

**Pálné Kovács Ilona, James Scott, Gál Zoltán (szerk.):
Territorial cohesion in Europe – For the 70th anniversary
of the Transdanubian Research Institute
(Institute for Regional Studies, Centre for Economic
and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences,
Pécs, 2013. 516 o.)**

PÁLMAI ZSOLT

PÁLMAI Zsolt: vezető projektmenedzser, Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség;
palmmai.zsolt@deldunantul.eu

Zsolt PÁLMAI: senior project manager, South Transdanubian Regional Development Agency;
palmmai.zsolt@deldunantul.eu

A kötet a Dunántúli Tudományos Intézet megalakulásának 70. évfordulója alkalmából szervezett nemzetközi tudományos konferencia előadásait tartalmazza. Az intézet az 1984-ben megalakult Regionális Kutatások Központjának jogelődje és székhelyintézménye volt, 2012 elejétől pedig a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete Dunántúli Tudományos Osztályaként folytatja munkáját. A konferenciakötet jól tükrözi az intézet nemzetközi beágyazottságát, hiszen szerzői a regionális tudomány nemzetközileg elismert szakemberei (Andreas Faludi, Michael Keating, Anssi Paasi, Robert Leonardi, John Bachtler, Riccardo Cappellin stb.), valamint kelet-közép-európai vezető kutatói (Horváth Gyula, Rechnitzer János, Pálné Kovács Ilona, Pompei Cocean, Iwona Sagan, Jan Buček stb.). A jubileumi rendezvényre 2013. június 27–28-án Pécssett, a Zsolnay Kulturális Negyedben és az intézet Papnövelde utcai épületében került sor, az Európai Unió (EU) által társfinanszírozott EUBORDERSCAPES projekt keretében.

A 2013-ban ünnepelt 70. évforduló mérföldkő az intézet életében. A 2012 óta eltelt egy év sem változtatott azon az elkötelezettségen, amellyel az ott dolgozó munkatársak földrajzi és fejlesztési régiójuk szereplőivel együttműködve, annak fejlesztéséért végzik tudományos munkájukat. Ahogy arra Mezei Cecília osztályvezető a kötet bevezetőjében utalt, a stratégiai fókuszú, számos esetben kritikai jellegű okfejtés, a tágabb térség, Kelet-Közép-Európa és a Balkán fejlődési tendenciáinak és lehetőségeinek elemzése, a településhálózat és a tér társadalmi-gazdasági szövetének vizsgálata, valamint a helyes és hatékony területi



kormányzás és végrehajtás támogatása az intézet tevékenységének markáns elemeit jelentik ma is.

A 70. évforduló önreflexióra is készítette az intézet kutatóit és munkatársait, mivel az intézmény helyzete napjainkban hasonló, mint megalakulásakor. Ahogy Pálné Kovács Ilona, az intézet korábbi igazgatója kiemelte: létrejöttékor centrumszerepet töltött be a periférián, munkájával jól szolgálta a periférikus, fejletlen földrajzi régió fejlesztését. Jóllehet alapállása napjainkra sem változott meg, 2010-től a regionalizmus mint térszervező gazdaság- és társadalomfilozófia veszt jelentőségéből, így a regionális tudomány szerepe gyengül az oktatás és az alkalmazott kutatás területén. Ennek ellenére az intézet által képviselt területi, célzott beavatkozások, a regionális, helyi megoldások felértékelődnek még akkor is, ha mindez az állami szintű végrehajtó hatalom erősödése és a területi szintek gyengülése mellett valósul meg. Mivel alapvetően ez a környezet jellemzi az EU 2014-től induló új, hétéves programozási időszakát is, így a két-napos nemzetközi konferencia kiváló szakmai tapasztalatcsere fórumaként is szolgált, ahol az intézettel szorosan együttműködő, Pécsre sok esetben barát-ként visszatérő neves európai és hazai tudósok, szakemberek, idős és fiatal kutatók fejtették ki véleményüket.

