

„A racionálistól a részvételiig”

Redisztribúció, területi gazdálkodás, területfejlesztési politika átalakulóban Magyarországon

— *„From the Rational to the Participatory” – Redistribution, Territorial Management, and Regional Development Policy in Transition in Hungary* —

Key words regional development policy, institutions, redistribution

Abstract

In this paper we present an overview of some of the main changes in the Hungarian territorial management system and regional development policy. As far as the time frame is concerned, the study begins with the period before the democratic transition in 1990 and concludes with the system of the development policy influenced and modified by the European Union. The actual role of the settlements and generally of the local level is particularly emphasized in this study; furthermore, a special attention is paid to the current institutional circumstances and the distribution of European Union development funds.

Following the EU accession of Hungary, the operating conditions of the settlements and municipalities have been at least seemingly changed; moreover, the factors responsible for the structure and pattern of the territorial inequalities – connected to the former one – have also been transformed. Some new competencies and local resources which can be utilized to perform more efficiently and successfully in the sphere of development policy have become essential and appreciated due to the increasing rivalry of settlements.



1. Bevezetés

Jelen tanulmányban azzal foglalkozunk, hogy a területgazdálkodási-területfejlesztési rendszer milyen főbb változásokon ment keresztül a rendszerváltás előtti időszak jellemzőitől indulva és az európai uniós fejlesztéspolitika rendszeréig eljutva. Ezen áttekintés során kiemelt hangsúlyt kap a településeknek, a helyi szintnek szánt illetve juttatott szerep bemutatása – különös tekintettel a jelenlegi intézményi környezetnek; az EU-s források allokációjának terén. Magyarország uniós csatlakozásával ugyanis – legalábbis látszólag – jelentősen átalakult a települések élettere, illetve az ezzel szorosan összefüggő (KONRÁD – SZELÉNYI 2000), a területi egyenlőtlenségeket strukturáló tényezők is megváltoztak. Lényegessé váltak illetve felértékelődtek azok az újfajta kompetenciák és lokális erőforrások, melyek révén hatékonyabban és sikeresebben lehet helyt állni ebben az egyre inkább – újra (v.ö. VÁGI 1982) – a települések versengésévé váló fejlesztéspolitikai erőterben.

2. Területgazdálkodás és fejlesztéspolitika – honnan hová?

2.1. Területgazdálkodás a rendszerváltás előtt

Az 1990. előtti területfejlesztési politika korántsem tekinthető egységesnek, jelen áttekin-
tésben azonban pusztán annak legfontosabb általános jellemzőit kiemelve kívánunk vázlatos
képet alkotni. Ez az ún. *szocialista típusú urbanizációs modell* vagy *porosz típusú területi gaz-
dálkodási és igazgatási rendszer* (KONRÁD – SZELÉNYI 2000. 23.) ugyanis sajátos jellegűnek bi-
zonyult (LADÁNYI 2010 [2009a]) – és számos későbbi következménnyel járt –, amennyiben nem
csak azért tért el a korabeli kapitalista országokban jellemző modelltől, mert Kelet-Európában
egyszerre volt alacsonyabb a gazdasági fejlettség, továbbá jelentős megkésettég volt jellemző
a társadalmi fejlettség terén is. Sokkal inkább ez a sajátosság a társadalom és gazdaság műkö-
désében egyaránt különbségeket okozó kapitalista és szocialista termelési mód, a *szocialista
redisztribúciós gazdaság* piacival ellentétes logikája (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997]. 423.), a két
külön rendszert meghatározó strukturális mechanizmusok (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997].
430.) eredményének tekinthető. Eme szocialista térszervezési modell sajátos egyrészt abban,
hogy tulajdonképpen a centralizált, porosz utas modell továbbélése, ahol a telekárak és lakbérek
elszakadtak a piaci (kereslet-kínálat szabályozta) mechanizmustól, a lakhatás költségei jelentős
állami szubvenció alá estek, s ezekhez kapcsolódóan magas volt az állami bérlakások aránya
(melyek nagy része „szocialista lakótelepeken” épült fel), s ezzel párhuzamosan zajlott a régebbi
építésű városrészek és azok lakásállományának leromlása. Sajátos egyenlőtlenségi rendszert – s
további jellegzetességet – jelent, hogy a szubvencionált lakások illetve később hitelek elosztásakor
a kedvezőbb státusúak élveztek előnyt, a „késleltetett urbanizáció” (KONRÁD – SZELÉNYI 2000)
miatt pedig a termelő beruházások dominanciája jellemző az infrastrukturális beruházások
kárára¹; ami jelentős méretű ingázó réteget termelt ki a megnövekedett városi munkahelyek és
arányaiban kevesebb városi lakás miatt. Ennek következtében az alacsonyabb társadalmi státusú
rétegek körében jellemzőbbé vált az ingázás, és a települési és társadalmi hierarchiában elfoglalt
pozíciók között erős a pozitív együttjárás. A városokban élő szegények körében kialakult egy
sajátos gyakorlat, melynek keretében városba költözésüket követően még hosszán megőrizték
falusi kapcsolataikat, s a parasztból lett munkások kettős jövedelmű utóparaszti, előmunkási
státusban maradtak (LADÁNYI 2010 [2009a]. 417.).

Az időszak területgazdálkodási formájának teljesítményéről Vági Gábor empirikus munkái
alapján alkothatunk képet (VÁGI 1982; 1991), melyekből – egyebek mellett – kiderül, hogy a
megyén belüli erőforrás-elvonás és újraelosztás indítéka nem elsősorban gazdasági természetű,
mivel az újraelosztás irányára jellemző, hogy nem attól vesznek el, akinek sok van, és nem a
leginkább rászorulóknak adnak – éppen fordítva. Az újraelosztás tehát „nem gazdasági erőfor-
rások arányos és ésszerű allokációja, hanem hatalmi gesztus. A felsőbb (állami) támogatásokért
folyó harc, verseny megyei megisméltése” (VÁGI 1991. 136.), melyből a megyeközpontok, a városok
és a járásközpontok kerülnek ki győztesen. A megyék szintjén a területfejlesztési elvek-célok
megvalósulását vizsgálva pedig a területgazdálkodási rendszer által fenntartott és állandósított
egyenlőtlenségeket regisztrál: az állami hozzájárulások elosztása nem kiegyenlítő, éppen ellen-
kezőleg; a területi különbségeket felerősítő szerepe van (VÁGI 1982. 65.).

¹ A késleltetett városfejlődés koncepciója értelmében hazánkban az urbanizáció nem gyorsaságával, hanem
éppenséggel viszonylagos lassúságával – alulurbanizáltság – okozott társadalmi feszültségeket (Konrád-
Szelényi 2000: 38-39).

2.2. A rendszerváltást követő átalakulások

A rendszerváltozással párhuzamosan megjelenő *piacgazdasági tényezők* szerepét emeli ki egyrészt a magyarországi *területi fejlődés* áttekintésekor KOVÁCH IMRE és NAGY KALAMÁSZ ILDIKÓ (2006. 161–177.) amikor megállapítják, hogy a piacgazdaság nem csupán a társadalmi csoportok, hanem az ország területi szerkezetét is megváltoztatta. A *települések pozícióját immár nem a redisztributív rendszer hierarchiája*², hanem a jövedelemszerzési lehetőségek, a földrajzi-társadalmi-gazdasági adottságok és az abszorpciós képesség, valamint a vertikális helyett egy horizontális, hálózatszerű együttműködési forma szükségessége alakították ki (KOVÁCH–NAGY KALAMÁSZ 2006. 163.). A változásokkal azonban a területi egyenlőtlenségek mintázottsága is némileg átstrukturálódott: a regionális különbségek tovább nőttek a rendszerváltást követő tizenöt évben, azonban az ország kelet–nyugati megosztottsága csak a nagyrégiók szintjén mutatható ki, a kistérségi szinten megjelenő területi egyenlőtlenségek inkább mozaikszerű képet mutatnak, vagyis mindenütt találhatók dinamikusán fejlődő és depressziós térségek-települések (KOVÁCH–NAGY KALAMÁSZ 2006. 164.).

A területi egyenlőtlenségeknek a piaci átalakulás és a támogatáspolitikai rendszerváltást követő átrendeződése, manifesztálódása és elmélyülése (FEKETE 2010. 41) legjellemzőbben a *munkanélküliségben* mutatkozott meg. Ennek megfelelően a hátrányos helyzetű régiók megkülönböztető jegye a magas munkanélküliség lett, mely később már kistérségi szinten is kimutathatóvá vált. Magyarországon a munkanélküliség azért is vált jelentős területi problémává, mivel összekapcsolódott a(z el)vándorlási hajlandósággal – pontosabban az elvándorlás társadalmilag szelektív lehetőségeivel –, melynek következtében elindult a társadalmi-gazdasági problémák által erőteljesebben érintett térségek elnéptelenedése (OBÁDOVICS–KULCSÁR 2008. 205–207.).

