

2.3. KISTÉRSÉGI FEJLESZTÉSEK*

KABAI GERGELY – KELLER JUDIT – NÉMETH NÁNDOR

A fejezet fő célja, hogy röviden bemutassa, milyen foglalkoztatáspolitikai célokat követve működött a hazai fejlesztéspolitika, és hogyan befolyásolta a települések kistérségi szintű együttműködését. Bár a hazai és az európai uniós fejlesztéspolitika gyakorlatában elkülönül a terület-, illetve a vidékfejlesztés, itt nem teszünk közöttük éles különbséget, mivel a vidékfejlesztés új, komplex megközelítése már elsősorban az egyes területek versenyképességének növelésére, a helyi adottságok és erőforrások kihasználására koncentrál. A települési önkormányzatok közvetlen foglalkoztatásbővítést célzó kezdeményezéseit a **2. rész 4. fejezete** tárgyalja.

A TERÜLETI FEJLESZTÉS ELMÉLETI HÁTTERE

A közgazdasági elméletek két esetben támasztják alá a külső beavatkozás szükségességét a helyi gazdaság fejlesztésébe (Barca 2009).

Az egyik eset az agglomerációké,¹ amelyek mindig állami és magánszereplők döntései által jönnek létre (beruházások, szabályozás, intézményalapítás, közszolgáltatások révén). Ezek a döntések mindig nagyon szűkös információkon alapulnak abban a tekintetben, hogy a döntéshozó nehezen tudja megítélni, hogy az agglomerációs folyamat növeli-e vagy csökkenti a gazdaság egészének a hatékonyságát (vagy létezik más agglomerációs kezdemény, amit inkább megérett fejleszteni). Emiatt tág tere nyílik annak, hogy a magánérdekek saját céljaiknak megfelelően eltérítsék az állami döntéseket – ezt a kockázatot pedig külső beavatkozással, transzparenciával, a külső ellenőrzés biztosításával és a helyi közösség minél szélesebb körű bevonásával lehet kezelni.

A másik eset, amikor az adott térségben a helyi elit nem érdekelt abban, hogy kiépítse és működtesse a helyi adottságoknak megfelelő gazdasági intézményeket, vagy kezdettől fogva hiányoztak azok a hatékony intézmények, amelyek a szükséges intézményi fejlesztéseket elvégezhetnék (útfüggőség). Erre a helyzetre megfelelő válasz lehet a külső beavatkozás, és pedig a közszolgáltatások és közjavak olyan, integrált együttesének formájában, ami képes beindítani az intézményi változásokat és növelni a helyi gazdasági szereplők termelékenységét.

Az utóbbi esetben a külső beavatkozás akkor tekinthető sikeresnek, ha olyan intézményi változásokat és új kereteket indukál, amelyek növelik a hazai, különösen a helyi szereplők fejlesztési kapacitáit autonóm együttműködések és fejlesztési koalíciók létrehozására; ezeken keresztül erőforrások minél

* A tanulmány elkészítésében közreműködött Balás Gábor, Csíste András és Herczeg Bálint.

¹ Az agglomeráció a fogyasztók, munkavállalók és vállalkozások sűrűsödésének helye, ami a fejlődés-gazdaságtani kutatások szerint lehetőséget teremt a méretgazdaságosság kihasználására és pozitív externális hatások kialakulására, például amiatt, hogy több a lehetőség a specializációra. Ez utóbbi azonban kockázatot is jelent, mivel kiszolgáltatottabbá tesz a globalizáció előre nem jelezhető folyamainak, a külső kereslet gyors változásainak.

szélesebb körű mobilizálására, és saját fejlesztési prioritásaik hatékony érdekvédelmére a fejlesztéspolitikai döntéshozatal magasabb, állami szintjein (Bruszt–Vedres 2010).

A területfejlesztési politika a múlt század ötvenes éveitől Nyugat-Európában alapvetően mint válságkezelési politika alakult ki, és a termelési tényezők fejlesztésével igyekezett javítani az elmaradottabb régiók tőkevonzó képességét (Szigeti 2006). Szűkebb értelemben a területfejlesztés célja a területi egyenlőtlenségek csökkentése, tágabb értelemben viszont a kiegyensúlyozott területi fejlődés feltételeinek megteremtése.

Az elmúlt két évtizedben a nemzetközi szakirodalom és a transznacionális gazdaságfejlesztési szervezetek programjai² is a közpolitika és a fejlesztéspolitika integrált gyakorlatát, ezen belül pedig a szubszidiaritás és partnerség elvét szorgalmazzák. Ez a megközelítés egy közös stratégiai rendszerbe ágyazottan biztosít rugalmas teret a helyi állami és nem állami szereplők tetszése szerinti együttműködések megvalósítására. A stratégiaalkotás és az intézményi keretek felállítása kormányzati feladat, amelyben ugyanakkor részvételi lehetőséget kell biztosítani a helyi intézmények képviselőinek és a nem állami szereplőknek. A keretfeltételek az együttműködések jellegét is befolyásolhatják: azok a felülről jövő kezdeményezések például, amelyek hierarchikus (klientalista) alapon szerveződő hálózatokra épülnek, nem képesek biztosítani a társadalmi tőke felhalmozódását (Paraskevopoulos 2001). Az átláthatósághoz és elszámoltathatósághoz egyaránt szükség van külső ellenőrzésre – vajon a szereplők a szabályok szerint játszanak-e – és a helyi szereplők együttműködési szövetségeire (Bruszt–Vedres 2010).

A nyugat-európai és az észak-amerikai gyakorlatban az utóbbi néhány évtizedben a központi állam által tervezett és kivitelezett nagyberuházások helyett a helyi intézmények, valamint azok a helyi fejlesztések kaptak egyre nagyobb szerepet, amelyek a helyi erőforrásokat felhasználva és azokhoz igazodva a helyi szereplők egymás közötti együttműködésével készültek el. A hatalomelosztásnak e vertikális (decentralizáció, devolúció államigazgatási szintek között) és horizontális (állami, különféle nem állami szereplők között) dimenziója külön hangsúlyt kapott az EU úgynevezett többszintű kormányzási modelljében (*multi-level governance*).³

A területi alapú (*place-based*) megközelítés az uniós kohéziós politika területi alapegységének a helyi szintet tekinti. A helyi szintet funkcionális alapon határozza meg, azaz határait nem a közigazgatás vagy a politika határozza meg, és időben változhatnak is, épp ezért rugalmasan kezelendők (Barca 2009, Czene–Ritz 2010). A megközelítés lényege, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozásokat a helyi adottságokhoz kell illeszteni, építve a helyi tudásra, a helyi szereplők autonóm együttműködésére, és figyelembe véve a helyi preferenciákat. A helyi szinten kikísérletezett intézményi megoldások nyomán kövételére a Barca-jelentés és az EU Régiók Bizottsága (2009) által készített fehér könyv egyfajta területi teljesítményindikátorok kifejlesztését javasolja, amelyek közvetve mérhetővé tennék az EU kohéziós eszközeinek beavatkozási hatékonyságát is.