A rendezvény négy fő területre fókuszált, így a kötet tematikus fejezetei a következők: 1. Az EU regionális politikájának kihívásai; 2. A regionális tudomány elméletei, módszerei, szervezeti keretei; 3. Regionális versenyképesség, területi tőke, fenntarthatóság; 4. Regionális struktúrák és politikák Közép- és Kelet-Európában, valamint a Balkánon. Az alábbiakban kedvcsinálóként a témakörökhöz kapcsolódó fontosabb álláspontokról, szakpolitikai üzenetekről olvashatnak.

Az EU regionális politikájának kihívásai című fejezet több, a regionális (kohéziós) politika hatékonyságát nagyban meghatározó tényezőt emel ki. A téma államigazgatási-térszerveződési kereteiről Michael Keating hangsúlyozza a nemzetállam újragondolásának szükségességét, mind funkcionális, mind pedig szabályozási értelemben. A területi szintek megjelenésével a gazdaság, a kultúra és a társadalmi szolgáltatások is egyre inkább követik a területi szerveződést (ez az ún. új regionalizmus). Mindez a kormányzás megszervezésében a területi érdekek és a területi hatalomgyakorlás átgondolását kényszeríti ki. Jelenleg, a 2014–2020-as időszak kezdetén éppen erre az „átméretezésre” van szükség, hiszen egy erősödő, központosított államhatalom, erős nemzetállam él majd együtt funkcionális szerepet betöltő, a beavatkozások jellemző területi keretétül szolgáló európai régiókkal. A végrehajtásban az erős nemzetállam kezében levő, dominánsan az EU által finanszírozott tagállami kohéziós politika hatékonysága kulcskérdéssé válik. Wolfgang Streitenberger itt említi az innovatív, helyi adottságokon alapuló megoldások lehetőségét, a többszereplős tudásalapú területi beavatkozások (triple helix) szükségességét. A fejezet egyúttal markáns határvonalat jelenít meg a nyugati (EU-15-ök) és a keleti (2004-es, 2007-es és 2013-as) csatlakozók között, kiemelve, hogy a fejlettebb tagállamokban a beavatkozások által generált gazdasági teljesítmény, a fejletlenebb térségekben a

közszféra és a közjavak szerepének erősítése, azok feltőkésítése számít sikertényezőnek (John Bachtler és szerzőtársai). További érdekes kérdés a hatékonyság mérése, számszerűsítése. A probléma annyira fontos, hogy az EU is kénytelen volt beismerni eddig követett kohéziós beavatkozásainak alacsony hatékonyságát. Varga Attila szerint ez hívta életre a modern szakpolitikai gondolkodást, amely a makrogazdasági növekedést szem előtt tartva vagy „place-based”, helyekre szabott egyéni megoldásokat, vagy pedig területsemleges, növekedést serkentő módszereket alkalmaz. A kötetben említett több makromodell (HERMIN, GMR modell, GMR–Hungary modell) kidolgozása szorosan kötötte a kohéziós politika tervezési folyamatát, ezek remélhetőleg alkalmasak lesznek a hatékonyság objektívebb mérésére (Zsibók Zsuzsanna). Intézményi oldalról a sikeres kohéziós politika érdekében megfelelő tagállami szervezetrendszer kiépítése, valamint határokon átvívelő együttműködés javasolt. James Scott felveti a kérdést, hogy ez utóbbi megfelelő eszköz-e egy alapvetően nem poszt nemzetállami Európában, ahol nincs idő hosszú kihordási periódussal rendelkező területi eszközök alkalmazására sem.

A fejezetet olvasva nem túlzás azt állítani, hogy az Európai Bizottságnak sikerült a szakma véleményével összhangban levő javaslatot kidolgoznia a 2014–2020-as programozási időszakra. Az igazi kérdést, vagyis hogy mindez a valóságban is működik-e, a következő programozási ciklus félidei értékelésénél lehet feltenni.

A regionális tudomány elméletei, módszerei, szervezeti keretei című fejezet a különféle térelméleteket, a területi kapcsolatokat, a régiók keletkezését és típusait, valamint a területi tervezés kérdéseit taglalja. A fejezetet záró esettanulmányok a regionális tudomány szervezeti és kutatásfinanszírozási vonatkozásairól szólnak.