Az ezredvégi hazai területi egyenlőtlenségek tekintetében egyrészt megállapítható egy stabil megosztó dimenzió: markáns főváros-vidék dualitás, az alföldi térség tartós relatív elmaradottsága, másrészt pedig, hogy a korábbinál tagoltabb térszerkezet már a kilencvenes évek elején-közepén kialakult. A főváros-vidék viszony alaptrendjére a fejlettségi olló nyílása jellemző, a vidéken belüli arányok pedig a „lefelé nivellálódás” képét, illetve az ismétlődő differenciálódás hullámozását mutatják (NEMES NAGY 2005. 141.). Ezzel összhangban a magyarországi területi folyamatokat hosszabb időszakban (1994–2008) áttekintve az adatok arra utalnak, hogy a térszerkezet nagytérségi szinten megszilárdult, mivel emögött nehezen változó tényezők (földrajzi elhelyezkedés, elérhetőség, hagyományok) állnak, s nő a különbség a fejlettek (központ) és a lemaradók (periféria) között. Azaz a régiók körében a *klub-konvergencia* jelensége érvényesül: Közép-Magyarország kiugró fejlődésével elválik a többiekől, Nyugat- és Közép-Dunántúl képzí a másik – relatíve stabil helyzetben lévő – csoportot, s a többi régió egy leszakadó klubba rendeződik egymáshoz egyre hasonlóbba válva, az egy lakosra jutó GDP tekintetében az országos átlag alatti értékével (LŐCSEI 2010. 32–33). Az egy főre jutó külföldi tőke beruházás regionális szintű mutatói (LŐCSEI 2010. 44) és a foglalkoztatottak megyék szintjén vizsgált aránya (LŐCSEI 2010. 72) alapján végzett számítások ugyancsak konvergencia klubok létezését mutatják.

A *rendszerváltás után* ugyanakkor markáns változás történt a *területgazdálkodás rendszerében* is (LADÁNYI 2010 [2009a]. 417–418): az önkormányzatok önállóságának és jogainak vissza- illetve helyreállítása, a jelentős infrastrukturális fejlesztések pozitív hatással voltak a kilencvenes évek elején³, s adottá váltak azon intézményes keretek, melyek a válságoknak leginkább kitett

² Vagyis a Konrád–Szelényi (2000) által bemutatott és Vági Gábor (1982) által empirikusan kutatott és leírt – leleplezett – rendszer megszűnt.

³ Erre az időre tehető, hogy az 1996-os területfejlesztési törvény nyomán a közigazgatási rendszerben elindult

népesség társadalomba való visszailleszkedésére lehetőséget biztosíthatnak. Azonban ez a (kisé talán túlságosan is) megnövekedett helyi hatalom miatt kiszolgáltatottsághoz (is) vezetett⁴, valamint a kezdeti kedvező folyamatokhoz kedvezőtlen tendenciák kapcsolódtak⁵. A területi folyamatok rendszerváltást követő átalakulását meghatározó tényezőket ugyanis LADÁNYI és SZELÉNYI (2010 [1997]) a társadalmi szerkezet posztkommunista átalakulásának tendenciáiban találja meg. Ennek egyik eleme a *foglalkoztatásnak* a gazdasági szerkezetátalakítás következtében előálló *drasztikus visszaesése*, mely kiemelkedő mértékben érintette a vidéki térségeket, a korábbi nehézipar és bányászat területeit, s legkevésbé a harmadik szektort. Sajátos területi megosztottság is jellemző volt a munkanélküliség ugrásszerű növekedésében: az ország nyugati megyéit, a fővárost és környékét kevésbé, míg az északkeleti és délnyugati területeket intenzívebben érintette. Emellett különösen jelentős volt a roma lakosság körében, aminek következtében ezen rétegek a társadalomból kiszoruló osztállyá váltak – különösen a vidék gettósodó falvaiban (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997]. 437–439.). A másik kiemelt posztkommunista társadalmi szerkezeti tendencia a *középosztály csökkenése* illetve lecsúszása, a „szocialista kispolgárosodás” folyamatának lezáródása a mezőgazdaságban korábban működő *második (háztáji) gazdaság* és a térszerek *megszűnésével*, amik ugyancsak a vidéki életlehetőségek beszűküléséhez vezettek. Mindezekhez kapcsolódik még a társadalom általános polarizálódása, az *egyenlőtlenségek növekedése* a peremhelyzetben élők lecsúszásával és a hierarchia tetején lévők helyzetének további javulásával (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997]. 439–441.).

A kedvezőtlen folyamatok eredményeképpen jelentős térszerkezeti változások indultak meg: összességében – korábbi tendenciák megváltozásaként („posztkommunista demográfiai fordulat” (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997]. 442.)) – csökkent a városi és nőtt a vidéki lakosság aránya. Ennek egyik forrása a „*posztkommunista szuburbanizáció*” – azaz a nyugati urbanizációs modell megjelenése –, melynek keretében Budapesten és az ország további agglomerációs térségeinek nagy részében a kialakuló új felső középosztály elhagyja az agglomerációs központokat, s a környező településekre vándorol, melyek így szuburbokká alakulnak (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997]. 441–443.).

Azonban az agglomerációk népességnövekedése csak relatíve, az agglomerációs központok viszonylatában igaz: összességében éppenséggel *csökkent* ezen területek lakossága, az ezeken kívüli területek javára. Az agglomerációk ilyen tekintetben vett lélekszám-csökkenése részben a természetes fogyásra vezethető vissza, részben azonban annak következménye, hogy a központokat elhagyók az agglomeráción *kívüli*, infrastrukturálisan meglehetősen kedvezőtlen helyzetben lévő falvakba vándoroltak. A megélhetési lehetőségek eme gettósodó aprófalvakban jellemző romlása, a roma lakosság magas aránya következtében élesen rajzolódnak itt ki a települési rendszer feszültségei. Sajátos csapdahelyzetet is teremt ez az állapot, amennyiben a helyben lévő megfelelő lakáskörülmények maradásra ösztönzik azon lakosokat, akik itt munka

decentralizációt követően Magyarországon is kezdtek kialakulni új közvetítő szereplők, akik magas kulturális tőkével rendelkeztek, s a pályázati rendszer, az uniós szabályozás és a források megszerzésének szakértőiként (pl. kistérségi és/vagy vidékfejlesztési menedzserek) később kulcsszereplővé váltak a fejlesztéspolitikában (Kovács–Kristóf 2007: 111). Lásd ennek részletes bemutatását később.

⁴ Amennyiben az önkormányzatok lakosságuk legkevésbé érdekérvényesítési képességgel bíró, ugyanakkor leginkább rászoruló csoportjainak érdekeit háttérbe szorítják, s a róluk való gondoskodás helyett lehetőleg szabadulni igyekeznek tőlük (lásd ehhez részleteiben: Ladányi 2010 [2000]).

⁵ A problémák további elmélyülését a gettósodó térségek önkormányzatai által folytatott szociálpolitikai gyakorlat bemutatásával demonstrálja Virág (2009).

nélkül élnek, s csak városokba költözve – de lakáskörülményeik jelentős romlásával – tudtak volna ezen változtatni (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [1997]. 443–446.).

A vonatkozó későbbi munkákban (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [2005]; LADÁNYI–VIRÁG 2010 [2009]) olyan helyzetkép bontakozik ki, melyben már nem csupán városrészek „gettósodásával”, illetve falvak „elcigányosodásával” találkozhatunk, hanem az országban kialakuló „gettósodó térségek” jellemzőek (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [2005]. 712.; LADÁNYI–VIRÁG 2010 [2009]. 745.), amennyiben az agglomerációkon kívüli települések körében is egyfajta további differenciálódás következik be. A romák által kevésbé/nem lakott falvakra ugyanis csökkenő számú és öregedő népesség jellemző, míg a döntően fiatal, alacsony iskolai végzettségű, jelentős arányban romák lakta települések lélekszáma növekszik. Ez polarizálódási folyamatokkal is párosul, mivel az előregedő települések egy része (nyugat-magyarországi, Balaton környéki területeken) számára nagyobb esély nyílik arra, hogy bekapcsolódjanak a falusi turizmusba és/vagy üdülőfalvakká váljanak, míg a legszegényebb rétegek által lakott (gyakran peremvidékeken lévő) települések zárványokká válásával a *térségek gettósodása* indul el (LADÁNYI–VIRÁG 2010 [2009]. 728–731). Utóbbiakban sajátos módon koncentrálódik tehát egy kirekesztett underclass, ami kelet-európai – negatív – sajátosságként is említésre méltó, hiszen a kirekesztés folyamata csak a nagyvárosokon belül nem, hanem kitágítva; a teljes magyarországi településrendszerben válik értelmezhetővé (LADÁNYI–VIRÁG 2010 [2009]. 728.), s a fentiek fényében itt az underclass-képződés folyamata nem kizárólagosan urbánus, hanem jelentős mértékben falusi jelenség is (LADÁNYI–VIRÁG 2010 [2009]. 732.).