A bevált nemzetközi gyakorlat az, hogy a helyi gazdaságfejlesztés szereplői a helyi önkormányzatok, helyi nem állami szereplők és egy térségfejlesztési célra létrehozott ügynökség (Mountford 2009). Ez utóbbi – a térség

2 Például a Világbank Local Economic Development (LED) és Developing Enterprises Locally Through Alliance and Action (DELTA) programja, az ENSZ Habitat-programja, valamint az OECD Local Economic and Employment Development (LEED) programja.

3 Ez részvételi és döntéshozatali jogosultságokat biztosít a helyi állami és nem állami szereplőknek a köz- és fejlesztéspolitika cél- és eszközrendszerének meghatározásában.

fejlesztési stratégiájának elkészítésén túl – koordinációs szerepet tölt be a helyi szereplők együttműködésének elősegítésében és a fejlesztések előkészítésében és megvalósításában. Ilyen ügynökség nem csak az önkormányzat lehet, azonban bármely típusú szervezet tölti be a koordinátori szerepet, a helyi fejlesztéspolitikai tevékenységeket élesen megkülönböztetik a közszolgáltatásokat biztosító önkormányzati feladatellátástól (uo.). Míg a fejlesztési tevékenységek piacorientált, hosszú távú és térségi szintű helyi beavatkozások, amelyek kidolgozásába és végrehajtásába az érintettek széles körét is bevonják, addig az önkormányzatok közszolgáltatási funkciói közigazgatási szintek, illetve a különféle jogalapokon járó szolgáltatásbiztosítás logikája szerint működnek.

A TERÜLETI FEJLETTSÉG EGYENLŐTLENSÉGEI MAGYARORSZÁGON

A bő két évtizeddel ezelőtt lezajlott politikai és gazdasági átalakulás gyökeresen megváltoztatta az ország fejlettségi térszerkezetét. Míg települési, térségi léptékben a hetvenes-nyolcvanas években a lakossági infrastruktúra színvonala és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés mértéke volt a fő differenciáló elem, azóta máig hatóan a foglalkoztatottság, illetve a jövedelmi helyzet vette át ezt a szerepet. A mai gazdasági térszerkezetben területileg értelmezhető depresszió leginkább foglalkoztatási válságot jelent, amit általános elszegényedés kísér (Enyedi 1996, Nemes Nagy 2001, Meusburger 2001, Jakobi 2002, Németh 2009).

Az 1970-es évek végére megtorpant a hazai gazdasági fejlődés, az életszínvonal emelkedése. A nehézipar válságba került, ami az ipari térségek hosszú távú, egyre gyorsuló depressziójához vezetett. A politikai enyhülés és gazdasági átalakulás jeleként 1982-ben új magánvállalati formák jöhettek létre. Nagyon erős térségi-települési koncentráció jellemezte ezen új vállalkozási formák térbeli elhelyezkedését: egyértelműen a fővároshoz és a nagyvárosokhoz, illetve speciális (például turisztikai) térségekhez kötődtek (Enyedi 1996, Nemes Nagy 1998). Bár az 1980-as évek gazdasági folyamatait piaci elemek is jellemezték, de a városok s rajtuk keresztül a nagyobb térségek fejlődését elsősorban a központi döntések határozták meg. Ezek általában nem voltak tekintettel a települések adottságaira, az odatelepített funkciók nem szerves településfejlődés eredményeiként alakultak ki. Ily módon egész térségek, megyék gazdasága – túlnyomórészt ipara – állt gyenge, ideiglenes alapokon, ami a térszerkezet 1990-es évekbeli átalakulásának egyik fő mozgatórugója volt (VÁTI 2002).

A piacgazdaság kiépülése az 1990-es években új térszerkezetet hozott létre. Három meghatározó regionális és települési elmozdulást regisztrálhatunk, amelyek nyomán jelentős területi egyenlőtlenség alakult ki: egyfelől Budapest kiugró dinamikájú fejlődése, másfelől a nagyobb települések nagyobb gazdaságvonzó képessége és végül a nyugati országrész gazdasági felértékelődése a dél-dunántúli és a keleti, északkeleti régiókkal szemben (Nemes Nagy 1998, Rechnitzer 1996). A lényegi térszerkezeti változások az 1990-es évek közepére lejátszódtak, a területi egyenlőtlenségek azóta viszonylag magas szinten stabilizálódtak. Az 1990-es évek elején kialakult válságtérségek túlnyomórészt ma is a legelmaradottabb területegységek közé tartoznak.

A MAGYAR TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA ALAKULÁSA AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN

A válságtérségek kialakulásával és a tömeges munkanélküliség megjelenésével Magyarországon egészen a közelmúltig a területfejlesztés szűkebb értelmezése volt jellemző: a beavatkozások a munkanélküliség csökkentését, az elmaradottabbnak tartott (kis)térségek foglalkoztatási helyzetének javítását célozták a jövedelmi helyzet és életszínvonal térségek közötti kiegyenlítésének szándéka mellett.

A rendszerváltástól 1996-ig nem létezett önálló területfejlesztési intézményrendszer, az ilyen irányú feladatokat egyedi kormánydöntések útján kezelte a kormány (VÁTI 2002). Ekkoriban az öt legnehezebb helyzetben lévő keleti és északi megyét válságtérséggé nyilvánították, és elsősorban állami beruházásokkal létrehozott vagy támogatott szolgáltatási szektorbeli foglalkoztató helyek segítségével igyekeztek orvosolni a problémákat (uo.).

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény létrehozta a területfejlesztés intézményrendszerét – megalkotta többek között a kistérség fogalmát –, és rendelkezett a területfejlesztést segítő pénzügyi eszközökről. Az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) jövőképe – a megnövekedett területi egyenlőtlenségekre reagálva – jelentős térszerkezet-változtatási igényeket tartalmaz, amelyek közül több is nagymértékben befolyásolta a forráselosztást, a különféle kormányzati és szakpolitikai várakozásokat, és úgy látjuk, hogy végső soron a területfejlesztési politika napjainkban érzékelhető hangsúlyváltását is. A koncepcióban egy olyan ország térszerkezeti képe jelenik meg, ahol „mérséklődnek a területi egyenlőtlenségek, a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek köre csökken” (OTK 2008, 1. o.). A dokumentum szerint a munkahelyteremtés az egyik kiemelt területfejlesztési cél. Az OTK elfogadását követő években azonban a kutatói és tervezői körök számára is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a területfejlesztési s egyúttal foglalkoztatáspolitikai célokat is szolgáló forrásmennyiség elégtelen ahhoz, hogy érzékelhető térszerkezeti hatásokat váltson ki. Az erre fordítható források mennyisége ugyanis jelentősen elmaradt a piaci beruházások mennyiségétől (Nemes Nagy és szerzőtársai 2000, Németh 2009).