Amennyiben a teret a területi kohézió kontextusában definiáljuk, nehézségekbe ütközünk. A területi kohézió nem egy pontosan definiált politikai célkitűzés, így a teret különféle kontextusban lehet értelmezni (kiegyensúlyozott Európa, versenyképes Európa, tiszta és zöld Európa stb.). A „place-based” megközelítés újdonsága az, hogy együttesen vonatkozik a területi egyensúlyra, az integrált fejlődésre és a befogadó kormányzásra. A teret a többszintű kormányzás és a szubszidiaritás szempontjából is lehet értelmezni. A szubszidiaritás függ az alkalmazott kormányzás eszközeitől, azonban azt önmagában nem képes megragadni. Andreas Faludi véleménye szerint a többszintű kormányzás egyszerre kormányzás (végrehajtás), valamint az adott szinten működő kormányzati szervek közötti kapcsolat, amelynek erős területi azonossága vagy identitása van. A térelméletekben Varró Krisztina különbséget tesz a folyamatokra koncentráló terek (ezekhez az identitás és a kormányzás fogalmi csatolhatók) és a különféle földrajzi térségekből álló terek között (utóbbiaknál a hatékonyság és a versenyképesség a meghatározó fogalmak). Kiemeli azonban, hogy tértípusoktól függetlenül szükséges a (tér)fejlesztési politikák összehangolása, ami nem kivitelezhető tagállami vagy európai szintű koordináció nélkül. Faragó László vélemé-

nye szerint a tér konstruktivista elmélete elvezet a régiók keletkezéséig. Jóllehet a konstruktivizmus elmélete különféle filozófiákon alapul, azonban nem azonos a társadalmi konstruktivizmussal. Ez utóbbi hozza létre a régiókat mint társadalmi-politikai „épitményeket”.

A térbeli igazságosság kérdése is megjelenik a fejezetben. Mivel a kohéziós politikának elsősorban a hosszú távú munkahelyteremtést és gazdasági növekedést kell szolgálnia, így a területi kohézió különösen a 2008-as gazdasági válságot követően a környezeti értékekre nagyobb figyelmet fordító, a kohéziós politika fair voltát hangsúlyozó EU-politika kíván lenni. Gordon Dabinett ugyanitt kiemeli, hogy az azonos bánásmód természetesen nem zárja ki azt, hogy a térbeli versenyben lehetséges az erőfölény érvényesítése.

A regionális tudomány jövőbeli kihívása helyi szinten elsősorban a vidéki és városi térségek integrációjának, a városiasodás kezelésének, továbbá a leszakadó és vezető régiók integrációjának támogatása. Nemzetközi szinten feladata az izolált és a jó kapcsolatokkal rendelkező országok integrációjának előmozdítása. A tudományos kutatómunka szempontjából Daniela-Luminita Constantin a fenntartható növekedés, a területi kohézió, a versenyképesség további vizsgálatát, valamint a nemzetközi migráció kutatását emeli ki. Részben ide kapcsolódik a stratégiai jellegű területi tervezés EU-n belüli szerepe is: a tervezés tárgyának megértése azzal együtt szükséges, hogy tudjuk, hogyan és miért tervezünk. Mindezt pedig a megszülető tervek eddigieknél pontosabb végrehajtása kell, hogy kísérje. Louis Albrechts tanulmányában kiemeli, hogy Európában a tervezés jelentősen eltér az állam által vezérelt folyamatoktól és a térbeliség, a helyi sajátosságok szerepét erősíti. A kérdés azonban az, hogy a tervezés valóban tud-e mozgósító jellegű lenni vagy inkább elfedi az európai régiók közötti növekvő különbségeket.

A fejezetet záró esszétanulmányok a fentiek gyakorlati megvalósulását ilusztrálják. A regionális gravitációs tengelyekről megtudható, hogy az azokra épülő tervek Romániában ugyan gyors területi növekedést generáltak, viszont szomszédságukban fejletlen, erőforrásszűkével rendelkező területek alakultak ki (Pompei Cocean). A regionális tudomány közép- és kelet-európai helyzetéről és decentralizációjáról Horváth Gyula egy halványodó, szűkülő (centralizálódó) képet vázol fel, amelyben a legerősebb és a legtöbb területi szinten működő kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitások még mindig Magyarországon és Lengyelországban találhatók. A valóság tehát nem támasztja alá a sokszor túlértékelt területi tervezési, valamint a tudományos kutatáshoz kapcsolódó elméleteket.

