinttel számolni.

– A *határokon túlnyúló regionális együttműködésben kezdeményező szerep*. Ezáltal a kelet-közép-európai nagyvárosálózatnak is integráns elemeivé válhatnak.

A régiócentrumok körül felerősödik az *agglomerálódás*, így a központ és a települések közötti együttműködések új formáit érdemes ösztönözni, ennek speciális igazgatási összefüggéseit érvényesíteni. A régiócentrumok fejlesztése ne mennyiségi, hanem minőségi jegyeket hordozzon.

Megyeszékhelyek

A középszintű önkormányzati igazgatás egysége a belátható jövőben a megye lesz, ezért a megyeszékhelyek közigazgatási státusa, szerepköre fennmarad. A megyeszékhelyek ma mind megyei jogú városok. A gazdálkodásban és fejlesztésben ez a megyétől való elválasztottság több helyen sajátos feszültségeket teremtett. Ki kell dolgozni azokat az együttműködési, finanszírozási konstrukciókat, amelyekkel ezek a feszültségek kiküszöbölhetők, vagy legalábbis enyhíthetők.

Többi város

Ez a településcsoport ma igen vegyes összetételű. Az elmúlt évek nagyarányú várossá nyilvánítása következtében három évtized alatt e városok száma 48-ról 176-ra, közel négyszeresére nőtt. E városok közül 1990–1994-ben 115-nek csökkent a lakossága.

A városok számának szaporítása túlment a valós központi funkciót ellátó települések körén, miközben a tényleges centrumfunkciót betöltő települések fejlesztése nem kapott kellő súlyt. A középfokú funkcionális körzetek szétesetek, a kistérségi szerveződések jelentős hányada a természetes központjukat képező város kihagyásával jött létre. Az önkormányzati finanszírozás rendszere hátrányba hozta a saját lakosságukon túlmenően szolgáltatási funkciókat ellátó településeket. A jövőben – rendkívül indokolt esetektől eltekintve – *nem célszerű továbbszaporítani a városok számát*, és különösen nem célszerű olyan szabályozók kialakítása, amelyek a várossá nyilvánításra ösztönöznek.

Csak azok a kistérségi szerveződések támogatandók, amelyekben a központ és környezete egyaránt részt vesz. Az önkormányzati szabályozásban nagyobb súlyt kell adni a középvárosok (10 és 40 ezer fő között) támogatásának.

Közepes és nagyközségek

Az országban ma 1191 ezer főnél nagyobb község van 2,96 millió lakossal. A kilencvenes években e községcsoport helyzete kétségtelenül javult, de ma is ebben a településkategóriában legalacsonyabb az egy főre jutó önkormányzati támogatás és bevétel.

A mezőgazdaság mai súlyát és munkaerőigényét figyelembe véve a közepes és nagyobb községek népessége kizárólag mezőgazdaságból nem tud megélni. E településtípus foglalkoztatási bázisának összeomlása súlyos krízishelyzetet idézett elő. A következő időszakban e kérdés megoldásának kell prioritást kapnia. Egyik megoldás továbbra is az ingázás, ennek lehetőségei azonban az utóbbi időben beszűkültek, költségei megnövekedtek. Ugyanakkor jelentős munkaerőforrást és piacot biztosíthatnak a helyben működő vállalkozások létrehozásához, figyelembe véve, hogy a szakképzett és betanított munkásságnak legnagyobb hányada e településeken él.

Aprófalvak

Az országban 1019 ötszáz főnél kisebb és 704 ötszáz és ezer fő közötti község van, zömében az ország északkeleti és délnyugati határvidékein. A hetvenes-nyolcvanas években e települések kerültek a legkilátástalanabb helyzetbe, elnéptelenedésük gyors ütemben haladt előre.

A kilencvenes évek önkormányzati finanszírozási változásainak az aprófalvak voltak a legnagyobb „haszonélvezői”. Négy év alatt e településekben nagyobb fejlesztés ment végbe, mint a megelőző negyven évben összesen.

Az elmúlt években az is bebizonyosodott, hogy a fejlesztés és támogatás jelenlegi rendszere sokszor pazarló és ésszerűtlen. Arra van szükség, hogy fejlesztési támogatáshoz a társulás feltételeivel jussanak ezek az önkormányzatok. Az aprófalvak fő gondja ma az igen nagy arányban ott élő idős lakosság gondozása.