A magyar területpolitika alapvetően központosított döntéshozatali mechanizmusok szerint működött – amíg lehetett önálló területfejlesztési politikáról beszélni, és nem olvadt be 2004-től fokozatosan az EU-források elosztására koncentráló fejlesztéspolitikába. A területfejlesztés nyugat-európai mintáinak köszönhetően azonban némi decentralizáció mindig is jelen volt a forráselosztásban. Az elmúlt húsz évben elhúzódó területi-gazdasági problémák pedig egyre inkább előtérbe helyezik a belső erőforrásokra alapozott helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat meggyökeresedését. Már az első területfejlesztési koncepcióban vannak erre utaló jelek, így például a kistérségi együttműködések fontosságának vagy a különböző adottságú térségek „eltérő, sajátos” fejlődési pályáinak kiemelése (OTK 1998). A 2005-ben megújított második OTK már igen határozottan képviseli ezeket az elveket, és korántsem hangsúlyozza a területi kiegyenlítés szándékát. Az új koncepcióban már megjelennek a regionális, megyei, kistérségi és egyéb területi

szintek fejlesztéspolitikái, a vidékfejlesztés, valamint a város- és falufejlesztés is (OTK 2005). Az utóbbi években elsősorban a vidékfejlesztésben (illetve az ahhoz kapcsolódó programokban, mint például a mezőgazdasági közmunka) jelentek meg a belső erőforrásokra alapozott fejlesztési törekvések (vö. Nemes 2005, Németh 2011).

Magyarország 2004. évi európai uniós csatlakozását követően a teljes hazai fejlesztéspolitika új alapokra került, a fejlesztési forrásokban jelentősen megnőtt az uniós pénzalapok aránya. Eddig három nagy uniós fejlesztési program zajlott Magyarországon 2004–2006 között a Nemzeti Fejlesztési Terv, 2007-től az Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd 2010 őszétől kezdve az Új Széchenyi Terv keretében. A területi szempontok mindhárom programban erőteljesen érvényesültek, és kiemelt szerepet kaptak a foglalkoztatáspolitikai célok is.

TERÜLETFEJLESZTÉSI FORRÁSOK

A következőkben azokat a területfejlesztési forrásokat tekintjük át, amelyek közvetlenül vagy közvetetten, de kiemelt foglalkoztatáspolitikai célokat is szolgáltak. Ezek azok a pénzalapok, amelyek a kistérségek, települések számára is rendelkezésre álltak 1991 és 2008 között.

Az 1990-es évek elején a területfejlesztési feladatokat a Területfejlesztési Alap⁴ (Tefa) keretében finanszírozták (lásd 1. táblázat). Az 1996. évi területfejlesztési törvény által meghatározott pénzügyi eszközök körét a költségvetési törvényben nevesített előirányzatok és decentralizált támogatások alkották. A legnagyobb, közvetlen munkaerő-piaci támogatásokat nyújtó alap a területfejlesztési célelőirányzat (tfc) volt. Elosztásánál fontos döntési szempont volt a lokális munkaerő-piaci helyzet, amit jól mutat, hogy ez a forrás a társadalmi és gazdasági szempontból hátrányokkal küszködő települések és az elmaradottnak minősített térségek települései mellett az olyan foglalkoztatási körzetekhez tartozó települések számára volt elérhető, ahol a munkanélküliségi ráta meghaladta az országos átlag másfélszeresét. A tfc és trfc forrásain⁵ kívül közvetlen munkahely-teremtési és -megőrzési feladatokat csak három, mindössze 2003-ban létező kisebb alap, a térség- és településfelzárkóztató célelőirányzat (ttfc), a Kistérségi Támogatási Alap (kita) és a vállalkozási övezetek támogatási célelőirányzata (vöc) látott el (NFGM 2009).

A területfejlesztési forráskihelyezések nagysága 2003-ig lassan emelkedő trendet mutat, majd erőteljes forrásszűkülés következik. Az 1990-es évek első felében a Területfejlesztési Alap évente a GDP 1,5 ezreléke, az ezt követő tizenöt évben a tfc és a teki együtt is csak 1 ezreléke felett rendelkezett. Összehasonlító áron számolva a 2007–2008. évi támogatási keretösszeg az 1996. évit meg sem közelítette (NFGM 2009). Ezen belül az infrastrukturális támogatások messze meghaladták a munkahelyteremtésre fordított támogatások összegét (VÁTI OTO 2000, NFGM 2009). Az 1996 és 2008 között megítélt összes támogatás 77 százaléka önkormányzatokhoz, illetve önkormányzati társulásokhoz került; ily módon az önkormányzati, illetve kistérségi szférát jelölve ki a területfejlesztés legfontosabb helyi szereplőiként. A vállalkozások részesedése 19 százalék, míg a nonprofit szektoré a maradék 4 százalék volt. A munkahely-teremtési és -megőrzési támogatások zömmel a vállalkozásokhoz kerültek (NFGM 2009). Ki kell emelnünk, hogy az itt bemutatott források

4 1986 és 1991 között Területfejlesztési és Szervezési Alapból, 1991 és 1992 között közvetlenül a központi költségvetésből finanszírozott területfejlesztési és munkahelyteremtést szolgáló támogatások.

5 A területfejlesztési célelőirányzat (tfc) 2004-ben átalakult terület- és régiófejlesztési célelőirányzattá (trfc), mert a regionális fejlesztési tanácsok vették át a döntéshozatali jogot a megyéktől, egyébként a pénz-eszköz továbbra is a kedvezményezett térségek fejlesztését szolgálta.

elosztásában hangsúlyosan megjelent a helyi vagy regionális szint is. A központiilag finanszírozott támogatások 95 százalékának elosztási módjáról helyben (megyei, majd később regionális szinten) döntöttek (NFGM 2009).

1. táblázat: Területfejlesztési célú alapok és támogatási előirányzatok döntési szintenként, 1991–2010

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010							
Központi	tefa					tfc								trfc													
													ttfc														
Regionális											tfc	trfc															
																teut			tehu	teki					céde		leki
Megyei	tefa					tfc																					
						teki											ttfc										
									céde												leki						

Megjegyzés: Dőlt betűvel jelöltük azokat az előirányzatokat, amelyek közvetlen munkahely-teremtési támogatásokat is tartalmaztak.

Rövidítések: céde = helyi önkormányzatok fejlesztési támogatása, kita = Kistérségi Támogatási Alap, leki = leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatás, tefa = Területfejlesztési Alap, tehu = települési hulladék-kezelés fejlesztésének támogatása, teki = területi kiegyenlítést szolgáló támogatás, tfc = területfejlesztési célú előirányzat, trfc = terület- és régiófejlesztési célú előirányzat, ttfc = térség- és településfelzárkóztatási célú előirányzat, teut = települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolatfelújításának támogatása, vöc = vállalkozási övezetek célú előirányzata.

Forrás: VÁTI OTO (2000), NFGM (2009 16. o.).

A területfejlesztési támogatások esetében nem készültek becslések a munkaerő-piaci hatásokról. A gazdaságfejlesztési támogatások (amelyek majdnem teljes egészében a területfejlesztési, majd a terület- és régiófejlesztési célú előirányzathoz köthetők) esetében az adminisztratív kimutatások szerint 1996 és 2008 között országszerte mintegy 36 ezer új munkahely létesült, és 65 ezer munkahelyet sikerült megtartani (NFGM 2009). Hahn (2004) szerint azonban a decentralizált előirányzatok összes forráskihelyezését nézve az 1990-es években lényegében semmiféle kapcsolat nem mutatkozott a támogatások kistérségek közötti megoszlása és a főbb társadalmi-gazdasági jelzőszámok között, ami lényegében a támogatások véletlenszerű, minden szűkebb – vagyis nem nagytársadalmi – területi céltől független allokációját jelenti. Ilyen rendszer mellett igen korlátozottan érvényesülhetett a támogatások kiegyenlítő hatása.