A kötet harmadik fejezetének középpontjában a regionális versenyképesség, a területi tőke és a fenntarthatóság állnak. A versenyképesség szempontjából Bruno Dallago utal arra, hogy regionális szinten az egyetemek szerepe azért meghatározó, mert hozzájárulnak az ott előállított vagy adott esetben máshonnan behozott tudás helyi szintű átültetéséhez. Mivel a tudás specializált és lefelé beépülő (helyi hasznosulású) lett, így az egyetemek egyben társadalmi és gazdasági szereplők is. Ott tekinthetők a régiók tanuló régióinak, ahol az egye-

temek erőforrásait a területi/tagállami politika nem megválni igyekszik, hanem ellenkezőleg, kapacitásai fokozottabb kihasználásával a tudás előteremtését szorgalmazni. Éppígy fontos szereplők a városok, amelyek a belső kereslet motorjai, az információk, a tudás csomópontjai, a politikai erő és a demokrácia helyszínei, erős mobilitással, hálózatos kapcsolatokkal. Riccardo Cappellin szerint az ilyen városok – közelebb lévén az emberekhez – újabb igényeket generálnak, vagyis versenyképességük, helyi erőforrásaik nem pusztán felülről jövő (jellemzően állami) kezdeményezések termékei. Ugyancsak érdekes kérdés az üzleti és pénzügyi szolgáltatások EU-n belüli átrendeződése, szerepe (Gál Zoltán): Kelet-Közép-Európába jellemzően a banki szolgáltatások, ügyfélkapcsolati feladatok, közös vállalati funkciók, tudásalapú szolgáltatások és döntéselemzés, valamint kutatás-fejlesztés és innováció települnek ki. Szerepük pozitív, hiszen keresletet támasztanak a képzett munkaerő iránt. Hálózatosodást, technológiai spillovert, versenyt stimulálnak. Azonban azt is ki kell emelni, hogy tartós hatásuk erős tagállami szintű támogatást igényel – gyakorlatilag az EU bármely országában, természetesen eltérő mértékben. Itt érdemes megemlíteni az okos specializációt is, amelyről Jaime del Castillo és szerzőtársai kiemelik: előnyét éppen az adja, hogy kiindulópontként az egyes régiók fejlettségi szintjére és aktuális állapotára koncentrál, és ez alapján a régiók tagállami, szupranacionális, valamint globális léptékű szerepvállalását célozza meg. Rob Atkinson is azt a véleményt képviseli, amely szerint a közeljövőben felértékelődik a területi tőke vagy más néven a helyi erőforrások szerepe. Ennek oka, hogy a 2008-as gazdasági válságot leginkább a külső technológiai erőforrásokra és az olcsó helyi munkaerőre építő régiók szenvedték meg. A krízis tehát felértékelte a helyben található (természeti, társadalmi, kulturális stb.) erőforrások szerepét. Ahhoz, hogy ezeket megfelelően ki tudják aknázni, szükség van a felülről lefelé és lentről felfelé irányuló tervezés összehangolására – jóllehet a növekedés erőforrásai mindenhol rugalmatlan, hosszú távon ható erőforrások. Mindez átvezet a területi kormányzás sikeres modelljeinek más EU-tagállamokra való áttültethetőségének kérdéséhez is, amelyben a transzfer intézményi (szabályok, eljárások, törvények) és technikai (módszerek, technikák, tudás) szempontjai a meghatározóak. Giancarlo Cotella és szerzőtársai rámutatnak arra, hogy ugyan az intézményi transzfer lehetséges, azonban a területi transzfer – lévén, hogy az nagyban függ a politikaalkotástól, a politikaértékeléstől, a politika megvalósításától és a jogi berendezkedéstől – részben is nehezen megvalósítható. A fejezet záró tanulmányok (Suvák Andrea és Varjú Viktor írásai) a fenntarthatóságra koncentrálnak, kiemelve abban a városok mint motortelepülések környezettudatos fejlesztésének különféle szempontjait. A környezet kérdése a környezeti kohézió kontextusában merül fel: az eddigi fejlesztéspolitikai beavatkozások inkább rombolták a tagállamok környezeti állapotát, ezért ezen a területen is okos területi kormányzás szükséges.