Az aprófalva-kérdés jelentősége azért nagy, mert a falusi lakosság csökkenésével egyre több település kerül e kategóriába. Növekvő számú településnél kell a népességsökkenésből, a helyi ellátás gazdaságtalanságából, valamint az előregedésből fakadó problémákra felkészülni.

Tanyák

Az aprófalvakkal ellentétben a tanyák a magyar településhálózatnak egyre csökkenő számú és népességű kategóriáját alkotják. A tanyai lakosság 1990-re valamivel több mint 100 ezer főre esett vissza. A tanyák száma is jelentősen mérséklődött, de nem ilyen arányban, mivel a tanyák egy része második lakásként és munkahelyként fennmaradt.

Valószínű a tanyák egy részének újrabenépesülése, sőt új tanyák építése is. E folyamatban a körülményeknek megfelelő beépítési előírásokat alkalmazni kell, de a korábbi adminisztratív tiltások elkerülendők.

AZ ÁGAZATI POLITIKÁK TERÜLETI PRIORITÁSAI

Agrárpolitika

Az agrárágazat a nemzetgazdaságban továbbra is stabilizáló szerepet tölt be, ezért az élelmiszergazdaság fő feladatai:

- a hazai lakosság biztonságos és színvonalas ellátása,
- a versenyképesség megteremtése a nemzetközi piacokon,
- a plurális tulajdonformákon alapuló agrárgazdaság új intézményi és támogatási rendszerének kialakítása,
- az agrártérségek eltartó-képességének megőrzése,
- a mezőgazdaság sajátosságaihoz igazodó terület- és településfejlesztés megvalósítása.

A mezőgazdasági jellegű térségek fejlesztésének alapvető célja, hogy az ökológiai potenciálhoz, helyi adottságokhoz, hagyományokhoz igazodó versenyképes agrárstruktúra alakuljon ki. Nélkülözhetetlen a termőhelyi adottságokhoz igazodó földhasznosítás megteremtése.

A helyi lakosság ellátására kis- és középkapacitású feldolgozó üzemek létesítését kell szorgalmazni, másrészt a nagy élelmiszer-feldolgozó üzemeket technológiai rekonstrukció révén alkalmassá kell tenni piacképebb termékek előállítására.

A mezőgazdasági termelés területi átrendeződése után a jelenleg mezőgazdaságilag művelt területek 15–20%-án – piaci viszonyok között – versenyképes mezőgazdasági termelést tartósan nem lehet folytatni. Ezért a kedvezőtlen adottságú területeken támogatandó célnak kell tekinteni az erdőtelepítést, a talajvédő gyepesítést, a vadgazdálkodást, az üdülő- és pihenőhelyek kialakítását, a falusi turizmus és idegenforgalom fejlesztését egyaránt. A gazdaságilag elmaradott térségek felzárkóztatását csak valamennyi kormányzati pénzügyi eszköz összehangolt és együttes működtetésével lehet megoldani.

Iparpolitika

A közép- és hosszú távú iparpolitikai stratégia egyik meghatározó eleme a szerkezetváltás. A szerkezetváltás fő irányait az anyag- és energiaigényes ágazatok súlyának csökkenése, az élőmunka-, a K+F igényes ágazatok, valamint a nemzetközi munkameg-

osztásban jelentős szerepet játszó szakágazatok, termékcsoportok részesedésének növelése jelentik.

A szerkezetváltást a kijelölt fejlesztési irányok támogatásával, a műszaki fejlesztés kormányzati programjaival, válságkezelési megoldásokkal kell segíteni. Az iparpolitikának figyelembe kell vennie a területfejlesztés prioritásait, a sajátos területi célokat, az ipartelepítés helyére vonatkozó területfejlesztési szempontokat. A területi gazdasági kiegyenlítődés érdekében szükséges:

– *Az iparilag elmaradott térségek felzárkóztatása.* Ennek fontos feltételei az infrastruktúra-fejlesztés, valamint az ipartelepítés, melyhez megfelelő gazdasági környezetet kell kialakítani;

– *A munkanélküliség kezelése a válsághelyzetbe jutott régiókban.* A munkahelyteremtés elsősorban a kis- és középvállalkozások támogatásával történhet;

– *A kormányzati támogatás összpontosítása a tartósan strukturális gondokkal küszködő térségekre* és a nemzetgazdasági érdekeket képviselő vállalatok helyzetének rendezésére;

– A telephelyi szerkezetű vidéki ipar *önállóságának* elősegítése.