2.3. Újabb fejlemények – az uniós csatlakozás

2.3.1 A (terület)fejlesztés (– regionális) politika elvei az Európai Unióban

A tagállamok fejlettségi szintjének eltérései miatt a térbeli különbségek mérséklése az Európai Unióban nemzeti és szupranacionális szinten egyaránt kiemelt feladattá lépett elő, amit a *regionális/kohéziós politika vagy területfejlesztés intézménye*⁶ lát el. Ennek célja általánosságban „a különböző földrajzi térségek eltérő természeti, gazdasági és társadalmi sajátosságainak, környezetének megváltoztatása” (FORMAN 2000. 11). Országonként és az Európai Unióban a mindenkori regionális politika konkrét céljait és feladatait számos formában és helyen megfogalmazták⁷. Általánosságban a *hosszú távú célok* között található például a munkaalkalmak teremtése, a túlnépesedett városközpontokra nehezedő demográfiai nyomás mérséklése, a nemzeti erőforrások hatékony hasznosítása, a *régiók közötti indokolatlan fejlettségbeli különbségek csökkentése*. De ide sorolható továbbá a regionális kultúrák és identitás megőrzése, valamint a népesség és a környezet egyensúlyának fenntartása is (FORMAN 2000. 13.). A *regionális politika eszköztára* meglehetősen sokrétű, mivel felölel infrastrukturális támogatásokat, pénzügyi támogatásokat és ösztönzőket, korlátozó intézkedéseket, a kormányzati hivatalok decentralizációját, állami beruházások regionális allokációját, regionális fejlesztési ügynökségek létrehozását. Továbbá részei lehetnek eme szakpolitikának beruházási támogatások, kedvezményes hitelek, adómentesség, regionális foglalkoztatási prémiumok, ipari telephelyek előkészítése és építési engedélyek kiadása vagy megtagadása (FORMAN 2000. 30–33.; KENGYEL 2008. 71–83).

⁶ A kohéziós politika és a területfejlesztés közötti különbség az Európai Unió szintjén abban ragadható meg, hogy előbbi alapvetően európai szintű szolidaritást jelent, utóbbi pedig olyan közfeladat, mely – a különféle tevékenységek térbeli koordinálása mellett – alkalmas gazdaságpolitikai és társadalompolitikai szempontok érvényesítésére (Nyikos 2011: 41).

⁷ Ennek áttekintését lásd pl.: Forman 2000: 37–113; Forman 2001: 15–57; Kengyel 2008: 57–101.

Összességében az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának alapja tehát az ún. *kohéziós célkitűzés*; a közösség gazdasági és szociális kohéziójának erősítése (KENGYEL 2001. 149.), amit a már Magyarország szempontjából is részben releváns 2000–2006-os tervezési időszak vonatkozásában közösségi szinten az ún. *Agenda 2000* című dokumentum ugyancsak első számú prioritásként kezel – ennek megfelelően alakított struktúrapolitikával, azaz a strukturális alapok célok szerinti elosztásával (HORVÁTH 2001a. 18–19.). A kohéziós politika *végrehajtása* és ehhez kapcsolódóan a *közigazgatás területi megszervezése* terén a gyakorlatban előtérbe kerül a *decentralizáció* fokozottabb érvényesítése, vagyis a nemzeti és közösségi politikák döntéshozatalában a regionális és helyi hatóságok szerepének, a helyi szintű programozásnak az erősítése, a régiók saját forrásának hasznosítása (HORVÁTH 2001a. 35–37.). A regionális fejlesztési beruházások – regionális vagy helyi önkormányzatok szintjén történő – decentralizálása melletti érvek között találjuk egyrészt, hogy (1) ily módon (könnyebben) jutnak el a források a *célterületek*hez, ami a pusztán szektorális forrásallokációval nehezebb volna, másrészt mert (2) a regionális kapacitások fejlesztése többtényezős feladat, ahol elkülönülő beavatkozások *összehangolására* van szükség. Továbbá mert (3) a regionális és helyi önkormányzatok szintje a *legkedvezőbb terep* a kormányzati szintek közötti, valamint a köz- és magánszféra közötti partnerség kialakításának (DAVEY 2003. 7–8). Vagyis európai szinten a kitűzött célok megvalósításában a *régiók* vannak a középpontban: az egyes tagállamok ezen belső egységei részesülhetnek a strukturális alapokból (SZIGETI 2007. 9–12.)⁸.

A *Barca-jelentés* (2009) nagy hatású megállapításai által hozott *újabb fejlemények* nyomán az uniós kohéziós politika figyelme elsődlegesen az európai tér legfőbb, egymással összeköttetésben lévő gazdasági centrumaira koncentrálódott, melyek támogatása az azokat körülvevő nagyobb területek kiegyensúlyozottabb fejlődését is hozza az agglomerációk fejlesztéséből származó pozitív externáliák későbbi, szélesebb körben való elterjedésével (DABNETT 2011. 4–5.). Az új gazdaságföldrajz elméleti talaján álló megközelítés a *policentrizmus* területi vízióját testesíti meg, mely tehát az Európai Unió új térszervezési modellje, ahol a városi központoknak kiemelt szerepe van az ezek alkotta kooperatív hálózati struktúrából – ellentétben a klasszikus hierarchikus modellekkel – származó szinergiák, komplementaritások és pozitív externáliák felerősítésével⁹. A koncepció multiplikátor hatása ugyanis a hálózati struktúrából fakad, melyben a cselekvők azonos célokat követnek, s így a közösen biztosított erőforrásokból nagyobb hasznuk ('1+1>2' elv) származik (GIL-PEREIRA-TEIXEIRA 2011. 2–3).

Másrészt a területi kohézió mint az európai *szolidaritáson alapuló* kiegyensúlyozottabb fejlődés letéteményese a *belső növekedést* hangsúlyozza az infrastrukturális szolgáltatásokhoz és tudáshoz való egyenlő esélyű hozzáféréssel,¹⁰ a vidék- és városok közti partnerség hangsúlyozásával és a természeti és kulturális örökség védelmével (FALUDI – PEYRONY 2011. 4). Itt a növekedési pólusokon kívüli területek lehetőségeinek növelése a fő cél az *egyes területek sajátos*

⁸ Ennek megfelelően Magyarország esetében is kijelölésre kerültek a különböző céllal támogatásban részesíthető régiók: a konvergencia cél értelmében a Strukturális Alapokból a közép-magyarországi régió kivételével minden NUTS-2-es szintű térség támogatható, míg előbbi a versenyképesség és foglalkoztatás célja szempontjából érintett ugyanebben az alapon. A Kohéziós Alap pedig mindegyik hazai régió számára nyitott a fejlesztések megvalósításához (Szigeti 2007: 13)

⁹ Lásd még a policentrizmusról pl. Somlyódyiné (2006); Vandermotten–Halbert–Roelandts–Cornut (2008).

¹⁰ Azaz hogy minden uniós állampolgár részesüljön a gazdasági növekedésből függetlenül attól, hogy a közösség mely részén lakik, és a helyi körülmények figyelembevételével részt vehessenek a fejlődésben (Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné 2011: 2)

erőforrásaira és az ebből származó komparatív előnyökre építve; előtérbe állítva az egyenlő vagy legalábbis méltányos fejlődést, példaként állítva a helyi innovatív miliőben gyökerező kisméretű vagy relatíve elzárt területek fejlődését, s nagy teret engedve a *helyi sajátosságokon alapuló* és azokat figyelembe vevő *fejlesztési gyakorlatnak*¹¹ (DABINETT 2011. 4–5). A lokalitás-alapú fejlesztéspolitikai koncepció szerint tehát a helyileg meghatározott szakpolitikák és területi közjavak figyelembe vétele szükséges annak érdekében, hogy az uniós közpolitikák országok, régiók és lokalitások szintjén jelentkező *nem szándékolt hatásai* elkerülhetők, csökkenthetők legyenek. Nem más ez, mint a tér felértékelődése abban a tekintetben, hogy – a szerzők itt Bourdieu tőkeelméletét alkalmazzák – a cselekvő térbeli elhelyezkedése meghatározza a különféle tőketípusok optimális felhasználásának lehetőségét. Ennek nyomán a tér olyan erőforrás vagy tőke, mely megszabja a szociális viszonyokhoz, szolgáltatásokhoz, gazdasági esélyekhez való hozzáférésünket¹², s ezért kiemelt figyelmet érdemel a fejlesztéspolitika hatékonysága¹³ és az abból származó javakhoz való egyenlő hozzájutás szempontjából. Ily módon eredményezve a tevékenységek és személyek kiegyensúlyozott területi eloszlását, a régiók közötti interdependencia előmozdítását és a szakpolitikák „össz-koherenciáját” (FALUDI–PEYRONY 2011. 8–9).