Közvetett munkaerő-piaci hatásokat válthattak ki a közútfejlesztések. Az 1990-es évek közepén végzett vizsgálatok szerint a magas munkanélküliségtől sújtott települések kétharmadát relatíve jó állapotban lévő városi munkaerőpiacok veszik körül. Ezekben az esetekben a város megközelíthetőségének javítása segítheti a munkanélküliség csökkentését, és a helyi munkaerőpiacokon mérsékelheti a falvak közötti foglalkoztatottsági különbségeket (Köllő 1997). Ennek megfelelően a decentralizált előirányzatok egyik legfontosabb célterületét a közútfejlesztések adták (NFGM 2009).

A területfejlesztési források mellett a közvetlenül foglalkoztatási célokat szolgáló Munkaerő-piaci Alap (MpA) céljai között is szerepelt a területi egyenlőtlenségek csökkentése. Az MpA foglalkoztatási alaprésze a területfejlesztési célelőirányzatnál négyszer-öttször nagyobb forrásokkal rendelkezett: az 1990-es években a GDP közel 0,5 százalékát, a 2000-es években 0,4 százalékát osztotta el. Az MpA forrásainak megyék közötti felosztásakor a döntéshozók figyelembe vették a megyék munkaerő-piaci helyzetét is. A foglalkoztatási alaprészt egy központi és egy decentralizált alaprésze bontották. A központi alaprészből országos vagy több megyére kiterjedő programokat finanszíroztak, míg a decentralizált alaprészt a munkapiaci helyzettel arányosan osztották fel a megyék között. 1999-től a foglalkoztatási szempontból leginkább hátrányos helyzetű megyék decentralizált alapjait további, úgynevezett területi kiegyenlítésre szánt kerettel emelték meg. Fazekas–Németh (2009) szerint ugyanakkor az elosztás módszere túl bonyolult volt ahhoz, hogy a döntéshozók érvényesíteni tudják a területi különbségek csökkentésére vonatkozó prioritásokat. A megyei munkaügyi tanácsok feladata volt, hogy döntsenek az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazásáról, az azokat finanszírozó megyei decentralizált foglalkoztatási alap rész felhasználásáról. A 2000-es évek közepéig nem születtek olyan elemzések, amelyek értékelték volna az MpA-források területi megoszlását (uo.). Ennek alapján feltételezhetjük, hogy a kistérségi fejlesztésekkel sem került összhangba az alap felhasználása, és a területi kiegyenlítést sem szolgálhatta.

Az EU-csatlakozást követően az uniós források részben átvették a tisztán hazai költségvetési támogatások szerepét is. Az európai uniós forrásokból indított programok közül a LEADER program emelhető ki, amely 2001-óta működik különböző formákban (Füzér és szerzőtársai 2005, LEADER 2011). A program a helyi szereplők által kidolgozott integrált vidékfejlesztési koncepciókat támogat, ezen belül a kísérleti jellegű integrált fejlesztési stratégiák kialakítását, a vidéki térségek közötti együttműködések fejlesztését és a helyi szereplők közötti kapcsolatrendszer fejlesztését. Bár céljait tekintve megfelelt a nyugat-európai jó gyakorlatoknak, a LEADER nem ért el jelentős eredményeket. A több hullámban indított program megvalósítását ugyanazok a hiányosságok jellemezték: a központi adminisztráció lassúsága, a túlszabályozás és a szerződések, majd a kifizetések elhúzódása (lásd Fazekas–Nemes 2005).

Végül, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatására 2007 végén indított programot érdemes kiemelni, amely állami szinten, de már európai uniós finanszírozásból vállalta (egyéb célkitűzései mellett) az elmaradott térségekben tapasztalható magas munkanélküliség mérséklését, foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását. A program a 33 leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérség elkülönített fejlesztését célozta, annak érdekében, hogy a helyben

lévő termelési kapacitások bővítése révén közvetlenül lehessen növelni a foglalkoztatottak számát, ezzel javítva az érintett térségekben élők életkörülményeit (NFÜ 2007). A – KSH gazdasági és társadalmi mutatói alapján kiválasztott – rendkívül rossz helyzetű területeken mintegy 1 millió ember, az ország lakosságának 10 százaléka él. Az Új Magyarország Felzárkóztatási Program (ÚMFP) keretei között mintegy 135 milliárd forintot különítettek el 2007-ben, amely közvetlenül e hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatását (benne 25 milliárd forint közvetlenül a foglalkoztatás növelését) szolgálta. Ezenfelül más pályázati alapok elérését is megkönnyítette a kialakított rendszer (NFÜ 2011). Czike (2011) szerint a program első szakasza sokkal inkább kudarc volt, mint siker. A helyi igényekre választ adó megoldásokat nem sikerült közvetíteni, miközben a programot nagy várakozás kísérte a kistérségek részéről. Az európai uniós fejlesztéspolitika a gyakorlatban nem igazán tudott mit kezdeni a kistérségi területi szemlélettel; és ehhez egy túlbürokratizált pályázattal rendszer is társult. Szintén problémát jelentett, hogy az egész LHH program első szakaszának helyi szintjét birtokba vette a politika. Mindezeket túl, mégis siker volt a program annyiban, hogy 2009 decembere és 2010 novembere között az leghátrányosabb helyzetű kistérségek átlagos uniós támogatása az országos átlag 71 százalékaról 85 százalékára nőtt. A foglalkoztatás növekedése, foglalkoztatáspolitikai célok és hátrányos helyzetű rétegek elérése viszont alig valósult meg.

A TERÜLETFEJLESZTÉS HATÁSA A KISTÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉSRE

Magyarországon a helyi fejlesztések szinte kizárólagos aktorai a települési önkormányzatok és ezek társulásai; a fejlesztési ügynökségek hálózata nem tölt be kezdeményező szerepet (Czene–Ritz 2010). Mint látni fogjuk, ez nem a hatékony működési formák fokozatos térnyerésének tudható be, hanem sokkal inkább a helyi civil társadalom gyengeségének, illetve a területfejlesztési politika fokozatosan erősödő centralizációs törekvéseinek.