Energetika

Az energiaforrások fejlesztése az egész ország energiaellátását szolgálja. Az eróművi fejlesztések – rekonstrukciók, bővítések, építés új telephelyen – indirekt módon térségi fejlesztő erőt jelentenek.

A villamosenergia-igények növekedése az ezredforduló után valószínűleg egy nagyobb egységkapacitású, új telephelyű alaperómű létesítését teszi szükségessé. A biztonságos energiaellátás érdekében elsődleges fontossága van az energiaimport diverzifikációjának. A magisztrális energiahálózatok fejlesztésének nagytérségi, regionális hatásai vannak.

A földgázellátásba való bekapcsolódás közvetlenül területfejlesztő tényező, ezért a hálózatfejlesztéseknek elsőbbséget kell biztosítani a kiemelten kedvezményezett térségekben. Területi prioritást kell kapnia a regionális gázellátás megerősítését szolgáló fejlesztéseknek.

Idegenforgalom

Az idegenforgalom – mint a tercier-szolgáltató szektor egyik legfontosabb szervezőereje – jelentős szerepet játszhat a területfejlesztésben. Az ország nemzetközi idegenforgalomban elért pozícióinak megtartása az állam szerepvállalásával a minőségi turizmus

fogadókapacitásainak bővítését igényli. Az idegenforgalom állami és területi irányítása, szervezet- és eszközrendszerének korszerűsítése, jogi újraszabályozása fontos feladat.

Kiemelt üdülőkörzetként a Balaton, a Velencei-tó, a Dunakanyar, a Mátra-Bükk, a nyugati határmenti terület, és kiemelendő idegenforgalmi területként a Közép-Tisza-vidék, a Mecsek-villányi üdülőterület és a főváros jöhet számításba.

A környezetbarát, vízi- és kerékpáros turizmus, illetve természetjárás, a termál- és gyógyidegenforgalom fejlesztésével összhangban felértékelődnek további területek is.

Az idegenforgalom mint funkció területi prioritásainak a biztosítását, az idegenforgalmi fejlesztésekkel megcélzott területeken a táj-, a környezet- és a természetvédelem értékeinek figyelembevételével, ezen érdekek sérelme nélkül kell megvalósítani.

Foglalkoztatáspolitikai

A foglalkoztatás aktív és passzív eszközei, illetve az ezek finanszírozására szolgáló források felhasználása alapvetően a munkanélküliség térbeli alakulását követi. A Foglalkoztatási Alap decentralizált és központi része is – pályázati rendszer útján – jelentős mértékben a legnehezebb foglalkoztatási helyzetű megyékbe kerül.

A térségi differenciákra érzékeny forrásallokáció és eszközrendszer mellett szükségessé válik a válságkezelést szolgáló beavatkozások is. Ezek közé tartozik a foglalkoztatási társaságok szervezése, amelyek az egy időben és egy helyen nagy tömegben munkanélkülivé válók foglalkoztatását biztosíthatják, továbbá a foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére elkülönített keret.

Szociálpolitika

A szociálpolitikán belül kiemelt jelentőségű az ország társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségeinek településeinek a szociális infrastruktúra hiányainak pótlása, a szociális szolgáltatások, intézményi ellátás kiépítése annak érdekében, hogy a települések közötti egyenlőtlenségek csökkenjenek, az ott élő lakosság életkörülményei javuljanak. A szociális ellátás feltételeinek biztosítása érdekében az állam központi szerepvállalása mellett döntő az önkormányzatok helyi politikájának alakítása.

Az önkormányzatok szociálpolitikai feladatainak ellátásához differenciált mértékű normatív állami támogatást kell biztosítani, amely a hátrányos helyzetű kistéleplések, a veszélyeztetett térségben lévő települések számára kedvezőbb.

A szociális alapellátás kiépítését, helyben történő hozzáférhetőségét, az intézményhálózat fejlesztését szolgálják a szociális szakmai programok. A pályázati úton meghirdetett programok kiemelten támogatják az elmaradott térségek, válságövezetek szociális fejlesztéseit, ösztönzik az önszerveződések és nonprofit szociális ellátószervezetek létrejöttét.

A válságtérsegekben szociális válságkezelő programokat kell indítani. A programokat a lakosság szükségletére építve a helyi önkormányzatok szociális válságterv keretében fogalmazzák és valósítják meg, amelyhez a kormányzat szakmai és anyagi támogatást biztosít.