A tanulmánykötet harmadik fejezete azokat a kérdéseket boncolgatja, ahol az EU-nak a magas szintű célkitűzések ellenére nem sikerült érdemi áttörést el-

érnie a jelenlegi programidőszakban. A megoldáshoz – lévén, hogy a célok jelenleg is aktuálisak – éppen ezért az eszköztár fejlesztésére, legalábbis annak kritikai átgondolására van szükség.

A kötet utolsó fejezete Közép- és Kelet-Európa, valamint a Balkán regionális struktúráival és politikáival foglalkozik. Az itt közölt publikációk jellemzően esettanulmányok, ezáltal a kiadvány legszínesebb, leginkább empirikus részét alkotják. Az érintett kérdések az előző három fejezetet is illusztrálják a gyakorlat oldaláról, területi kormányzásból vett példákkal. Segítségükkel jól kirajzolódik, hogy ebben a földrajzi térségben beszélhetünk-e egyáltalán területi kohézióról.

Rechnitzer János álláspontja szerint a vizsgált térségben a fővárosok, valamint a nyugaton található városközpontok, agglomerációk a növekedés motorjai, jóllehet a nagytérségi növekedés lehetőségei korlátozottak. A Kaiser Tamás által említett Duna-stratégia ezért – európai uniós kezdeményezésre – éppen a hiányzó makroregionális, koordinált növekedésnek kíván támogatója lenni. Lux Gábor a területi felzárkózásról (ipari reorganizáció és tercierizáció) azt emeli ki, hogy a tagállamok közötti különbségek jelentősebbek, mint a tagállamon belüli regionális különbségek. Vagyis a kelet-közép-európai térségben, valamint a Balkánon az utóbbi évtizedek gazdasági átalakulását követően éppen azok a törésvonalak rajzolódnak ki, amelyek korábban is jellemezték Európának ezt a részét. Sok tanulsággal szolgál a LEADER program meghonosítása is: a nyilvánvalóan eltérő vidéki térségek eltérő beavatkozásokat tesznek szükségessé Európa keleti felében. Ezek hatékonyságát nagyban rontja az a kormányzási, társadalmi környezet, amely a szerves beépülés helyett a program top-down adaptációját, sok esetben a vidéki életszínvonal emelését, nem pedig a vidék jövedelemtermelő képességének erősítését mozdította elő. A program tehát „jó” példája annak, hogy az EU által finanszírozott fejlesztéspolitikai beavatkozások nem szándékolt, alapvetően nem felzárkóztató hatásokat képesek generálni.

A fejezet több tanulmánya a területi tervezés és a területi/többszintű kormányzás kérdéseit járja körül. Iwona Sagan a regionális és várostérség-fejlesztési politikákról kifejti, hogy a polarizációs-diffúziós modell az urbánus tereknek kedvez, míg a városi bázisú innováció a régiók területi kohézióját mozdítja elő. Paweł Churski és szerzőtársa a még teljesebb regionális kohézió érdekében területi igényekhez szabott beavatkozásokat javasol, például befektetést a humán tőkébe vagy a keleti régiók felzárkóztatásába. Baranyai Nóra tanulmánya Felső-Szilézia példáján azt illusztrálja, hogy az etnikai regionalizmus újjáélesztése nem lehetséges; a korábban autonóm Sziléziai vajdaság nem képes újjászületni egy tradicionálisan erős területegységekből álló EU-tagállamban. Jan Buček a szlovák régiók többszintű kormányzásáról azt emeli ki, hogy ez olyan „top-down állami projekt”, amelynél napjainkra az önkormányzati szerep vált dominánssá, így fő riválisává a helyi önkormányzatok váltak. Michal Illner a töredezett szerkezetű cseh önkormányzati rendszerről hangsúlyozza, hogy az a demokratikus folyamatok nem tervezett mellékterméke, lázadás a kommunista időszakban erőltetett központi helyek elmélete ellen. Hiába nagyobb a