A lokalitás-alapú fejlesztési gyakorlathoz kapcsolódóan érdemes kiemelni egy további lényeges elemet: a társadalmi tőkének illetve a *harmadik szektornak* (BIRCH–WHITTAM 2008. 439–441) vagy *civil szektornak* (KELEMEN 2005. 4–5) a regionális politika céljainak megvalósításában betöltött szerepét. Ezt jól tükrözi PUTNAM (2006. 208.) azon elképzelése, mely szerint a megfelelő társadalmi-tőke készlettel rendelkező közösségek élvezik a *magasabb gazdasági növekedés*, az alacsonyabb szintű bűnözés, a kiterjedt szocializáció, jobb lelki/egészségi állapot vagy a jobb iskolai teljesítmény előnyeit. Ezért az 1990-es évektől a tudományos érdeklődés mellett az alkalmazott, *közpolitikai figyelem* is erősödött ezen erőforrás iránt (ORBÁN–SZÁNTÓ 2006. 150.), és a különféle fejlesztési intézmények (pl. Világbank, Európai Bizottság) egyre jelentősebb mértékben kezdtek építeni a gazdasági növekedést illetve a fenntartható társadalmi fejlődés célzó tevékenységük során a társadalmi tőkére (ORBÁN–SZÁNTÓ 2006. 139.; FÜZÉR–GERŐ–SIK–ZONGOR 2006. 336., 343.). A *regionális fejlődés* kutatása terén különösen jellemző az érdeklődés, mely egyrészt kifejezetten a társadalmi tőke kifejlesztésének lehetőségeit vizsgálja. Egyfajta sajátos egymásra hatás látszik ugyanis működni: a társadalmi tőke fejleszthető a harmadik szektor által, ami – cserébe – előremozdítja és megszilárdítja a fenntartható regionális fejlődést (BIRCH–WHITTAM 2008. 438.). (Másképpen) ugyanis a civil szervezetek a helyi és regionális szintű területfejlesztési programok *implementációjában* és az ezzel kapcsolatos *döntésekben* az EU-s fejlesztéspolitika átalakulásával (KOVÁCH 2000. 185.; KOVÁCH 2010. 26., 184.), a kooperáció és partnerség elveinek előtérbe helyeződésével (HORVÁTH 2003. 147–151.; BERKY–KULLMANN 2011. 9–10.) egyre jelentősebb gazdasági, társadalmi, politikai szerepbe kerülnek.

¹¹ Más megfogalmazásban Európa területi sokszínűségét fejlesztési tényezővé változtatják (Gil–Pereira–Teixeira 2011: 5).

¹² A térbeli tőke ('spatial capital') és a területi tőke ('territorial capital') fogalmak egyaránt erre reflektálnak. Lásd ahogy Faludi–Peyrony (2011: 8) kifejti.

¹³ A területi tőke fogalmának és annak a szakpolitika hatékonyságának összefüggéséhez lásd rendre : Camagni–Fratesi (2011: 8; 12-14).

2.3.2 A területfejlesztési politika átalakulása Magyarországon az európai uniós csatlakozás után – közigazgatás és intézményi környezet

Az európai uniós integráció keretében lezajló széleskörű *intézményi átalakulás* hatásaival¹⁴ foglalkozik egy, a vidékszociológiában (CSITE–KOVÁCH 2002; KOVÁCH–KUČEROVÁ 2006, KOVÁCH 2008, 2010) elterjedt új megközelítés, melynek értelmében a (kelet-közép-)európai (terület)fejlesztési intézményrendszer kiépülése során, s Magyarországon is – részben már a rendszerváltás utáni időszakban – lezajlott a közpénzek újraelosztásának projektjesítése¹⁵, vagyis a *projekt* mint az intervenció elsődleges eszköze „*felváltotta a piaci rendszerű és a közvetlen szétosztás technikaival megoldott forrásfelosztás módszereit*” (KOVÁCH 2007. 214.). Ezen *részvételi redisztribúciós rendszer* (KOVÁCH 2000. 185., 2007. 214., 2010. 26., 184.) keretében¹⁶ felértékelődött a tudástőke, mely mozzanatnak a társadalmi struktúrára gyakorolt hatásaként átrendeződnek az elitcsoportok hatalmi viszonyai, és megjelenik egy új réteg (*'project class'*). A projekt osztály (KOVÁCH 2007. 214.) tagjai a fejlesztési források feletti rendelkezés (azok lehívása) lehetőségének bizonyos értelemben vett monopolizálása (WEBER 1994. 10–13) révén tesznek szert hatalomra, s válnak ennek következtében a fejlesztési politika működésének és működtetésének kulcsszereplőivé (VOSZKA 2006. 29.). A folyamat mögött a (regionális-, vidék)fejlesztési gyakorlat projekt-alapúvá válása (KOVÁCH–KRISTÓF 2007. 106.), projektjesítése áll, amennyiben az átalakulás során *közvetítő szereplők* (KOVÁCH 2007. 218.), illetve azok által betöltött új hatalmi pozíciók és hálózatok alakulnak ki. Aktivitásuk kiterjed – egyebek mellett (javak, ötletek, tudás) – az állami és privát fejlesztési források elosztására, melynek alapját a közigazgatás és üzleti struktúrák sokszereplőssé

¹⁴ A legfőbb változás tehát, hogy 2004-et követően Magyarországon a támogatások két körre bomlottak; az uniós támogatások bekerültek a hazai támogatások mellé, azonban – mindent összevetve – az uniós támogatásokkal kiegészülő új rendszer nem éles fordulatot, inkább az arányok eltolódását jelenti (Voszka 2006: 29).

¹⁵ Jóllehet a Magyarországon a területfejlesztés finanszírozási rendszerében a projektjesedés már meglehetősen korán megjelent, amennyiben 1968. után a megyei tanácsok a támogatások megszerzésének feltételeit nyilvánosan meghirdették (Fekete 2008: 245–246).

¹⁶ A részvételi redisztribúció rendszer újdonsága, sajátossága igazán jól talán úgy érzékeltethető, ha figyelembe vesszük, hogy az eredeti fogalmat bevezető Polányi Károly (1976) mit értett a (tradicionális) redisztribúció alatt, de még inkább úgy, ha a Szelényi Iván (1990) által megalkotott ún. racionális redisztribúcióhoz viszonyítunk. Utóbbi az államszocialista társadalmak jellegzetes kisajátítási intézménye, az elnevezéssel ellentétben azonban alapja nem a szaktudás, sokkal inkább az, hogy az államszocialista redisztributornak monopóliuma van mind a célok közötti racionális választásra, mind pedig a technikai tudás terén (Szelényi 1990: 22-25). Alapvető különbség, hogy a nyugati társadalmakban működő redisztributív mechanizmusok csak akkor lépnek működésbe (a magántulajdon védelme érdekében), ha a piac nem működik, míg az államszocializmusban a tervezők csak akkor vezetnek be piaci mechanizmusokat, ha a redisztribúció nem működik, vagyis az állam redisztributív hatalmának védelmében (Szelényi 1990: 185). Ebből következő érdekes ellentmondás az ún. „redisztributív igazságtalanság” Szelényi-Manchin (1990: 215-220), azaz hogy a szocializmusban azon mechanizmusból keletkeznek egyenlőtlenségek, mely mechanizmus a kapitalizmusban egyenlősítő funkciót tölt be (Szelényi 1990: 192).

Voszka Éva (2006) az európai uniós támogatások rendszerét ugyancsak a redisztribúció fogalma alapján értelmezi. Ebben a tekintetben az uniós támogatások megkülönböztető jegye, hogy ez államok közötti újraelosztást jelent, ahol a közvetlen kedvezményezettek a tagországok, azonban ezen források egy részét – adott államon belül – ugyanúgy közvetlenül vállalkozások kapják, másik része pedig állami vagy önkormányzati megrendeléseken keresztül – piacteremtés révén – ugyancsak a redisztribúció részévé válik (Voszka 2006: 8).

válása¹⁷ és a fejlesztéspolitika alulról építkező, decentralizált jellege adja (KOVÁCH–KRISTÓF 2007. 107.). A fejlesztési források lehívásához szükséges tudás és képességek felértékelődésének tehát egyik fő mozgatója az üzleti adminisztráció és közigazgatás átalakulása, abban a projektek mint intervenciók előtérbe kerülése, és ehhez kapcsolódóan tágabban a globalizáció, az információs- és tudástársadalom kiépülése (KOVÁCH 2007. 216.).