Lakáspolitikai

A jelenlegi lakásgazdálkodási stratégiának szakítania kell a korábbi extenzív jellegű gyakorlattal, amely a lakásigények kielégítésében elsősorban az új építésekre koncentrált és kevésbé tördött az állomány egészének állapotával, hasznosulásával. Az átmenet nem mellőzheti a lakhatás biztonságát erősítő szociális háló kiépítését.

A lakáshoz jutási utak között nagyobb hangsúlyt kell kapnia az új építés mellett a már meglévő állományon belüli mobilitásnak, az életciklushoz igazodó lakásformáknak. A támogatási rendszerben a felújítást, korszerűsítést és bővítést az új építéssel azonos jelentőségű feladatként kell kezelni.

Olyan lakás-, település- és területfejlesztési politikát indokolt folytatni, amely elősegíti a generációk együtt vagy egymás közelében élését, enyhíti a gazdasági szerkezetváltásból és a vállalkozási esélyek területi különbségeiből eredő, a generációkat területileg szétválasztó, eltávolító migrációs tendenciákat.

El kell érni, hogy ne csupán az új vállalkozások munkaerőigénye vonja maga után a lakáshiány növekedését, növelje az ingatlanpiaci árakat, hanem a lakásbőség, az alacsony ingatlanárak is vonzzák a vállalkozásokat.

Oktatás

Hosszú távú oktatási intézményfejlesztési programot szükséges kidolgozni, amelyet össze kell hangolni a közoktatás személyi feltételeinek fejlesztési programjával, valamint a településhálózat egészének és a humán szféra más intézményrendszereinek fejlesztési terveivel. A középfokú oktatást, nevelést illetően tekintettel kell lenni a gazdasági szféra és a munkaerőpiac változásaira is.

A felsőoktatás minőségi megújításának alapvető bázisai a többkarú és -fokozatú képzési, a tudományos kutatást alaptervekenységként végző és a tudományos minősítést biztosító univerzítások. Az intézmények eddigi szakmai orientációja mellett a területi-regionális igények szerinti szerveződést, a többközpontú magyar felsőoktatási hálózat kialakulását szükséges elősegíteni. Az egyetemi kutatások a regionális innovációs lánc legfontosabb elemei, a regionális egyetemek kiemelt fejlesztése területfejlesztési prioritás egyben.

Kutatásfejlesztés

A hazai cél- (alkalmazott) kutatást végző intézményhálózat a centralizált gazdaságirányítás szolgáltatásban ágazati struktúrában alakult ki. A központi irányítás megszüntetésével időszerűvé vált e szerkezet racionális átalakítása, integrációs törekvéseinkhez kapcsolódóan az európai gazdaságokban működő és hatékonynak mutakozó modellek követése.

Az ágazati és szakágazati szemléletű működés helyett az interdiszciplinaritáson alapuló kooperációs lehetőséget kell kiépíteni a kutatást-fejlesztést végző szervezetek között.

Az Európai Unióba való belépés megköveteli a fejlett világ minőségi normáinak adaptálását. Ennek érdekében, a fejlett országok minőségfejlesztési programjait alapul véve, ki kell építeni a regionális minőségügyi infrastruktúrát (információs központokat, szaktanácsadó hálózatot stb.), támogatni és ösztönözni kell a minőségfejlesztésre irányuló társadalmi, közösségi szervezeteket a minőségi színvonal növelésére irányuló K+F tevékenységeket.

A hazai K+F intézményeknek nagyobb mértékben kell alkalmasnak lenniük a hazai innováció segítésére és a nemzetközi kutatási programokba való bekapcsolódásra. Az innováció kormányzati, ágazati eszközrendszerében erősíteni kell a regionális szempontokat, a finanszírozást decentralizálni szükséges.

* * *

A Nemzeti Területfejlesztési Konceptió irányelvei a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényhez szorosan kapcsolódva egy átfogó és széles körű munka első fázisát jelentik:

- Az országgyűlés és az országgyűlési bizottságok vitái után az irányelvek eljuttatandók a megyei közgyűlésekhez, a nagyobb városok képviselő-testületeihez, önkormányzatok szövetségeihez;

- Az irányelvek nem tartalmazznak megyei (s a megyén belüli kistérségi) szintű elgondolásokat, ezeket a helyi adottságok, potenciálok alapján, figyelembe véve a törvény rendelkezéseit és a konceptió általános irányelveit, a megyei területfejlesztési tanácsok dolgozzák ki. A kidolgozás során párbeszéd és koordináció szükséges az országos és megyei szintű elgondolások munkálatai között;

- A megyei – és regionális – szintű területfejlesztési konceptiókra, illetve az irányelvekre alapozva készülhet el a parlament által jóváhagyandó Nemzeti Területfejlesztési Konceptió.