kistelepülések bizalmi tőkéje, a fejlesztési források változatlanul a központi helyeken koncentrálódnak. Pálmai Zsolt a magyar tervezési-statisztikai régiókról kiemeli, hogy azok több jogalkotói próbálkozás ellenére sem szervesültek a területi közigazgatásban, így ma is eredeti funkciójukban működnek tovább. Csák László a romániai kohéziós politika kudarcaira mutat rá: amennyiben (politikai kurzusoktól, rendszerektől függetlenül) kiegyensúlyozott területi modellre van szükségünk és a nemzeti területi tervezésnek van ilyen modellje, akkor érdemes azt alkalmazni. Viacheslav Seliverstov közép-ázsiai példákkal illusztrálja, hogy a fejlesztéspolitika eszközeinek a szociálpolitikai kérdésekre is választ kell adniuk. Hajdú Zoltán a Jugoszlávia felbomlásából levonható tanulságokra koncentrál, felvetve, hogy vajon az EU is úgy végzi-e majd, mint Jugoszlávia, vagyis a Balkán európaizációja vagy az EU elbalkánosodása lesz az integráció eredménye? Marijana Sumpor szerzőtársaival a horvát régiók kilátásait illusztrálja a nyugat-balkáni területi együttműködésben, kiemelve, hogy a részvételen alapuló tervezés a jugoszláv hagyomány miatt meglehetősen nehézkes. Ennek ellenére szükség van rá éppúgy, mint a partneri együttműködésre az integrációt alkotó utódállamok között. Összességében a fejezet arra utal, hogy Európa bemutatott országaiban a területi kohézió a régi nyertesek és a régi vesztesek ismételt megjelenését eredményezi, részben a tagállami szintű programok, a közigazgatás különbsége, részben az alkalmazott eszköztár korlátozott területi beágyazottsága miatt.

Az intézet 70. jubileumára összeállított kötet logikusan csokorba szedi azokat a főbb üzeneteket, amelyek az EU döntéshozóit jelenleg is foglalkoztatják. Érzékletesen bemutatja, hogy a jelenlegi kohéziós politika nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen érdemben nem mérsékelte a nyugat-keleti lejtőt, jóllehet a tagállamokon belüli leszakadás mértékét valamelyest csökkentette. Az új programozási időszak új eszközei éppen azoknak a kritikus tömeget elérő hibáknak az eredményei, amelyek jelenleg a leginkább szembetűnően nem működnek: a kohéziós politika „kilóg” a régiókból, nem generál érdemi, fenntartható, az erőforrásokat kiaknázó hatásokat. E tekintetben sajnos Kelet-Közép-Európa sem lép túl önmaga árnyékán: bár az ide érkező fejlesztési források összege jelentős volt, ez nem társult a közigazgatás, a területi irányítás abszorpciót erősítő átalakulásával. Tennivaló tehát akad bőven ebben a térségben is.

Éppen a tanulmánykötet összetettsége ad alkalmat a szerkesztés kritikájára. A témákat érdekesen felütő bevezetések mellett indokolt lett volna a fő üzeneteket akár címszavakban összesítő zárórész, megkönnyítve az azokkal való azonosulást vagy a kételyek megfogalmazását. Éppígy egyes tanulmányok sokszor csak érintőlegesen utalnak arra a fő üzenetre, amelyre a fejezet egésze épül.

Előbbi, valójában nem lényegi hiányosságokkal együtt is egy olyan konferenciakötet született, amely kiemeli: a területi kohézió komoly átgondolásra szorul, az azt támogató regionális tudománynak pedig az eddiginél is szervezettebben be kell épülnie saját földrajzi régiójába. Ezeknek a feladatoknak a megoldása azonban nem lehetséges alulról jövő módon. A tagállamok és az EU által

elfogadott javaslatok, közös megoldások érdekében a korábbi programozási időszakoknál is fontosabb szerepet tölt be a koordináció, amely sok esetben a függetlenség jelentős mértékű feladásával jár együtt. Ebben a viszonyrendszerben az igazi kérdés az, hogy a regionális tudomány meddig képes hatékonyan hozzájárulni a jobb, teljesebb, objektívebb területi kohézió létrejöttéhez.