Az uniós kohéziós és strukturális politika *területi metszetben* tehát a kormányzási-közigazgatási rendszerek¹⁸ *regionalizálását* indította el, mely a regionális szintet erősítette¹⁹ az érdekkiegyenlítő szemléletmóddal, a partnerséggel és a helyi kezdeményező képességgel.

Itt merül fel a *civil szervezetek* mint közvetítő szereplők jelentősége, mivel a civil szektornak közvetlenül és közvetetten is szerep jut(hat) a területfejlesztés gyakorlatában²⁰. Lényegében ennek egyik legmarkánsabb megjelenési formájának tekinthető, hogy 1996-tól a területfejlesztési törvény lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok számára *társulások* létrehozására – ami tulajdonképpen már önmagában is az önkéntes/civil szerveződés egy formája. Az ennek keretében működő Kistérségi Fejlesztési Tanácsok munkájába továbbá minden olyan kistérségi szinten működő *társadalmi szervezet* bekapcsolódhat, mely legalább a lefedett települések vagy lakosság fele tekintetében jelen van. Ezen túlmenően azonban 2004. óta kormányrendelet szabályozza annak hivatalos formáját, hogy a civil szervezetek a helyi és térségi döntéshozatalba és a stratégia-alakításba bekapcsolódva kifejhessék érdekérvényesítési szándékaikat. Ennek színtere a civil fórumok, melyek személyeket juttathatnak be a vonatkozó fejlesztési tanácsokba (NAGY 2005. 15–16.; KOVÁCH–MEGYESI–NAGY 2005. 78–79.). A valós helyzet azonban alacsony fokú részvételre utal (KOVÁCH 2005a: 17) és sokkal inkább úgy jellemezhető, hogy „*a civil aktivitás a területfejlesztésben még csak éppen elkezdődött*” (KOVÁCH 2005b. 136.). A civilek területfejlesztésbeli aktivitása egyrészt olyan (1) *erőforrásként* jelenik meg, mely magába foglal *pályázati tapasztalatokat*, lehetővé teszi olyan szakpolitikai *feladatok ellátását*, melyek állami, önkormányzati feladatként nem teljesíthetők. Utóbbiakkal való együttműködésükben *alternatív források* felkutatására és lehívására, továbbá a *lakosság mobilizálására* és bevonására képesek a civil szervezetek. Az *uniós fejlesztési források* megszerzéséhez szükséges a civilek bevonása az alulról szerveződés értelmében. Mindezekon túl maguk is *érdekeltek* a területfejlesztésben való

¹⁷ Ennek oka, hogy a projektelési folyamata olyan új kormányzati technikák megjelenésével is összefügg, melyek keretében a kormányok korábban vállalt közfeladataikat partnerek nélkül nem tudják ellátni (Kovách 2007: 214).

¹⁸ A sikeres és hatékony regionális politika lényeges feltétele ugyanis annak irányítása és a közigazgatási rendszer összhangja – lásd ehhez: Pálné (2003: 51–58).

¹⁹ Általánosságban a középszintek felértékelődésének európai tendenciái mögött az alábbi tényezőket szokás megemlíteni: 1. etnikai-kulturális regionalizmus (például Belgium, Spanyolország), 2. új társadalomirányítási funkciók hatása: az urbanizáció újabb szakaszaiban – amikor már nem elsősorban az erősen iparosodó központokba áramló népesség infrastrukturális ellátása a legfőbb kihívás, hanem éppenséggel az onnan a szuburbiai kba kiáramló lakosság ellátása és a kitelepülő gazdasági tevékenységek szervezése – a területi közigazgatás alapszerkezetének megváltoztatását jelenti a regionalizmus és decentralizáció. Ennek keretében a korábban központi költségvetés egyre nagyobb része jut az országos szint alatti szintekre. 3. regionális érdekek képviselője, ami egyrészt aktuál-politikai színezetet kapott, amennyiben a mindenkori ellenzéki pártok jellemzően a decentralizáció mellett kardoskodtak a központi hatalom gyengítése érdekében, másrészt a regionális érdekek artikulálása mögött regionálisan szerveződő üzleti érdekcsoportok állnak gazdasági-politikai koalíciót alkotva. 4. az európai integráció regionális politikájának kiteljesedése: a közösségi szinten összehangolt regionális politika (Horváth 2001b: 28–36).

²⁰ A civil szervezeteknek az uniós forrásabszorpció terén betöltött szerepének kvantitatív elemzéséhez Magyarország vonatkozásában lásd Balogh 2010a és 2010b.

részvételben, mert ez pénzügyi forrásokat és a helyi társadalomban legitimációs alapot jelenthet számukra (KOVÁCH 2005b. 136–137). *Politikai szempontból* (2) ugyancsak lényeges a civil szféra aktivitása a területfejlesztésben, amennyiben adott régióban jelentősebb és stabilabb befolyásra tehet szert azon politikai oldal, mely a választásonként változó politikai kapcsolatokkal elmentében *állandó civilekkel* épít ki kapcsolatokat. A civil szereplők *rugalmassága* hatékonyan egészítheti ki s így gyorsíthatja a regionális fejlesztés adminisztratív részét, valamint a civilek szerepe felértékelődik az *uniós források lehívása* terén, mivel abban a központi kormányzat inkább tervező és szervező feladatokat lát el, és a programok végrehajtásában a civilekre épít illetve rájuk hagyja (KOVÁCH 2005b. 137.).

Ehhez társul a középszintű *decentralizáció* – helyi hatalmi viszonyok megváltoztatásával (KOVÁCH 2007. 217.) – és társadalmiasítás ('governance'), valamint a közjavak decentralizáltabb elosztása (pénzügyi föderalizmus). A folyamatnak alapvetően két formája különíthető el: a (1) *modernizációs (top down) regionalizmus* esetében a nemzetállam kezdeményezi a decentralizációt, a (2) *politikai (bottom up) regionalizmus* pedig regionális politikai elit kezdeményezése a nemzetállam centralizáló tevékenységével szemben. Amennyiben az utóbbi valóban a régiós érdekek²¹ következetes érvényesítését jelenti a partnerség és a helyi adottságok alapján, akkor ún. növekedési, *fejlesztési koalíciók* kialakulása figyelhető meg ebben a köztes szintben (PÁLNÉ 2009. 39–46.). Nálunk, és általánosságban Közép-Kelet-Európában (PÁLNÉ 2000) azonban a regionalizáció folyamata – nem kis részben politikai tényezők miatt, amennyiben belpolitikai-szaktmapolitikai döntések meghatározta központosító törekvéseket szolgált (PÁLNÉ 2000. 137–138.) – másként zajlott le, így az uniós és hazai regionális politika irányítási modelljei markáns különbségeket mutatnak (PÁLNÉ 2003. 42.).²² Vonatkozó kutatások (PÁLNÉ 2009) ugyanis arra mutatnak rá, hogy a magyar kormányzati rendszer helyi-területi szintje nem képes megfelelni a fejlesztő állam funkcióiból fakadó kihívásoknak (PÁLNÉ 2009. 38.). A magyarországi régiók nem mutatnak belső kohéziót (PÁLNÉ 2009. 49.), s a strukturális alapok nem járulnak hozzá sem a területi különbségek csökkenéséhez, sem pedig az ország hatalmi decentralizációjához (PÁLNÉ 2009. 49.). Ennek egyik oka, hogy az ügynökség típusú szervezetek szerepe jelentős a közösségi források feletti rendelkezés és a döntési hatalom terén (PÁLNÉ 2009. 50.), s a kistérség és a régió lényegében alkotmányos megerősítés nélkül vált a megye konkurenciájává az önkormányzati közszolgáltatások, az államigazgatás és a fejlesztéspolitika területén (PÁLNÉ 2009. 51.). A központosított fejlesztéspolitika (NFÜ) egyrészt csökkentette a régiók szerepét (PÁLNÉ 2009. 52.), ugyanakkor működnek informális klientista hálózatok a helyi és regionális gazdaság- és területfejlesztésben, ezek azonban nem a tagok közötti kölcsönös – partnerségi alapú – együtt-

²¹ A régió területpolitikai funkciója elsődlegesen ugyanis az, hogy feltárja és egyeztesse az általános regionális érdeket, valamint képviselje és érvényt szerezzen annak a települési, kistérségi, megyei, ágazati és makrogazdasági érdekek mellett (Hrubi 2000: 145). A regionális érdekviszonyokról lásd még pl.: Pálné (2001: 89–95); Bódi (2001: 55–60).