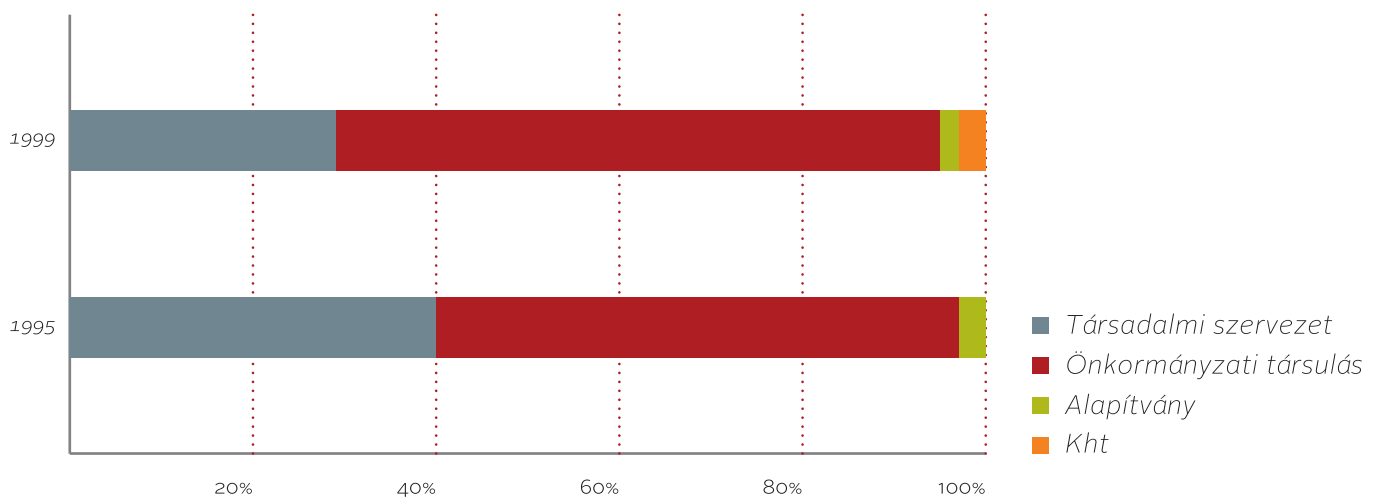
A több évtizedes központosított kormányzás után elemi igény mutatkozott a helyi öngazgatás minél szélesebb körű visszaállítása iránt, akár a hatékonyság rovására is. Az 1990-es önkormányzati reform 3070 önálló települési önkormányzatot hozott létre, amelyekhez – Budapestet nem számolva – átlagosan 2700 lakos tartozik, míg az erős önkormányzati szintet működtető norvég vagy svéd rendszerben 10–30 ezer lakos. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre széles, adóztatásra viszont az elmúlt két évtizedben egyre korlátozottabb lehetőségük nyílt. A központi költségvetésből két fő csatornán keresztül kapnak forrásokat: az egyre csökkenő súlyú átengedett személyi jövedelemadóból (1990-ben még 100 százalék, 2007-ben 8 százalék), illetve kötött és szabad felhasználású normatív támogatásokból.

Bár a közgazdasági racionalitás kezdettől fogva összefogásra, különféle társulási formák megalakítására ösztönözte a helyi szereplőket és településeket, helyi szintű és települések közötti (kistérségi) együttműködések jellemzően külső ösztönzők hatására létrejövő kezdeményezések nyomán alakultak ki.⁶ A kistérségi együttműködések létrejöttét kezdetektől két cél mozgatta: a helyi önkormányzati feladatellátás könnyítése, illetve helyi fejlesztések megvalósítása. Ennek megfelelően a kistérségi társulások intézményi arculatát az

6 Bár 1994-ben Ehrlich és szerzőtársai (1994) szerint „a települési önkormányzatok társulási és szövetségi rendszerének elterjedése, az integrálódási és összeolvadási tendenciák lassú újraindulása” bizonyosnak látszott, a kétezres évek közepéig – az elinduló partnerségek mellett – a településrészek kiválása és önállósodása is folytatódott.

önkormányzati rendszert igazgató közigazgatási, valamint fejlesztéspolitikai intézményrendszer és ezek változásai alakították. Ebben természetesen az EU is aktív szerepet játszott azáltal, hogy saját fejlesztéspolitikai intézményrendszerén keresztül – a PHARE, SAPARD és Strukturális Alapok stb. programjaiban testet öltve – befolyásolta, illetve meghatározta, hogy a központi, illetve helyi állami és civil szereplők közül kik vehetnek részt a tervezési folyamatban, és mi számít fontosnak (Bruszt 2007).

1. ábra: A kistérségfejlesztő szervezetek százalékos megoszlása 1995-ben és 1999-ben



Megjegyzés: a szervezetek száma 1995-ben 134, 1999-ben 184.

Forrás: G. Fekete–Bodolai (1995) és G. Fekete (2001) alapján saját szerkesztés.

A helyi erőforrásokat mozgósító és széles társadalmi bázisra épülő integrált fejlesztési rendszerek létrejöttét a hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszer explicit módon csak a kilencvenes évek első felében támogatta. Ekkor a központi állam új potenciális partnerét látta a kistérségi szerveződésekben, és saját kapacitás- és képességhiányából is adódóan támogatta a belső kríziskezelő fejlesztési stratégiák létrehozását térségi együttműködések formájában. A Területfejlesztési Alap, az Országos Foglalkoztatási Alap és a területfejlesztési célelőirányzat a központi állam által felülről indított, széles helyi társadalmi bázisra építő együttműködést ösztönző fejlesztési forrást biztosított a helyi gazdaság fejlesztéséhez és kríziskezeléshez. Ezekhez csatlakozott az ÖAR (*Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation*) és a PHARE kísérleti programja, amelyek munkahelyteremtést, illetve ezzel kapcsolatos infrastruktúrafejlesztést, valamint ezekre vonatkozó széles társadalmi részvétellel előkészített kistérségi fejlesztési tervek készítését támogatták.⁷ E programok hatására a helyi és térségi társulások iránti nyitottság és együttműködési szándék is megerősödött. 1995-ben már 134 kistérségi (településközi) társulás működött, amelyek 40 százalékát a többféle helyi szereplőt integráló úgynevezett településszövetségek, míg 57 százalékát önkormányzatok közti kistérségi fejlesztési társulások alkották (1. ábra).

⁷ Hasonló szempontrendszerrel nyújtott támogatást ebben az időszakban a Soros Alapítvány, a British Know-How Fund, illetve a USAID is.

A kilencvenes évek elején létrejött kistérségi fejlesztési szövetségek inkubátorszerű támogatása jelentős részben az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) nevéhez fűződik. Az OFA programjainak nagy része a komplex gazdaságfejlesztés eszközeivel és decentralizált mechanizmusokon keresztül igyekezett elősegíteni a foglalkoztatás javítását. Így közösség- és együttműködést építő programokat is hirdetett, amelyekre példaként szolgál az 1992–1997 között futó komplex kistérségi fejlesztési program, illetve az ennek implementációját koordináló kistérségi menedzserek alkalmazását támogató keretprogram (Keller 2010). Hasonló céllal indultak a foglalkoztatási menedzser alkalmazását támogató (1993–1996), valamint a helyi vállalkozás- és gazdaságfejlesztést (1998–2000) komplex módon megközelítő programok.