A SUMMARY OF THE STUDY ESTABLISHING THE HUNGARIAN REGIONAL DEVELOPMENT CONCEPT

The Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, on commission of the Ministry of Environmental Protection and Regional Development, has carried out a study for the scientific establishment of the Hungarian Regional Development Concept. The study consists of almost 100 pages. The editorial of the journal has created and published its abbreviated version in order to enable the professional discussion of the government document that is of basic importance for the regional policy of Hungary in the future.

The essay, like possibly the Concept itself, starts with the evaluation of the regional processes and regional policy of the past era. The essay states that the transition of the ownership, organisation and structure of the economy after the systemic change has resulted in significant regional differences compared to the former mechanism of the socialist economy, which attempted to reach regional equality. Following the systemic change infrastructure showed a significant (although in sectoral approach, uneven) development, especially in the field of water supply and telecommunication infrastructure, while no development or change took place in the spatial structure of transport infrastructure that is extremely important for modernisation. The capacity of primary and secondary education increased. In general we can say that the infrastructure developments supported by the government mainly favoured small settlements in the last few years. In employment and the income of the population considerable regional disparities emerged, showing the borders of some crisis regions. Social changes had the most dramatic consequences in the villages.

The regional policy of the past era definitely focused on crisis regions, its institutional system was centralised and the implementation of the different sectoral programmes was not harmonised.

The second chapter of the study discusses the medium and long term objectives of regional development, its tasks and tools, also, the basic elements of the new model of regional policy. It is a fundamental change that the primary objective of regional policy is supporting economic development, in the second place of course it aims to decrease social and economic inequality of chances and to manage crisis situations. A dominant change is the appreciation of the role of local resources and the criteria of integrating into the European regions. In the transition of the economic structure the following elements have key importance: Desindustrialisation, tertiarisation, change of technology, decentralisation and the criteria of sustainable development.

Regional policy in Hungary in the future will assert the principles of subsidiarity, decentralisation, partnership, programming, concentration and additionality during the creation of its structure of institutions. The chapter evaluating the present situation ends with enumerating the strengths and weaknesses, the opportunities and threats of the

former regional policy. Among the possibilities of regional policy the authors put great stress on the adoption of a decentralised system of institutions and tools and that of regionalism, also, European integration.

After this the essay analyses the external conditions of Hungarian regional development, the possible scenarios that say regional development in Hungary can evolve towards polarised, relatively deconcentrated and decentralised development, as a function of the actual internal and external conditions. The essay talks about the expectations towards the operation of the system of regional development institutions now taking shape in Hungary, consistently sticking to the necessity of decentralisation. After the act on regional development coming into force, among the financial tools of regional policy the role of the Regional Development Fund is appreciated. At the same time, the work also describes the necessity of the further development of the general financial regulation so that state sources can be used in a more co-ordinated way, taking regional development objectives into consideration.

The essay dedicates a separate chapter to the types of regions deserving special attention, the regions of intervention of regional policy. One dimension of division is the designation of the certain regions by type of the problem: The capital city and its agglomeration, the pole regions of economic innovation, border regions, regions underdeveloped in economic and social sense, industrial depression regions, rural regions struck by high unemployment, regions in need of special treatment because of environmental reasons, and entrepreneurial zones.

By using another regional dimension, the essay discusses the main characteristics and the development tasks of the large regions of Hungary (Northern Great Plain, Southern Great Plain, Northern Hungary, Northern Transdanubia, Southern Transdanubia and the central district), considering the formation of the regions as a topical tasks especially because of the European integration. As a third regional dimension the essay defines the principles of the development of the specific elements of the settlement network, in a breakdown by capital city, large city, county seat, other towns, villages, small villages and scattered farms.

The authors do not link the implementation of the regional policy objectives exclusively to the tools of regional policy: They emphasise the effect of sectoral policies on regional development, as well. They list the regional priorities to be followed by the sectoral policies: Agrarian and industrial policy, energy and tourism policy, employment policy, social and housing policy.

The essay is a product of the work group of the Centre for Regional Studies and a few other institutions, with the leadership of Iván Illés director general. Its approach, principles and suggestions will hopefully be fully utilised by the Hungarian Regional Development Concept, to be accepted by a Parliament decision.