²² Az alapvető különbségek az alábbiak:

EURÓPAI	MAGYARORSZÁGI
regionalizált	térben felaprózott
decentralizált	centralizált
átfogó, komplex	ágazati
horizontális partnerség	vertikális partnerség
erős civil és gazdasági beágyazottság	közhatalmi fölény
nyitott	zárt, klikkes
hálózatos	hierarchizált

működésre épülnek és nem feltétlenül a közös érdekek érvényesítését; tudatos, hosszú távú stratégia követését célozzák²³ (PÁLNÉ 2009. 53.). Ez abban is tetten érhető, hogy a regionális fejlesztési tanácsok alkotta (kormányzati, ágazati-szektorális, lokális) érdekcsoportok koalíciós mechanizmusai nem mutatnak szabályszerűségeket (PÁLNÉ 2009. 38–54.). Magyarországon tehát a régiók eleve nehezen definiálható közös érdekeiből (befolyásos polgármesterek, megyei közgyűlés-elnökök, pártpolitikusok, országgyűlési képviselők) alakulnak ki fejlesztési koalíciók, a régió belül működő kapcsolatok kisebb szintekben (megyék) intenzívebbek, így a régió nem egy összetartozó földrajzi egység. Mindezek fényében a magyar regionalizáció top-down jellegű, melyet az a közös érdek tart össze, hogy a központ által allokált közösségi források csak így szerezhetők meg. Mivel a régióknak nincsenek saját erőforrásai, amiket régiós célokra tudna fordítani, nem jellemző a közös identitás és az együttműködés hivatalos intézményrendszere csak alkalmi szövetségeket termel ki, nem a kölcsönösségen alapuló fejlesztési koalíció ez (PÁLNÉ 2009. 55.).

Magyarországon a régiók rendszere LADÁNYI és SZELÉNYI (2010 [2005]) szerint sem adódik szükségszerűen, mivel egyrészt az ország méretei nem indokolják (az egész ország akkora, mint egy nyugat-európai régió), másrészt pedig mert a regionalizmusnak nincs hagyománya²⁴. Ezek fényében az EU-konformitás jegyében – Magyarországon megyék összekapcsolásával – kialakított régiókat *álrégióknak* tekintik – annál is inkább, mivel itt a megyei hatalom is megmaradt – a szerzők szerint a helyi potentátok miatt (LADÁNYI – SZELÉNYI 2010 [2005]. 719.). Más kutatók is kiemelik a régiószervezés átpolitizáltságát: a magyarországi régiók kialakítását megelőző hat évnyi vita ugyanis végül *nem* demográfiai, gazdasági vagy földrajzi szempontok alapján dőlt el, hanem politikai alkuk és kompromisszumok eredményeként vontak össze megyékből régiókat. A szegényebb megyék központi régióba való tartozása, illetve a régióközpontok megállapításának kérdésköre²⁵ továbbra is fennállt azonban, mely viták eredményeképpen az uniós javaslattal ellentétesen nem a kooperációt és regionális befektetéseket figyelembe vevő rendszer alakult ki, hanem politikai és szegénységi, elmaradottsági szempontokat érvényesítő régiós struktúra született (JÓKAY–KRISTÓF–SZEPESI 2003. 50.).

Mindezt az uniós csatlakozás keretében történt „*területfejlesztés reformot*” (LADÁNYI 2010 [2009a]. 418.) a kritikusok egy 2004-ben véghezvitt *újrastrukturális intézkedés*ként értelmezik (LADÁNYI – SZELÉNYI 2010 [2005])²⁶. Jóllehet az ekkor elfogadott települési önkormányzatok többcélú

EURÓPAI átlátható	MAGYARORSZÁGI bürokratikus
professzionális, kreatív végrehajtás	függő helyzetű, követő menedzsment
hatékonyságra törekvő szemlélet	méltányosságra, egyenlősdiire törekvő attitűd
normatív, kiszámítható	átpolitizált, paternalista
„nyugati”, működő	„bizánci”, kvázi”

A területfejlesztés irányításának két modellje ❖ Forrás: Pálné (2003: 42)

²³ Úgy, ahogyan az az ideáltipikus fejlesztési koalíciók esetében jellemző (Pálné 2009: 53).

²⁴ Jóllehet a régiók magyarországi történetéhez hozzátartozik, hogy azok elsőként nem az uniós csatlakozás kapcsán jelentek meg: 1972-ben hat tervezési-gazdasági régiót hoztak létre az országban fejlesztési céllal, a rendszerváltás után pedig 1994-ig köztársasági megbízotti régiók léteztek, s csak ezt követően jött az 1996-os területfejlesztésről és területrendezéséről szóló törvény (Horváth 2003: 255–260).

²⁵ Az adminisztratív tényezőknél a hazai uniós források abszorpciójában betöltött szerepének kvantitatív elemzéséhez lásd Balogh (2012).

²⁶ A jellemzően önkéntességen alapuló kistérség és a jellemzően központilag kijelölt körzet közötti különbségeket, valamint a kettő dichotómiájának a magyarországi térszerveződésben játszott szerepének áttekintését lásd Bódi (2001: 156-173).

kistérségi társulásáról szóló törvény célja a modernizáció volt – ennek keretében rendeleti úton kistérségeket alakítottak ki²⁷, melyekben több területen is önkéntes társulások kialakulását várták, a folyamatot pénzügyi támogatásokkal, pályázatokkal is ösztönözve, továbbá olyan szabályozási rendszert működtetve, ahol a nem társuló önkormányzatok jelentős költségvetési támogatásoktól esnek el –, a szerzők a településhálózat ezen modernizáló reformját mégis a körzetesítési rendszer restaurációjaként értelmezik, mivel az ily módon kialakuló kistérségek határai a korábbi járásokkal mutattak hasonlóságot, az önkéntesen mikroközrtekbe társuló települések által alakított közösségek határai pedig a fenti körzetesítések nyomán létrejött közös tanácsi körzetekkel szinte megegyeztek (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [2005]. 715–717.). Az új rendszer – amellet, hogy meglehetősen bonyolult és költséges, ahol a drága szervezeteket a leggyengébb érdekérvényesítési képességgel rendelkező kistalusi önkormányzatok kárára működtetett megtakarításokkal igyekeznek fenntartani (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [2005]. 717–719.) – komoly társadalmi következményekkel járt: a forráshiányos települések alacsonyabb költségvetési támogatása mellett a leghátrányosabb helyzetben élő népességet tömörítő kisközségek csoportjai, gettói estek el a fejlesztési forrásoktól a társulásokba kényszerítettséggel, a körzetesítés miatt (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [2005]. 718–719.).

A fentiekben még sejtésként megfogalmazódó gondolatot a gyakorlat később (LADÁNYI 2010 [2009b]. 786.) beigazolnia látszott, amennyiben az ország a számára az uniós csatlakozás és a megnyíló források kínálta lehetőségekkel nem tudott élni: a reformok és támogatások ellenére növekvő társadalmi és gazdasági feszültség, antiszociális szociálpolitika, tovább szegregálódó oktatási rendszer és egyre inkább egyenlőtlen települési viszonyok jellemzőek. *A leghátrányosabb helyzetű térségek és csoportok lényegében ugyanis nem részesültek a fejlesztési forrásokból*, mivel azok jellemzően a túlzottan sokszintű és bonyolult (központi, régiós, megyei, kistérségi) lebonyolító rendszer, valamint a politikai nagyközlációk finanszírozására fordítottak, illetve

A körzetesítés az 1970-es évek elején egy alapvetően kedvező trend megtörését jelentő eseményekre adott válaszreakciónak tekinthető: míg az 1951-ben életbe lépő tanácsvörvény értelmében minden településen önálló tanács alakult, az ezután következő erőltetett iparosítás, a tézesítés, majd utóbbiak összevonása a lakosságnak a kistalvából való eláramlását hozta. Ez a demográfiai folyamat a korabeli területfejlesztőket olyan irányvonal kidolgozására és alkalmazására sarkallta, mely lehetővé teszi, hogy fejlesztési források ne juthassanak az elnéptelenedő falvakba. A megoldást a koncentrált decentralizáció jelentette, melynek keretében a kistalvak tanácsai, illetve intézményi összevonásra kerültek nagyobb települések tanácsaival (így utóbbiak fejlesztési központokká avansáltak) – megtörtént tehát a körzetesítés. Azonban a megoldási törekvés mégsem bizonyult valódi megoldásnak, mivel a látott demográfia nem „futott le” végig: az érintett településekről a kedvezőbb helyzetben és lehetőségekkel rendelkező lakosság elvándorlása nem vezetett elnéptelenedéshez, sokkal inkább kicserélődött: helyükre a leghátrányosabb helyzetű rétegek áramlottak ezen falvakba, aminek következtében az 1980-as évek végére cigány és nem cigány kistalusi gettók alakultak ki (LADÁNYI–SZELÉNYI 2010 [2005]: 712–713). Éppen ezért az államszocialista fejlődés egyik sajátossága – a nyugat-európai helyzettel ellentétben nem a nagyvárosok szegénynegyedei, slumjai, hanem –, hogy a legszegényebb rétegek gettósodó aprófalvakban koncentráálódtak, ami az izoláltság következtében csapdahelyzetet eredményezett (Ladányi–Szelényi 2010 [2005]: 714).

²⁷ Kistérségi szövetségek, társulások és a statisztikai kistérségek közötti problematikus viszony másutt is megjelent már az ezredforduló környékén, amikor kutatók arra mutattak rá, hogy bár a területfejlesztési törvény közvetett eszközökkel sikeresen ösztönözte összefogásra a helyi önkormányzatokat azzal, hogy kistérségi társulásba tömörülve beleszólhattak megyei szinten az elosztási döntésekbe (Bódi 2001: 155), mindazonáltal a települési önkormányzatoknak a KSH-körzetekhez történő „terelése” (Pálné 2001: 221) nem fedi le a mindennapi kapcsolatrendszeret, továbbá támogatásra való jogosultságuk; azaz kedvezményezettségük is a KSH-féle besorolás függvénye (Pálné 2001: 221).

elenyésző mértékben sor került kedvezőbb helyzetben lévő településeken végrehajtott presztízsbetűhűzásokra (LADÁNYI 2010 [2009b], 786.). Összességében azonban a kistérségi struktúra a már kialakult és megmerevedett kistalusi gettók rendszerét nem tudta megszüntetni (LADÁNYI – SZELÉNYI 2010 [2005], 715.).

A kiépülő – sok esetben ingyenes forrásokat kínáló – pályázati rendszer összességében tehát a potenciális kedvezményezetteket ebben az esetben is arra ösztönzi, hogy a támogatásokból nagyobb részt szerezzenek meg akár a projektkoncepciók előkészítéséhez – a pályázatok beadásához – kapcsolódó jelentős időbeli és anyagi költségek, s a bizonytalan nyeresi esélyek ellenére is. Hiszen aki nem lép be ebbe a versenybe – a fejlesztési forrásokért vívott versengésbe –, az nagy valószínűséggel hátrányt szenved²⁸, mivel versenytársait uniós vagy állami támogatás segíti (VOSZKA 2006. 26.). Mindezek alapján legalábbis kérdéses tehát, hogy ez a rendszer képes-e biztosítani a forrásallokáció pártatlanságát és gazdasági hatékonyságát, s ehhez kapcsolódóan – a redistribúciós hatás révén – a gazdaság egészének versenyképességét (VOSZKA 2006. 29.).

3. Zárszó

A fenti oldalakon röviden áttekintettük a települések közötti egyenlőtlenségek kialakulásáért felelős tényezők (KONRÁD–SZELÉNYI 2000) átalakulását a rendszerváltás előtti időszakról kezdve az uniós csatlakozással bezárólag. Következtetéseink arra utalnak, hogy bár jelentős, elsősorban azonban inkább formai változások történtek a területi különbségek mérséklését célzó szakpolitika terén, a jelenlegi rendszernek ugyanúgy része a különféle szintű szereplők egymással vívott versengése – némileg talán csak eme versenyben való sikerességét meghatározó tényezők köre alakulhatott át. *

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALOGH PÉTER 2009a: Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. *Szociológiai Szemle* 2009. 2. sz. 79–102.
- BALOGH PÉTER 2009b: Céllentétes hatások a fejlesztéspolitikában? A Dél-Alföldi Régió területfejlesztési forrásainak vizsgálata. In Jancsák Csaba – Nagy Gábor Dániel – Szűcs Norbert (szerk.): *Céhem vándorkönyvei. Tanulmányok a 60 éves Pászka Imre tiszteletére*. Szeged, Belvedere Meridionale. 9–27.
- BALOGH PÉTER 2010a: Multiplikátor civilek? Kísérlet a nonprofit szféra fejlesztéspolitikában betöltött szerepének empirikus feltárására. *Civil Szemle* 2010. 1. sz. 57–75.
- BALOGH PÉTER 2010b: Civilek, fejlesztéspolitika és területi konfliktusok. Kísérlet a nonprofit szféra fejlesztéspolitikában betöltött szerepének empirikus feltárására. In Jancsák Csaba – Nagy Gábor Dániel – Pászka Imre (szerk.): *Állandó párbeszédben. A szegedi műhely tisztelgése Utasi Ágnesnek*. Szeged, Belvedere Meridionale – DARTKE. 14–37.
- BALOGH PÉTER 2012: Adminisztratív különbségből területi egyenlőtlenség – újfent? EU-s területfejlesztési források a kistérségi hierarchiában. *Belvedere Meridionale. Történelem és társadalomtudományok*. 2012. 1. sz. 36–57.

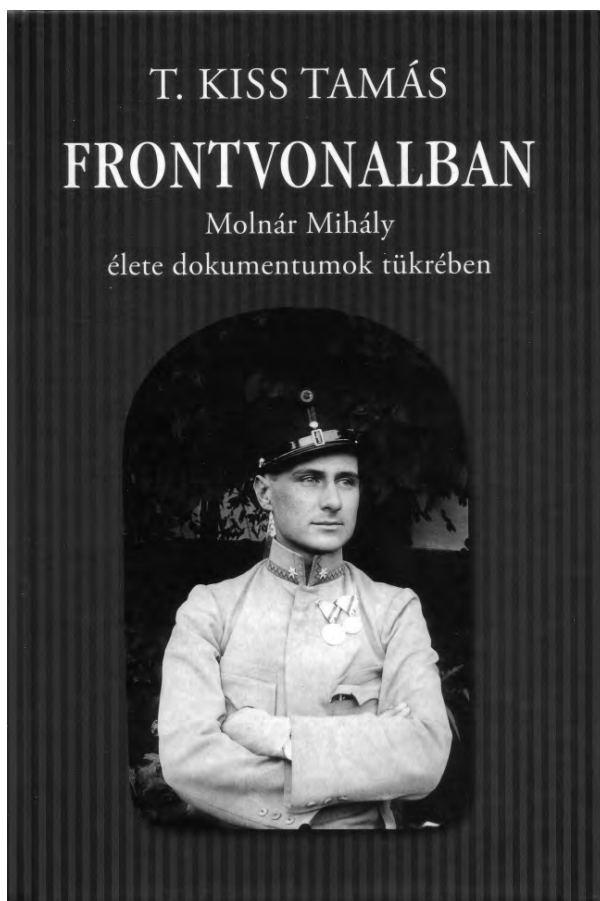
²⁸ Az uniós fejlesztési források felhasználása mintázatainak, céllentétes hatásainak kvantitatív elemzéséhez lásd Balogh 2009a és 2009b.

- BARCA, FABRIZIO 2009: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf Hozzáférés: 2012. július 5.
- BERKY TAMÁS – KULLMANN ÁDÁM 2011: Institutional Aspects of the Deveoplment of Peripheral Micro-regions. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> Hozzáférés: 2012. április 3.
- BIRCH, KEAN – WHITTAM, GEOFF 2008: The Third Sector and the Regional Development of Social Capital. *Regional Studies* 2008. vol. 42 no. 3. 437–450.
- BÓDI FERENC (2001): *A települési önkormányzatok érdekérvényesítése a területpolitikában*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia Doktori Iskola. <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/73/> (Hozzáférés: 2012. május 23.)
- CAMAGNI, ROBERTO – FRATESI, UGO 2011: The Territorial Cohesion Objective within European Cohesion Policies from a Territorial Capital Perspective. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers and presentations)* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> Hozzáférés: 2012. április 3.
- CSITE ANDRÁS – KOVÁCH IMRE 2002: Vidéki történet. In Kovách Imre (szerk.): *Hatalom és társadalmi változás*. A posztszocializmus vége. Szociológiai tanulmányok. Budapest, Napvilág Kiadó. 219–308.
- DABINETT, GORDON 2011: Promoting Territorial Cohesion and Understanding of Spatial Justice. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> Hozzáférés: 2012. április 3.
- DAVEY, KENNETH 2003: Decentralization and Regional Development: The Rationale. In Davey, Kenneth (ed.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute. 3–12.
- FALUDI, ANDREAS – PEYRONY, JEAN 2011: Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Scenarios. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> Hozzáférés: 2012. április 3.
- FEKETE ATTILA 2008b Kedvezményezett települések Magyarországon 1949–2004. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete. 239–256. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- FEKETE ATTILA 2010: Alulnézetből. Vélemények a lokális fejlesztésről. *A falu* 2010. 3. sz. 35–46.
- FORMAN BALÁZS 2000: *Regionális politika az Európai Unióban*. Budapest, VÁTI
- FORMAN BALÁZS 2001: *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Budapest, Európai Bizottság Magyarországi Delegációja
- FÜZÉR KATALIN – GERŐ MÁRTON – SIK ENDRE – ZONGOR GÁBOR 2006: Társadalmi tőke és fejlesztés. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 2006*. Budapest, TÁRKI. 335–350.
- GIL, DANIEL – PEREIRA, MARGARIDA – TEIXEIRA, JOSÉ ALFONSO 2011: The Multi-Scale Approach of Territorial Cohesion: an Analysis from the European Periphery. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> Hozzáférés: 2012. április 3.
- HORVÁTH GYULA 2001a: Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikája. In Horváth Gyula (szerk.): *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 13–39.
- HORVÁTH GYULA 2001b: *Decentralizáció és regionalizmus Európában*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Habilitációs Előadások 3.

- HORVÁTH GYULA 2003: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Osiris Kiadó.
- HRUBI LÁSZLÓ 2000: A régiók szerepének felértékelődése a magyar területi struktúrában. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja. 139–148.
- JÓKAY KÁROLY – KRISTÓF ZOLTÁN – SZEPESI GÁBOR 2003: Capital Investment Funding in Hungary. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opep Society Institute. 45–62.
- KELEMEN ESZTER 2005: A civil szektor Magyarországon. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum. 4–8. <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> Hozzáférés: 2012. március 22.
- KENGYEL ÁKOS 2001: A fejlettségi különbségek mérséklődése az Európai Unióban. In Horváth Gyula (szerk.): *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 148–156.
- KENGYEL ÁKOS 2008: *Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- KOLLÁR, KITTI – KÁPOSZTA, JÓZSEF – NAGY, ADRIENN – NAGY, HENRIETTA – VUDINÉ PROHÁSZKA, VIKTÓRIA 2011: Do the Structural and Cohesion Funds represent real means of development in the least-developed territories of Hungary? *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> Hozzáférés: 2012. április 3.
- KONRÁD GYÖRGY – SZELÉNYI IVÁN 2000: *Urbanizáció és területi gazdálkodás*. Szeged, JGYF Kiadó.
- KOVÁCH, IMRE 2000: LEADER, a New Social Order, and the Central- and East-European Countries. *Sociologia Ruralis* 2000. no. 2. 181–189.
- KOVÁCH IMRE 2005a: Kistérségek összehasonlítása – adatok a kistérségekről. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum. 17–36. <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> Hozzáférés: 2012. március 22.
- KOVÁCH IMRE 2005b: A civil szervezetek részvétele a magyar területfejlesztésben. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum. 136–138. <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> Hozzáférés: 2012. március 22.
- KOVÁCH IMRE 2007: A fejlesztéspolitika projektessitése és a projekt osztály. Hozzászólás a projektessités következményei vitához. *Szociológiai Szemle* 2007. 3-4. sz. 214–222.
- KOVÁCH IMRE 2008: Önkormányzati hatalom, projektessités és az új kormányzás. In Bódi F. (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete. 113–128.
- KOVÁCH IMRE 2010: *A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai*. MTA doktori értekezés. Budapest: MTA PTI. http://real-d.mtak.hu/296/4/kovachimre_5_Mu.pdf Hozzáférés: 2012. január 27.
- KOVÁCH IMRE – KRISTÓF LUCA 2007: Közvetítő szereplők a vidéki javak és szolgáltatások piacán. In Kovách Imre (szerk.): *Vidékiek és városiak. A tudás- és imázshasználat hatásai a vidéki Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan – MTA PTI. 105–119.
- KOVÁCH IMRE – KUČEROVÁ EVA 2006: The project class in Central Europe. The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis* 2006. no. 1. 3–21.
- KOVÁCH IMRE – MEGYESI BOLDIZSÁR – NAGY LUCA 2005: Értékelés és összehasonlítás. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest, MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum. 78–83. <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> Hozzáférés: 2012. március 22.
- KOVÁCH IMRE – NAGY KALAMÁSZ ILDIKÓ 2006: Társadalmi és területi egyenlőtlenségek. In Kovách Imre (szerk.): *Társadalmi metszetek. Hatalom, érdek, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Szociológiai tanulmányok. Budapest, Napvilág Kiadó. 161–177.

- LADÁNYI JÁNOS 2010 [2000]: Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 451–460.
- LADÁNYI JÁNOS 2010 [2009a]: Létezett-e a szocialista típusú urbanizációs modell? In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 410–420.
- LADÁNYI JÁNOS 2010 [2009b]: Kompország az Európai Unióban. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 779–789.
- LADÁNYI JÁNOS – SZELÉNYI IVÁN 2010 [1997]: Szuburbanizáció és gettósodás. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 423–450.
- LADÁNYI JÁNOS – SZELÉNYI IVÁN 2010 [2005]: Az újrakörzetesítés társadalmi ára. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 712–721.
- LADÁNYI JÁNOS – VIRÁG TÜNDE 2010 [2009]: A szociális és etnikai alapú lakóhelyi szegregáció változó formái Magyarországon a piacgazdasági átmenet időszakában. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 712–722–748.
- LŐCSEI HAJNALKA 2010: *Területi növekedési pályák Magyarországon, 1990–2008. Doktori értekezés*. Budapest, ELTE. http://teo.elte.hu/minosites/ertekezés2010/locsei_h.pdf Hozzáférés: 2010. augusztus 7.
- NAGY ILDIKÓ 2005: A területfejlesztésben működő civil szervezetek jogi és működési keretei. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest, MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum. 9–16. <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> Hozzáférés: 2012. március 22.
- NEMES NAGY JÓZSEF (2005): Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai. In Dövényi Zoltán – Schweizer Ferenc (szerk.): *A földrajz dimenziói*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Földrajzi Kutatóintézet. 141–158.
- OBÁDOVICS CSILLA – KULCSÁR KÁLMÁN 2008: Tartós munkanélküliség vidéki térségekben. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete. 205–220. <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- ORBÁN ANNAMÁRIA – SZÁNTÓ ZOLTÁN 2006: A társadalmi tőke koncepciója. In Szántó Zoltán: *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaszociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról*. Budapest, Helikon Kiadó. 137–155.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA 2001: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA 2003: *A területfejlesztés irányítása*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Hablitációs Előadások 5.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA 2009: Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle* 2009. 4. sz. 37–60.
- POLÁNYI KÁROLY 1976: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Tanulmányok. Budapest, Gondolat Kiadó.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT 2006: Nemzetállami várospolitikák és az Európai Unió policentrizmus koncepciója. *Tér és Társadalom* 2006. 4. sz. 31–47.
- SZELÉNYI I. 1990: Társadalmi egyenlőtlenségek az államszocialista redisztributív gazdaságokban. In Szelényi I.: *Új osztály, állam, politika*. Budapest, Európa Könyvkiadó. 165–202.
- SZELÉNYI I. – MANCHIN R. 1990: Szociálpolitika az államszocializmusban. In Szelényi I.: *Új osztály, állam, politika*. Budapest, Európa Könyvkiadó. 203–257.
- SZIGETI ERNŐ 2007: *Az állam területi és helyi szervei, működésük térbeli keretei*. IV. Budapest. http://www.kszk.gov.hu/data/cms19144/16_resztan_szigeti_kataszter_070625d.pdf
- VÁGI GÁBOR 1982: *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás – társadalmi egyenlőtlenségek*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- VÁGI GÁBOR 1991: „Mit ér” egy község? „Mit ér” egy megye? A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről. In Vági G. – Radnóti Sándor (szerk.): *Magunk, uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Budapest, Gondolat Kiadó. 125–146.
- VANDERMOTTEN, CHRISTIAN – HALBERT, LUDOVIC – ROELANDTS, MARCEL – CORNUT, PIERRE: 2008: European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking? *Regional Studies* 42. 2008. no. 8. 1205–1217.
- VIRÁG TÜNDE 2009: Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein. *Esély* 2009. 4. sz. 38–54. http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_4/02virag.pdf Hozzáférés: 2012. május 29.
- VOSZKA ÉVA 2006: Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza? *Külgazdaság* 2006. 6. sz. 8–30.
- WEBER, MAX 1994: A közösségek gazdasági kapcsolatai (gazdaság és társadalom) általában. In Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *A gazdasági élet szociológiája*. Budapest, Aula Kiadó. 7–15.



MEGJELENT!
A KÖTETEK MEGVÁSÁROLHATÓK A KIADÓTÓL!