Összességében, a kilencvenes évek a gazdasági szerkezetváltás okozta társadalmi és foglalkoztatási problémák enyhítésére szolgáló helyi és térségi intézményi kísérletezések időszaka volt. A kísérleteket az integrált fejlesztéspolitikai megoldásokra való nyitottság jellemezte, amelyekben a foglalkoztatás és térségfejlesztés célrendszere, a belső helyi erőforrásokra támaszkodó törekvések, valamint a helyi együttműködések változatos kistérségi szervezeti és intézményi megoldásai együtt jelentek meg. Ugyan a gyenge civil társadalom miatt a civilek és önkormányzatok közötti hatalommegosztás ekkor sem volt kiegyenlített, az önkormányzatok dominanciája kevésbé volt érzékelhető, mivel a szabályozás egyenlően kezelt minden helyi szereplőt (Keller 2011).

Az évtized második felében a központi állam kezdeményezte a sporadikus kistérségi együttműködések intézményesítését és egységesebbé tételét. Az 1996. évi területfejlesztési, valamint az 1997. évi önkormányzati társulási törvény az önkormányzati társulások standard együttműködési formáját hozták létre párhuzamosan az addigi sporadikus és *ad hoc* együttműködésekkel. Ezzel a központi állam saját maga számára átláthatóbb, számon kérhetőbb intézményrendszert vezetett be. A fejlesztési célok meghatározásában azonban csak önkormányzatok vehettek részt a megyei területfejlesztési tanácsba delegált képviselőjükön keresztül. Mivel a decentralizált pénzügyi források (teki, céde, tfc) is kizárólag önkormányzati társulások számára álltak rendelkezésre, a széles társadalmi bázisú fejlesztési szövetségek háttérbe szorultak, és a helyi civil szereplők marginalizálódtak. A civil és önkormányzati szereplők korábbi viszonylagos egymásra utaltsága megszűnt azáltal, hogy az utóbbiak privilégiumokban részesültek a forrásszerzés és érdekképviselet terén, míg a civilek nem kaptak azonos felhatalmazást a kistérségi fejlesztéspolitikában való részvételre. Ezzel a korábbi, többé-kevésbé egyenlő alkupozíció a két szektor között felborult (Keller 2011).

Az 1. ábra azt a folyamatot illusztrálja, hogy mindössze négy év alatt a civil, több helyi szereplőt integráló fejlesztési szövetségek, egyesületek aránya jelentős mértékben csökkent a tisztán önkormányzati társulásokkal szemben. Az 1996-ban megalakuló szervezetek között már csak 8 százalékban találunk társadalmi szervezetet vagy közhasznú társaságot (G. Fekete 2001).

Az évtized végén azonban az Európai Bizottság nyomására is recentralizációs folyamat indult el, amely a központi állam megerősítését jelentette a források elosztásának felügyeletében és implementációjában a helyi állami és civil szereplőkkel szemben. A kilencvenes évek végén ugyanis a Bizottság megváltoztatta

a csatlakozási követelményrendszer hangsúlyait, és a fejlesztéspolitikában addig nyomatékos politikai elszámoltathatóság (területi devolúció, decentralizáció, alsóbb szintű állami, illetve civil szereplők integrációja) helyett a technikai elszámoltathatóság (biztos pénzügyi transzfer) szempontjainak érvényesülését sürgette (vö. Bruszt 2007, 2008). Az ezredfordulón a PHARE-programok többnyire már a központi állam kapacitásépítését célozták meg. Ez pedig tovább gyengítette a hivatalban lévő központi állami szereplőknek amúgy is gyenge késztetését, hogy az uniós elveket – partnerség, devolúció – adaptálják a fejlesztési források felhasználása során (Keller 2011). Ennek eredményeként hierarchikus kormányzási módok szilárdultak meg a hazai területfejlesztésben és fejlesztéspolitikában, az integrált és heterarchiára⁸ épülő együttműködési rendszerek helyett.

A recentralizáció egyik elemeként növelték a központi állami hivatali, minisztériumi képviselők számát a regionális fejlesztési tanácsokban, illetve a megyei területfejlesztési tanácsokban. A folyamat egy másik elemeként az egyes helyi szereplőknek nyújtott privilégiumok tovább gyengítették a helyi szereplők viszonylagos kölcsönösségén alapuló szövetségeket a kistérségeken belül. Ilyen privilégium volt az önkormányzatok kizárólagos képviseleti joga a megyei területfejlesztési tanácsokban, illetve 2004 után a többcélú kistérségi társulások normatív támogatása a helyi civil szervezetek *ad hoc*, pályázati alapú forrásszerzési lehetőségeivel szemben (uo.).⁹

Közvetlenül az EU-csatlakozás előtt – az európai normákra hivatkozva – a központi állam e többcélú társulások létrehozatalában látta biztosítottnak a felülről kaotikusnak tűnő, egymást sokszor többszörösen átfedő, különböző típusú (önkormányzati társulás, civil fejlesztési szövetségek, kistérségi fejlesztési tanács) szervezetek átláthatóságát és elszámoltathatóságát az EU-s és hazai fejlesztési források kezelésében. A többcélú társulások számára biztosított kistérségi fejlesztési normatíva feleslegessé tette a korábbi önkormányzati együttműködések, és standardizálta az intézményi struktúrát, valamint a forrásmobilizációt. Sok kistérségben a normatív támogatásra hivatkozva a helyi szereplők feloszlatták aktuális fejlesztési szövetségeiket, és a többcélú társulást hagyták meg kizárólagos fejlesztési szervezetnek. Ezzel általában a civil szereplők teljesen vagy részlegesen kiszorultak a döntéshozatali és tervezési folyamatból (uo.).

A többcélú kistérségi társulások intézményrendszere – a nyugat-európai modellől eltérően – egy szervezetben egyesítette a települési önkormányzati feladatellátását és a (kis)térségi fejlesztéspolitikát. A közszolgáltatások javulását tekintve, az eddigi tapasztalatok alapján a többcélú társulási forma ígéretes, bár még csak szerény eredményeket hozott: lényegében a szükséges átalakulás kezdeti lépései történtek meg a közigazgatás strukturális kérdéseinek megkerülésével (Kovács 2008). Ugyanakkor, a többcélú társulások intézményrendszere – szintén szembe menve a nyugat-európai gyakorlattal – statisztikai-közigazgatási keretek közé szorítja a térségi együttműködési lehetőségeket, és a normatív finanszírozáson, valamint az erősen centralizált fejlesztéspolitikai intézményrendszeren keresztül az állami redisztribúciós rendszerhez kapcsolja a fejlesztési funkciókat is.¹⁰ A központi állam által meghatározott társulási lehetőségekre vonatkozó szabályok jelentős mértékben beszűkítik a helyi szereplők mozgásterét, és gyengítik a helyi fejlesztési kapacitásokat azáltal, hogy saját forrásmobilizációs

8 Heterarchikus kormányzásnak tekinthetők azok a együttműködési, illetve kormányzási formák, amelyekben különböző szektorok képviselői működnek együtt egymással többé-kevésbé hatalommegosztó koalícióban.

9 A többcélú társulások ráadásul előszeretettel alkalmaztak szerződéses jogviszonyban civileket önkormányzati feladatok ellátására (elsősorban területfejlesztési területen). Ezek a kapcsolatok azonban már nem a horizontális partnerségi elv szerint, hanem hierarchikus, a civileket forrásfüggőségben tartó szemlélet alapján szerveződtek.

10 Az önkormányzatokat társulásra ösztönözte, hogy több normatív támogatást kaptak a társulásban megoldott önkormányzati szolgáltatások után, ám a társulások csak a források töredéke felett rendelkezhetek szabadon. Az önkormányzati és területfejlesztési feladatok együttes ellátása ráadásul temérdek adminisztrációval járt, ami a területfejlesztési szempont szinte teljes elhálását eredményezte.

együttműködések megszervezése helyett az önkormányzatok és társulásai a központi államtól való vertikális függőségét erősítik. Az, hogy a régi hierarchikus forráselosztási gyakorlattal szembeni (rossz tapasztalatokkal megalapozott) bizalmatlanság még ma is akadálya a térségi szintű együttműködésnek, részben arra vezethető vissza, hogy területfejlesztési rendszer az önkormányzatokat emelte a helyi fejlesztéspolitika kizárólagos letéteményeseivé, amelyek alapvető szerepükből nem tudnak kibújni, és így féltik települési önállóságukat, és attól tartanak, hogy a társulás tovább növeli a helyi központ fölényét (Bekényi 2004, Kovács 2008).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Az elmúlt 20 évben a hazai fejlesztéspolitika nem tudott jelentős eredményeket elérni a nagyobb foglalkoztatáspolitikai célok, a foglalkoztatás bővítése vagy leszakadó rétegek felemelése érdekében. Bár a területi felzárkózást jelentős forrásokkal segítették, ezek nem bizonyultak elegendőnek az ellentétes irányú külső és hazai gazdasági folyamatok ellensúlyozására.

A fejlesztéspolitika eredményességét Magyarországon intézményi tényezők is visszafogták. A fejlett országok gyakorlatában a helyi fejlesztéspolitikát határozottan elkülönítik a közszolgáltatásokat biztosító önkormányzati feladatellátástól és a fejlesztésekben egyre nagyobb szerepet kapnak a helyi intézmények. A sikeres fejlesztések a helyi erőforrásokat felhasználva és azokhoz igazodva, a lokális szereplők együttműködésén alapulnak. A központi kormányzat által kialakított intézményi keretek felülről segítik a helyi állami és nem állami szereplők autonóm kezdeményezéseit és együttműködéseit.

Magyarországon ezzel szemben, az önkormányzatok meghatározó szerepet töltek be a helyi és kistérségi együttműködések létrehozásában, a fejlesztések tervezésében és végrehajtásában. Ennek oka egyrészt a civil társadalom fejletlensége, másrészt az intézményi környezetben végbemenő változások, amelyek hatására a forrásszerzés során az állami szereplők részesültek előnyben. A helyi és települések közötti (kistérségi) együttműködések jellemzően külső ösztönzők hatására jöttek létre, amit – egy-két kivételtől eltekintve – a helyi akaratból önmagában nem lehetett fenntartani.

A hazai gyakorlatban a többcélú kistérségi társulások egy szervezetben egyesítik a települési önkormányzatok feladatainak ellátását és a területi fejlesztéspolitikát, ami az önkormányzatok és más térségi szereplők fejlesztési kapacitásait is meggyengíti. A térségi együttműködés lehetőségei statisztikai-közigazgatási, illetve normatív finanszírozási keretek közé szorulnak a központi állami redistribúciós rendszerbe ágyazottan. Ez tovább csökkenti a helyi szereplők képességét a gazdaság fejlesztésére és a munkaerőpiac bővítésére felhasználható források mozgósítására. A forrásszűkében lévő, a közszolgáltatási feladatoktól túlterhelt önkormányzatok a helyi együttműködés szegényes keretei között nehezen tudják összeegyeztetni kettős szerepüket (fejlesztéspolitika és közszolgáltatások biztosítása). A központi államtól erősen függő, a helyi központ erősödését viszont – az alapfunkciójukat szem előtt tartva – gátolni igyekvő települési önkormányzatok társulásai leginkább a közszolgáltatások javulásában értek el szerény, bár biztató eredményeket.

Az elmúlt húsz év során, főleg a kilencvenes években történtek próbálkozások a széles társadalmi bázison nyugvó, sokszínű intézményi megoldásokat tartalmazó fejlesztéspolitikai, ezen belül foglalkoztatási rendszerek kialakítására. Az integrált és holisztikus megközelítések azonban nem tudtak intézményesülni, a biztató kezdeményezések sok esetben szigetszerű kísérletek maradtak. A kétezres években a programtervezés és a pénzügyi eszközökhöz való hozzáférés újraközpontosítása következtében egyre szűkültek a lehetőségek a lokális intézményi kísérletezésre, a helyi állami és civil szereplők kölcsönösségen alapuló együttműködésére. Ennek következtében a civilek fokozatosan marginalizálódtak a foglalkoztatásbővítést és gazdaságfejlesztést is célul kitűző, illetve integrálni képes fejlesztéspolitikában.

A területfejlesztés eredményes működtetéséhez – a helyi foglalkoztatás- és fejlesztéspolitika, illetve gazdaságfejlesztés stratégiai szintű összehangolása mellett – olyan intézményi keretfeltételek (például átfogó módszertani standardok és minőségbiztosítási rendszer) szükségesek, amelyek kellő mozgásteret adnak a helyi szereplőknek a saját együttműködéseik megszervezésére. Ennek első lépése lenne az önkormányzatok monopóliumának megszüntetése a területi foglalkoztatáspolitikai és fejlesztési rendszerek tervezésében és működtetésében. Ezzel összefüggésben, a kormány tervei szerint 2013-tól bevezetendő új járási rendszerben szükséges lenne szervezeti szinten szétválasztani az önkormányzatok közszolgáltatási feladatait és a területi fejlesztéspolitikát.

A következő lépés a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott helyi fejlesztési ügynökségek létrehozása, amelyeket önkormányzatok kezdeményezhetnének egymással, illetve piaci és civil szereplőkkel való partnerségben. A fejlesztési ügynökségek hálózatát azonban nem feltétlenül a járások határai szerint érdemes kiépíteni: fontos lenne, hogy a helyiek szabadon választhassák meg az együttműködő partnereket körét (települések, piaci és civil szereplők). Ez elősegíthetné az organikus településközi együttműködések kialakulását, és javíthatná az együttműködési hajlandóságot. A fejlesztési ügynökségek piacépítő és foglalkoztatásbővítő feladattal hivatkozhatnak a vállalkozói és közszolgáltatói szektor között, valamint főszereplők lehetnének az állami és nem állami intézményi eszközök, módszerek összehangolásában. E szervezeteknek kormányzati szférától való viszonylagos függetlenségére lenne szükség, amivel nemcsak a piac számára fontos rugalmasságot, de a választási ciklusokon átívelő piacépítő és foglalkoztatást növelő stratégiákat is biztosíthatnak. Az önkormányzatok jelenlegi gyakorlatával ellentétben, a fejlesztési ügynökségben speciális szaktudással rendelkező szakembergárda tehetné sikeressé a programok megvalósítását. Az országban néhány kistérségben már működő helyi fejlesztési intézmények gyakorlati tapasztalatait érdemes lenne felhasználni a rendszer kialakításában.

HIVATKOZÁSOK

BARCA, F. (2009): **An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.**

BEKÉNYI JÓZSEF (2004): A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulási rendszeréhez kapcsolódó főbb jogszabályok és irodalomjegyzék. Megjelent: *Németh Jenő* (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

BRUSZT LÁSZLÓ (2007): *Evolving Regional Governance Regimes: Challenges for Institution Building in the CEE countries.* Kutatási jelentés, European University Institute, Firenze.

BRUSZT LÁSZLÓ–VEDRES BALÁZS (2010): *Local Developmental Agency from Without Theory and Society.* Kézirat.

CZENE ZSOLT–RITZ JUDIT (szerk.) (2010): **Helyi gazdaságfejlesztés. Ötletadó megoldások, jó gyakorlatok.** Területfejlesztési füzetek, 2. sz. NFM–NGM–VÁTI, Budapest.

CZIKE KLÁRA (szerk.) (2011): **A kövesút végén. A területi egyenlőtlenségek csökkentése és a romák helyzetének javítása. Jelentés az LHH Program első szakaszának eredményeiről.** Nyílt Társadalom Alapítvány, Budapest.

EHRlich ÉVA–RÉVÉSZ GÁBOR–TAMÁSI PÉTER (szerk.) (1994): *Kelet-Közép-Európa: honnan – hová?* Akadémiai Kiadó, Budapest.

ENYEDI GYÖRGY (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

EU RÉGIÓK BIZOTTSÁGA (2009): **Többszintű kormányzásról szóló fehér könyve. Európa partnerségben történő építése.**

FAZEKAS KÁROLY–NÉMETH NÁNDOR (2009): **A regionális különbségek csökkentése.** Megjelent: *Könczei György* (sorozatszerk.): *A magyarországi foglalkoztatáspolitikai az Európai Unió kontextusában.* Fogytékosságtudományi Tanulmányok, XIX. Budapest, 2009.

FAZEKAS ZSUZSANNA–NEMES GUSZTÁV (2005): *Kísérleti Leader-jellegű program Magyarországon.* Megjelent: *AVOP Leader+ készségek elsajátítása.* Tananyag. Promei Kht.–Faluműhely Alapítvány–SZRVA–ZRVA, 360–381. o.

FÜZÉR KATALIN–GERŐ MÁRTON–ZONGOR GÁBOR (2005): **A társadalmi tőke növelésének lehetőségei fejlesztéspolitikai eszközökkel.** Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai, 4. Tárki

G. FEKETE ÉVA (1994): *A kistérségi szerveződések szerepe a területfejlesztésben.* megjelent: *Csefkó Ferenc* (szerk.): *Tér és közigazgatás.* MTA RKK–Magyar Közigazgatási Intézet, Pécs–Budapest, 67–89. o.

G. FEKETE ÉVA (2001): *Együtt! – de hogyan? Innovációk a kistérségi fejlesztésekben.* MTA Regionális Kutatások Központja, Miskolc–Pécs.

G. FEKETE ÉVA–BODOLAI ÉVA (1995): *Együtt! – de hogyan? Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben.* MTA Regionális Kutatások Központja, Miskolc

HAHN CSABA (2004): *A térségi fejlődést befolyásoló tényezők.* Területi Statisztika. 7. évf. 6. sz.

- JAKOBI ÁKOS (2002): Traditional and new factors of regional inequalities in Hungary. Emerging market economies and European Economic Integration, Eksjó, 2002. június, konferenciaelőadás.
- KELLER JUDIT (2010): Patterns and dynamics of European sub-national governance: institutional transformations in Hungarian micro-regional associations 1990–2006. PhD-dolgozat, European University Institute, Firenze.
- KELLER JUDIT (2011): **Heterarchia és fejlődési pályaváltás: Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban.** Tér és Társadalom, 3.
- KOVÁCS KATALIN (2008): Kistelepülések lépéskényszerben. Megjelent: Váradi Monika Mária (szerk.): Kistelepülések lépéskényszerben. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- KÖLLŐ JÁNOS (1997): A napi ingázás költségei és a helyi munkanélküliség, Esély, 3. sz.
- LEADER (2011): **A LEADER története.** Új Magyarország, Vidékfejlesztési program, letöltés ideje: szeptember 11. 19:28.
- MEUSBURGER, P. (2001): Spatial and Social Disparities of Employment and Income in Hungary in the 1990s. Megjelent: *Meusburger, P.–Jöns, H.* (szerk.): Transformation in Hungary. Physica-Verlag, Heidelberg, 173–206. o.
- MOUNTFORD, D. (2009): **Organising for local development: the role of local development agencies.** Summary report. OECD.
- NEMES GUSZTÁV (2005): **Integrated rural development.** Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok. Budapest.
- NEMES NAGY JÓZSEF (1998): Vesztesek – nyertesek – stagnálók. A társadalmi-gazdasági változások regionális dimenziói. Társadalmi Szemle, 8–9. sz. 5–18. o.
- NEMES NAGY JÓZSEF (2001): New regional patterns in Hungary. Megjelent: *Meusburger, P.–Jöns, H.* (szerk.): Transformation in Hungary. Physica-Verlag, Heidelberg, 39–64. o.
- NEMES NAGY JÓZSEF–KULLMANN ÁDÁM–FEKETE ATTILA–SZABÓ PÁL (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. Területi Statisztika, 3. évf. 3. s.
- NÉMETH NÁNDOR (2009): Fejlődési tengelyek az új térszerkezetben. Regionális Tudományi Tanulmányok, 15. ELTE Regionális Tudományi Tanszék, Budapest. 161 o.
- NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2011): A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok. KTI Könyvek, 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. Budapest.
- NFGM (2009): **A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése 1996–2008.** Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium.
- NFÜ (2007): **Nem mondunk le senkiről. Új Magyarország felzárkóztatási program.** Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja. 2007. november 19. (letöltés ideje: 2011. szeptember 9. 11:20)
- NFÜ (2011): **Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatási programja.** Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (letöltés ideje: 2011. szeptember 9. 11:20)
- OTK (1998): **Az országgyűlés 35 /1998. (III. 20) határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.**
- OTK (2005): 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.

PARASKEVOPOULOS, J. C. (2001): Interpreting convergence in the European Union: Patterns of collective action, social learning and Europeanization. Palgrave, Houndsmills, Basingstoke.

RECHNITZER JÁNOS (1996): A regionális folyamatok sajátosságai és jövőbeli fejlődési irányai. Magyar Tudomány, 11. 1347–1360. o.

SZIGETI ERNŐ (szerk.) (2006): Terület- és településfejlesztési ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

VÁTI (2002): **Területfejlesztés Magyarországon. Területi folyamatok alakulása az 1990-es évtizedben.** A területfejlesztés feladatai a XXI. század első éveiben

VÁTI (2005): 2005. évi jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről. 6. fejezet: A területfejlesztési politika érvényesülése az eszköz- és intézményrendszeren keresztül.

VÁTI OTO (2000): **Területfejlesztési országgyűlési jelentés 2. Pénzügyi eszközök.** Háttéranyag, Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht.