

Nemzeti
Közszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Buskó Tibor László

REGIONÁLIS POLITIKA



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Regionális politika

Buskó Tibor László

Regionális politika



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2023

Szakmai lektor
Kaiser Tamás

A kézirat lezárásának időpontja: 2022. november 15.

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-898-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-903-9 (ePDF) | ISBN 978-963-531-908-4 (ePub)

© A szerző, 2023

© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

<i>Előszó</i>	7
<i>Bevezetés</i>	9
ÁLTALÁNOS RÉSZ	11
1. A régió fogalma, egységes megközelítésének nehézségei	13
2. A regionális politika fogalma, céljai, intézmény- és eszközrendszere	25
3. Regionális politika a tervezéstől a megvalósításig	35
4. Regionális politika igényvezérelt megközelítésben: a térségmarketing	47
5. Kitekintés a regionális politika „perifériájára”: a vidékfejlesztés	59
6. Regionális politika újratöltve: a „smart” megközelítés	69
AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA	77
7. Az EU kohéziós politikájának történeti előzményei	79
8. Az EU kohéziós politikájának kedvezményezettjei – A NUTS-osztályozás, az elosztás alapelvei	89
9. Az EU kohéziós politikájának finanszírozási keretei, támogatási eszközei és intézményrendszere	99
10. Az EU kohéziós politikájának működése a 2021–2027-es programozási időszak példáján keresztül	109
TERÜLETFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON	119
11. A hazai területfejlesztés történeti előzményei	121
12. A hazai területfejlesztés aktuális kihívásai: a területi egyenlőtlenségek alakulása a rendszerváltást követően	131
13. A hazai területfejlesztés jogszabályi háttere, fontosabb stratégiai dokumentumai és intézményrendszere	143
14. Területi szintek, fejlesztési dilemmák: régió vs. megye – kistérség vs. járás	157
<i>Felhasznált irodalom</i>	171

VÁKÁT

Előszó

Az NKE közigazgatás-szervező alapképzési szak 2020/2021-es tanévben induló évfolyamának, s ezen belül az általános igazgatási szakiránynak a 2022/2023-as tanév tavaszi szemeszterében a regionális politika tantárgyat már egy új mintatanterv figyelembevételével – heti két kontaktórában – hirdették meg. Az új mintatanterv követelményeihez való alkalmazkodás, valamint az a tény, hogy a regionális politika tantárgyhoz kapcsolódóan csupán elavult tankönyvek állnak rendelkezésre, szükségessé teszi egy új, az uniós és a hazai regionális politika hatályos állapotát egyaránt tükröző tankönyv megírását a 2022/2023-as tanév tavaszi szemeszteréig.

A tankönyv elméleti jellegű részei a regionális politika általános megközelítését, főbb problémáit kívánják körbejárni. A kiadvány megemlíti a régió uniós diskurzusban használatos szűkebb értelmezését (NUTS 2 régió), de ehelyett a régiófogalom szakirodalomban tapasztalható megközelítésére helyezi a hangsúlyt, kiemelve a földrajztudomány régiófogalmának sokféleségét (uniform vs. csomóponti régiók, bottom up vs. top down régiók stb.). Szót ejt továbbá a regionális politika fogalmáról, céljairól és eszközrendszeréről. A *Regionális politika a tervezéstől a megvalósításig* című fejezet a regionális politika tervezéstől a megvalósításig vezető útjának egyes állomásait mutatja be szisztematikus formában. Ezt követően a regionális politika néhány sajátos területével ér véget az általános rész. A *térségmarketingről* szóló fejezet a regionális politika egy – vagy talán egyetlen – helyes megközelítését, az igényvezérelt marketingorientált fejlesztéspolitika lényegét kívánja közelebb hozni az olvasóhoz, míg a *vidékfejlesztésről* szóló fejezet a rurális térségek specifikus – az uniós diskurzusban a kohéziós politikától egyszerre elkülönülő és hozzá ezer szállal kapcsolódó – problémáit tárgyalja. Végül a regionális politika „smart” megközelítéséről szóló fejezet áttekinti, hogy a web 3.0 korszak rohamosan fejlődő társadalmi-technológiai kontextusa hogyan strukturálja át a regionális politika hagyományos eszközrendszerét, egyaránt kitérve az okosvárostérségek, valamint az okosvidék főbb problémáira.

A tankönyv második része az Európai Unió regionális politikájába (az úgynevezett kohéziós politikába) kíván rövid bevezetést nyújtani. Az *uniós kohéziós politika történeti előzményeiről* szóló fejezet a kohéziós politika megszületésének néhány főbb állomását, a mögötte álló koncepció fejlődéstörténetét kívánja vázolni. A következő fejezetek az uniós kohéziós politika működésének alapvető logikáját mutatják be. A NUTS-osztályozás ismertetése egyrésztől lehetővé teszi az Európai Unió területi különbségeinek bemutatását (kevésbé fejlett, átmeneti és fejlett régiók), valamint meghatározza azt a területi szintet (NUTS 2 régió), amely a kezdetektől kulcsszerepet töltött be a kohéziós politikában. A kohéziós politika lényegét annak legfontosabb alapelvein (a koncentráció, programozás, addicionalitás, partnerség, szubszidiaritás elvein) keresztül, abból kiindulva fejti ki a kiadvány. Különös hangsúlyt kap két centrális jelentőségű probléma: a kohéziós politika finansziális keretei és a kohéziós politika intézményrendszerének főbb elemei. A tankönyv végül bemutatja a 2021–2027-es programozási periódus kohéziós politikáját, a többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó támogatások mellett kitérve az Európai Helyreállítási Eszköz (Next Generation EU) szerepére is.

A tankönyv harmadik része a hazai regionális politika (vagy az 1996. évi XXI. törvény terminológiája szerint: a területfejlesztés) főbb kérdéseit vizsgálja. A rendszerváltást megelőző korszak történeti gyökereinek feltárása után szó esik a területi egyenlőtlenségek rendszerváltás utáni felerősödéséről, amelyek csökkentése a jelenlegi területfejlesztési politika alapvető célja. A területfejlesztés rendszerváltás utáni fejlődését, hatályos állapotát általánosságban *A hazai területfejlesztés jogszabályi háttere, fontosabb stratégiai dokumentumai és intézményrendszere*

című fejezet tárgyalja. Végül bemutatásra kerül a rendszerváltás utáni Magyarország néhány jellemző területi szintje, elsősorban a NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régiók és a NUTS 3 szintű megyék, szubregionális szinten pedig az egykori kistérségek és a jelenlegi járások között artikulálódó feszültségeken, fejlesztéspolitikai dilemmákon keresztül. A jelenleg érvényes területfelosztás (megyék régiók helyett, járások kistérségek helyett) a szerző véleménye szerint az aktuális területpolitikai rezsimit létrehozó neoweberi állam céljaira vonatkoztatva mutatható be és értelmezendő.

Bevezetés

„A rendszerváltást követően Magyarországon felerősödtek a területi egyenlőtlenségek”, kezdenék bele, de az efféle tankönyvízü felütésekkel nagyon kevesek érdeklődése kelthető fel. Ha azonban azt is hozzátennénk, hogy egy budapesti csecsemő majdnem öt évvel hosszabb élettartamra számíthat, mint Borsod-Abaúj-Zemplén (vár)megyében¹ született társa (2021-ben ez az érték 72,84 év volt 68,14 évvel szemben), akkor már jóval többen kapnák fel a fejüket. És talán egy olyan igény is joggal merülne fel az olvasó részéről, hogy sürgősen tenni kell valamit az ehhez hasonló területi alapú igazságtalanságok csökkentése érdekében. De mégis mit, és legfőképpen hogyan? A regionális politika az ilyen típusú kérdésekre igyekszik választ adni.

A könyvet, amelyet az olvasó a kezében tart, elsősorban azzal a céllal írtam, hogy az alapképzés követelményeit is kielégítő tömör, de egyúttal szabatos bevezetőt nyújtsam a területi alapú tudományos diskurzus, illetve az ennek alapzatán építkező uniós és hazai regionális politikák témakörébe. A következő fejezetekben igyekszem tehát körbejárni a régió, a regionális politika elméleti jellegű problémáit, részterületeit is, legfőképp mégis a hazai területfejlesztés aktuális kihívásaira és azok uniós kontextusára fogunk koncentrálni, hiszen ezek a szakmabelit és talán az egyszerű állampolgárokat is a legközvetlenebbül érintő témák. Nagy a valószínűsége viszont annak, hogy egyes gyakorlatiasabb részek – különösen a regionális politika uniós és a hazai jogszabályi környezetére, finansziális kereteire és intézményrendszerére vonatkozó szakaszok – már a nyomdai átfutás idején elavulhatnak, hatálytalanná válhatnak. Éppen ezért a szerző arra kéri az olvasót, vegye figyelembe, hogy a 2022 második felében megírt kézirat lezárásának időpontja 2022. november 15., az ezt követő változásokról – mivel az élet a tankönyv nyomdába kerülése után sem áll meg – a frissített kiadás megjelenéséig egyéb forrásból, hallgatóim pedig az előadásokat rendszeresen látogatva szerezzenek tudomást.

Budapest, 2022. november 15.

Buskó Tibor László

¹ 2023. január 1-jétől Magyarország megyéinek hivatalos elnevezése az évszázados hagyományoknak megfelelően vármegyére változik. Mivel azonban a könyvben szereplő vizsgálatok statisztikai és egyéb adatforrásai a 2023. január 1. előtti állapotokra vonatkoznak (a történeti részek kivételével), praktikus okokból a „vármegye” helyett a „megye” kifejezést részesítem előnyben.

VÁKÁT

ÁLTALÁNOS RÉSZ

VÁKÁT

1. A régió fogalma, egységes megközelítésének nehézségei

Amikor regionális politikáról beszélünk, elsőként a regionális politikai tevékenység működésének, érvényesülésének terepéről, a régióról szükséges szót ejteni. Igazság szerint a régió fogalmának ilyen kontextusban történő használata sok tekintetben félrevezető lehet. Magyarországon ugyanis – különösen az Európai Unió (a továbbiakban: EU) kohéziós politikájához való kötöttségünk miatt – hajlamosak vagyunk régióknak egy meghatározott regionális szintet érteni, többnyire az EU Statisztikai Hivatala (az Eurostat) által, a nemzeti statisztikai intézetekkel együttműködve minden tagállamban kötelezően létrehozott és lehatárolt NUTS 2 szint elemeit (az úgynevezett NUTS 2 régiókat), amelyek népességszáma az 1059/2003/EK rendelet értelmében a 800 ezer – 3 millió fős küszöbértékek közé kell hogy essen. Egy efféle megközelítés pontatlanságát már magának a jogszabálynak a szövege is leleplezi, hiszen az legalább három, a későbbiekben általunk is részletezendő (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) regionális szintről ír. Nincs tehát olyan, hogy „régió”, sokkal inkább régiókról, regionális szintekről kellene beszélni. A félreértés legfőbb oka talán abban keresendő, hogy túlságosan specifikus értelemben vettünk át egy, a magyar nyelvbe alapjaiban véve idegen jövevényként érkező kifejezést. A latin eredetű „region” szó elsődleges jelentése ugyanis a mai angol nyelvben egyszerűen csak egyfajta terület (az Oxford Dictionary of English szerint: „an area”), így akár pontosabbnak is tarthatnánk azokat a kísérleteket, amelyek inkább a területi politika kifejezést részesítik előnyben.² A régió, a regionális politika kifejezések azonban a szerző megítélése szerint mára már túl mélyen ágyazódtak bele a hazai akadémiai és szakpolitikai diskurzusba ahhoz, hogy ne vegyünk tudomást róluk. Éppen ezért a most következő fejezetben mi is a régió (s nem pedig a „területi egység” vagy valami hasonló kifejezés) fogalmán keresztül kívánunk megágyazni későbbi vizsgálatainknak.

1.1. A régió fogalma

A *régió* fogalmáról számos egymást kiegészítő, vagy egyenesen egymásnak ellentmondó meghatározási kísérlet van forgalomban. Az egységes megközelítés nehézségeinek szemléltetése végett érdemes Győri Szabó Róbert definíciójából kiindulni, aki szerint a régió „egyedi sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magában foglaló s ezek alapján földrajzilag körülhatárolható, az államon belül a nemzeti és a helyi szint közötti szubnacionális egység”.³ A „nemzeti” és a „helyi (lokális) szint”⁴ közötti elhelyezkedés a régió definícióinak többé-kevésbé konszenzuális elemére mutat rá. Eszerint a régiókat valahol a lokális (település-) és a nemzetállami szint között kell keresnünk, a települések, illetve az országok vagy az előlötti szupranacionális szintek esetében tehát mi is kerülni fogjuk a régió, regionális szint kifejezések használatát. Ezt a konszenzust csak néha-néha törik meg azok a – többnyire az úgynevezett regionális gazdaságtanhoz

² RECHNITZER–SMAHÓ 2011.

³ GYŐRI SZABÓ 2006: 473.

⁴ A megyei és települési önkormányzatokat a hazai joganyagban egyaránt magában foglaló *helyi önkormányzat* kifejezés többértelműsége helyett a településszint szinonimájaként alkalmazott *helyi szinttel* szemben inkább a *lokális szint* kifejezést részesítem előnyben.

kötődő – kutatók, akik az EU-hoz hasonló szupranacionális szervezetek kapcsán előszeretettel beszélnek *regionális gazdasági integrációkról*.⁵

Az igazi problémákra azonban nem az efféle kivételek, hanem a definíció korábbi szakaszainak a segítségével világíthatunk rá: vegyünk észre ugyanis, hogy az „*egyedi sajátosságokra*”, „*valamilyen közös jellemzőkre*” utaló fordulatok éppen arról nem világosítanak fel bennünket, ami a régió fogalmának megértését leginkább elősegítené: tudniillik hogy melyek ezek az egyedi sajátosságok vagy közös jellemzők? Ahelyett, hogy a szerző szemére vetnénk ezeket a túlon túl általános megfogalmazásokat, érdemes inkább abból kiindulni, hogy talán nem is léteznek ilyen, minden régió esetében egyaránt érvényes egyedi sajátosságok és/vagy közös jellemzők. Másképpen: sokféle oka lehet annak, hogy egy régiót „*meghatározott területi egységként*”⁶ határolunk le. Persze az sem lenne megoldás, ha a régiók keletkezését és fennmaradását megalapozó okok parttalan sokféleségét hangsúlyoznánk túl, hiszen ezzel éppen az egységes régiódefiníció megalkotását tennénk lehetetlenné. Fordítsuk inkább arra a figyelmünket, hogyan lehetséges a régiók keletkezését és fennmaradását megalapozó okokat feltárni, rendszerezni.

A most következőkben a régió ma is használatos definíciójának megalkotásához az 1970-es évektől megjelenő, a korábbi regionális földrajzhoz képest a társadalomtudományok módszertanára sokkal inkább reflektáló *új regionális földrajz (New Regional Geography)* áramlatainak régiófogalmát hívjuk segítségül. Maga a fogalom az új regionális földrajz közvetlen előzménye, a *humanisztikus földrajz (Humanistic Geography)* keretei között formálódva vált megkerülhetetlen fontosságúvá. A humanisztikus földrajz meghatározó sajátossága, hogy vizsgálatait az ott élők adott területhez kapcsolódó azonosságtudatára, identitására építi.⁷ Így vált a humanisztikus földrajz kulcsfogalmává a *hely (place)*, ami a mozgalom talán legjelentősebb képviselőjének, *Yi-Fu Tu*annak (1930–2022) a megfogalmazása szerint lehet „bármely, személyek vagy személyek egy csoportja számára jelentőséggel bíró helyszín”.⁸ Mindebből két dolog következik. Egyrészt az egyes individuumok számára számos eltérő sajátosságú hely bírhat jelentőséggel, mint például a hálósobám; a városom, ahol élek; az ország, amelynek állampolgára vagyok; de még az EU vagy akár a Föld bolygó is. Másrészt viszont a hely lehet úgynevezett interszubjektív tapasztalati forma is, vagyis nem csupán az egyes individuumok, de a különféle embercsoportok esetében is értelmezhetők olyan számukra jelentőséggel bíró helyszínek, amelyek megfelelnek a hely kritériumainak (például Izrael állam akár a diaszpórában élő zsidóság számára is).

A hely azonban még nem azonosítható a régióval. Számos hely lehet számomra – vagy meghatározott embercsoportok számára – jelentőséggel bíró, de pusztán ezért mégsem szokás az ilyen helyszíneket régióknak tekinteni. És nem is elsősorban azért, mert jó részük nem a helyi (település-) és a nemzetállami szint között helyezkedik el. Sokkal fontosabb, hogy például amikor Petőfi – alighanem az alföldi emberek egy jelentős hányadával egyetértve – az írja, „Lenn az alföld tengersík vidékin / Ott vagyok honn, ott az én világom”, csupán az Alföldhöz való (inter)szubjektív kötődés tényét rögzíti. A szöveg olvasása közben azonban nem feltétlenül jutunk közelebb ahhoz, hogy mi lehet a magyarázata ennek a kötődésnek, sem pedig ahhoz, hogy az (inter)szubjektív érzületén túl miben mutatkozik meg még ez az Alföldhöz való kötődés. Kissé tudományosan fogalmazva: az új regionális földrajz a régió fogalmának megalkotása során objektívizálja a humanisztikus földrajz eredendően szubjektív helyfogalmát. Ehhez segítségül

⁵ KOCZISZKY 2000.

⁶ SZABÓ 2005.

⁷ GILBERT 1988.

⁸ TUAN 1978: 13.

hívja azokat a legkülönfélébb objektív magyarázó sémákat (a legkülönfélébb gazdasági, társadalmi, kulturális stb. folyamatokat), amelyek segítségével a régióhoz való (inter)szubjektív kötődés, áttételesen pedig magának a régiónak a léte is megvilágítható. Emellett rámutat azoknak a nem kevésbé objektív politikai, illetve – a politikai intézményeket is magukban foglaló – szélesebb értelemben véve vett társadalmi intézményeknek a létre, amelyek a régiót egyrésztől tartósan fennálló létezéssel ruházzák fel, másrésztől integrálják azt a magasabb (nemzetállami, szupranacionális) szintek térbeli-társadalmi rendszerébe. Az egyik legjelentősebb kortárs regionalista, a finn *Anssi Paasi* egy 2002-es tanulmányában a *régió intézményesülésének négyféle eredményét* említi meg, úgymint:

1. a „*területi formát*” („*territorial shape*”), amely lényegében az adott regionális egységet szomszédaitól elválasztó határok segítségével adható meg;

2. a „*szimbolikus formát*” („*symbolic shape*”). Leginkább a regionális egység neve, és a legkülönfélébb egyéb regionális szimbólumok, például a zászló vagy a címer tartoznak ebbe a kategóriába;

3. magát az „*intézményes formát*” („*institutional shape*”). Azok a politikai és szélesebb értelemben véve vett társadalmi intézmények tartoznak ide, amelyek nélkülözhetetlenek a területi forma és a szimbolikus forma fenntartásához, másképpen: a regionális egység létrehozásához;

4. és végül, de nem utolsósorban az „*elfogadott identitást*” („*established identity*”), amelyre az adott regionális egység a különféle intézményeken és a regionális tudaton keresztül tesz szert mind a regionális egységen belül, mind pedig azon kívül.⁹

A régiók a legtöbb esetben hosszú történeti fejlődés eredményeképp jönnek létre, ezért Paasi a régiót a *longue durée* egy intézményes szférájaként értelmezi,¹⁰ ahol a „*longue durée*” (*hosszú időtartam*) *Fernand Braudel* (1902–1985) francia történészről származó kifejezésével arra kíván utalni, hogy a ma létező régiók kialakulása, működése szempontjából nem hanyagolható el a *történeti magyarázat szerepe* sem. S bár az ide kötődő folyamatokat hiba lenne csakis a hosszú időtartam tartós, legnehezebben változó struktúráira redukálni – látni fogjuk, rövidebb távú folyamatok éppúgy hozzájárulhatnak bizonyos régiók intézményesüléséhez –, abban feltétlenül egyetérthetünk Paasival, hogy a korábban már említett objektív magyarázó sémák esetében aligha tekinthetünk el a történetiségtől. A központilag definiált, úgynevezett top down régiók kialakítása (az úgynevezett *regionalizáció*) során tehát mindenképp alkalmazkodni kell ezekhez a sajátos, történetiséggel is bíró társadalmi folyamatokhoz, illetve – ezek alapzatán – az itt élők identitásformáihoz. Másképpen: a régiók lehatárolása/kialakítása során nem célszerű szembehelyezkedni a már meglévő regionális identitásformákkal, vagy kifejtettebb formájukban a különféle politikai síkon is kifejeződő, alulról építkező (bottom up) regionális mozgalmakkal (az úgynevezett *regionalizmusokkal*). Hiszen a politikai döntéshozók által meghúzott régióhatárok az ott élők akaratának figyelembevétele nélkül – vagy egyenesen azzal szembeemelve – a lehető legkritikább esetben vezetnek életképes régiókhoz.

Fentiek alapján a *régiót sajátos módon intézményesült, a helyi (település-) és a nemzetállami szint között elhelyezkedő területi szintek gyűjtőfogalmaként értelmezhetjük*. Ebből kiindulva érdemes tisztázni, milyen típusúak lehetnek a régiók kialakulását, működését és sikerességét megalapozó okok. Egyszerű választ lényegében lehetetlen adni, hiszen a sajátos személyiséggel rendelkező régiók egyedi entitások. A szakirodalomban ettől függetlenül forgalomban vannak különféle – a mi későbbi tájékozódásunkat is elősegítő – tipizációk. Itt csak a neves brit geográfus,

⁹ PAASI 2002: 140.

¹⁰ PAASI 1986: 114.

Peter Haggett osztályozását¹¹ említenénk meg, amely a régiók két típusát, a homogénnek tekinthető uniform, valamint a centrum-periféria jellegű kapcsolatok által leírható csomóponti régiókat különíti el. Az *uniform régiókat* (mint például Katalóniát) többnyire a kulturális/etnikai homogenitás, illetve az ezeken alapuló regionális identitástudat tartja össze, s mivel az idesorolható területeken már évszázadok óta élhet a szóban forgó kulturális-etnikai közösség, leginkább az uniform régiók köthetők a *longue durée* mélystruktúráihoz. A *csomóponti régiók* egységét viszont – épp ellenkezőleg – nem a homogenitás, sokkal inkább az egymást kiegészítő különbségek garantálják. Jó példája ennek a csoportnak a Párizs központú Île-de-France régió (lényegében: a párizsi agglomeráció), ahol ugyan a nagyváros és környezete között mind helyzeti (földrajzi), mind fejlettségi (gazdasági), mind pedig hatalmi (társadalmi) szempontból világosan kitapintatható bizonyos centrum-periféria relációk,¹² éppen az ezek nyomán strukturálódó kapcsolatok szervezik egyetlen régióvá az agglomeráció különféle adottságú területeit. A csomóponti régió polgáraitra szemléletes példa lehet a csönd, a nyugalom vagy a tiszta levegő miatt a vonzáskörzetbe kiköltöző középosztálybeli, aki továbbra is a lehető legszorosabban függ a központi nagyvárostól: napi rendszerességgel bejár dolgozni, az ott található központi intézményeket használja. Mivel az efféle funkcionális jellegű térbeli kapcsolatok a társadalom fejlődésének egy viszonylag kései szakaszában – dominánsan az ipari forradalmakkal párhuzamosan kibontakozó modernizációs hullámok idején – bontakoztak ki, a csomóponti régiók történetisége sokkal kevésbé kötődik a *longue durée* mélystruktúráihoz. Ez persze nem jelenti azt, hogy az újkorban kibontakozó modernizációs folyamatok intenzitása következtében a csomóponti régiók kohéziója adott esetben ne lehetne hasonlóan erős, mint az uniform régióké.

1.2. A szűkebb értelemben vett régióról, történeti megközelítésben

A régió fogalmát taglaló 1.1. fejezetben a legfontosabb nyitva hagyott kérdés a régió méretére vonatkozott. Egyrésztől elhelyeztük ugyan a régiót a helyi (település-) és a nemzetállami szint között, de ennek indokaként legfeljebb a szakirodalomban uralkodó konszenzust hozhattuk fel. Hiszen az általunk javasolt régiófogalomba („sajátos módon intézményesült területi egység”) tulajdonképpen a lokális, a nemzetállami és a nemzetek feletti (szupranacionális) szintek is beleférnének. Másrésztől – különösen az Európai Unió kohéziós politikájához kötődő szakpolitikai diskurzus apropóján – a régió fogalmának túlzott, a NUTS 2 régió felé történő szűkítését is megfigyelhettük. Ez utóbbi jelenség miatt könnyen támadhat bennünk egy olyan érzés, hogy a régiófogalom NUTS 2 szint irányába történő szűkítése talán nem a véletlen műve, hanem azt jelzi, hogy a szűkebb értelemben vett régió a regionális szintek között megkülönböztetett jelentőséggel bírhat. A továbbiakban ennek a megkülönböztetett jelentőségű területi szintnek, a szűkebb értelemben vett régióknak a fejlődéstörténetét szeretném röviden vázolni, mintegy megágyazva a regionális politikát érintő jelenlegi kihívások későbbi taglalásának.

A kulcsfogalom, amelyből megpróbálunk kiindulni, a posztfordizmus. Maga a fogalom egy olyan gazdaságtörténeti korszak címkéje, amely a termelés egy speciális rendszerével jellemezhető, és jelentése aligha érthető meg anélkül, hogy világos fogalommal rendelkezni elődjéről, a fordizmusról. A *fordizmus* Henry Ford (1863–1947) amerikai üzletemberről, a Ford Motor Company alapítójáról kapta a nevét, aki elsőként alkalmazta a *futószalagra épülő sorozatgyártás*

¹¹ HAGGETT 2001.

¹² NEMES NAGY 2009: 211.

üzemszervezési eljárását. Önmagában a futószalag alkalmazása persze még nem lett volna elegendő ahhoz, hogy Ford egy gazdaságtörténeti korszak névadójává váljék. Többen rámutatnak arra, hogy a fordizmus elválaszthatatlan a *Frederick Winslow Taylor* amerikai mérnök által kidolgozott munkaszervezési elvektől, amelyeket 1911-ben *A tudományos vezetés alapjai (The Principles of Scientific Management)* címen könyv alakban is megjelentetett.¹³ Taylor azáltal, hogy az összetett munkafolyamatot részeire bontotta, egyúttal leegyszerűsítette és fel is gyorsította azt, lehetővé tette a modern tömegtermelés kialakulását. *Michael J. Piore* és *Charles F. Sabel* alapvető jelentőségű munkájában a fordizmus kialakulását egyenesen az „*első ipari vízváltónak*” (*first industrial divine*) nevezi, egyértelműen utalva arra, hogy ezzel paradigmatis fordulat következett be.¹⁴ A fordulat eredményei azonban nem voltak ellentmondásmentesek. Egyrészt a 20. század első évtizedeiben a fordista modellt sikerrel alkalmazó államok – itt elsősorban az USA-ra kell gondolni – a termelékenység igen jelentős növekedését tudták felmutatni. Mivel azonban futószalagra épülő sorozatgyártás együtt járt a szaktudás leértékelődésével, a vásárlóerő egyre kevésbé volt képes lépést tartani vele. Lényegében ez is hozzájárult az 1929 és 1933 közötti túltermelési válsághoz, amelyen végül a *John Maynard Keynes* (1883–1946) angol közgazdász neve által fémjelzett keynesianizmus segítségével sikerült úrrá lenni. A keynesi gazdaságpolitika behatóbb ismertetését itt most nem tartjuk feladatunknak, úgyhogy csupán annyit említsünk meg, hogy Keynes kiemelte az állam szerepvállalásának fontosságát, amelynek az 1929 és 1933 közöttihez hasonló túltermelési válságok idején centrális fontosságú eleme a kereslet fenntartása.¹⁵ Tulajdonképpen a keynesianizmus logikus következményének tekinthető az úgynevezett *jóléti állam (welfare state)* kifejlődése is, amennyiben ez az állampolgárai jólétét a jövedelmek újraelosztása (redisztribúciója) és a szociális szolgáltatások kiterjedt rendszere révén biztosító formáció evidens módon csökkentette az elégtelen vásárlóerőből levezethető válságok kialakulásának esélyét. A jóléti állam virágkora a II. világháborút követő évtizedekre tehető, legtisztább formájában a skandináv államokban, valamint Nyugat-Európában fejlődött ki. Bizonyos mértékig azonban az egész fejlett világra jellemző volt.

Kissé általánosabban: a fordizmus előtérbe helyezte a nemzetállami szint szerepét és jelentőségét. A keynesiánus gazdaságpolitikák a válságkezelés legfontosabb eszközeként a nemzetállami szintű tervezés domináns pozícióba juttatását látták. Ez nem csupán központilag igazgatott államot (a fordizmus eszményéhez nagyon hasonló módon, hierarchikusan szervezett weberianus igazgatási struktúrák útján), valamint a gazdaság központi tervezésének megerősödését jelentette (például állami infrastruktúra-beruházások útján), de a jóléti állam alapintézményeinek kiépítésén, így a társadalombiztosítás rendszerén keresztül magát a nemzetállamhoz tartozás érzületét is egy minden eddiginél magasabb szintre emelte. Ekkor vált ugyanis az eredetileg kulturális gyökerű nemzetfogalmunk a politikai nemzet absztrakcióján túllendülve valódi szolidaritásközösséggé, amelynek tagjai az állami újraelosztás mechanizmusának köszönhetően tényleges felelősséget is vállalnak egymás iránt.

Idővel azonban egyre jobban kiütközött a modell mélyen problematikus volta. Ennek lényegét a francia közgazdász-politikus, Alain Lipietz egy 1984-ben tartott előadásában a fordista modellben rejlő potenciálok kifulladásában látta. Amíg ugyanis a jóléti állam fejlődésének következtében a bérköltségek korszakunkban rendületlenül nőttek, addig ez a termelékenységre már nem

¹³ TAYLOR 1983.

¹⁴ PIORE–SEBEL 1984.

¹⁵ KEYNES 1965.

feltétlenül volt igaz.¹⁶ Hogy még értelmezhetőbbé tegyük mindezt, az alábbiakban tekintsük át a reálbér és a termelékenység értékeinek országokénti alakulását a jóléti állam virágkora idején.

I. táblázat: A reálbér és a termelékenység növekedése (évi növekedési rátában)

Nagy-Britannia	1950–1955	1955–1960	1960–1970	1970–1974	
Reálbér	3	2,3	3,1	1,2	
Termelékenység	2	2,3	2,6	2,4	
USA	1956–1961	1961–1966	1966–1970	1970–1975	
Reálbér	2,9	2,4	2,5	–0,2	
Termelékenység	2,3	3,6	0,9	0,3	
NSZK	1950–1955	1955–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1974
Reálbér	5,5	4,8	5,5	4,9	5,1
Termelékenység	7,2	5,2	5	5,3	3,8
Franciaország	1957–1959	1959–1964	1964–1968	1968–1973	1973–1975
Reálbér	2,4	5,6	4,5	4,9	4,2
Termelékenység	4,1	6,1	4,8	5,4	1,8
Japán	1954–1957	1957–1964	1964–1970	1970–1973	1973–1975
Reálbér	5,8	7,7	8,6	11,6	5,6
Termelékenység	8,6	9,4	9,6	6,5	0,5

Forrás: LIPIETZ 1990: 461

A fordizmusnak, illetve a jóléti állam hagyományos modelljének azután az 1970-es évek fejleményei adták meg a kegyelemdőfést. A két lépcsőben (1973, 1979) végbemenő olajárrobbanások hatása – amelynek következtében a nyersolaj hordónkénti ára először 3 dollárról 12 dollár, majd pedig 40 dollár közelébe ugrott – a fordista alapon szervezett hagyományos nagyipar egész struktúráját megrendítette. Emellett azt se felejtjük, hogy az 1970-es évek a gazdasági globalizáció elmélyülésének évtizede is. A válság hatására az erős államba helyezett bizalmon alapuló keynesi elképzelések mind népszerűtlenebbé váltak. Helyette ismét divatba jöttek a *Friedrich August von Hayek* (1899–1992) osztrák származású brit közgazdász munkássága¹⁷ által inspirált *neoklasszikus gazdasági elméletek*, amelyek az állami beavatkozás helyett a szabadpiacban látták az akuttá váló válság megoldásának kulcsát. Ez viszont azt is jelentette, hogy az eddig a nemzetállam viszonylagos védelmét élvező gazdasági szereplők hirtelen a globális világgazdaság küzdőterén találták magukat.

És ezzel el is érkeztünk annak a *posztfordista fordulatnak* a megtörténtéhez, amelyet Michael J. Piore és Charles F. Sabel joggal illet a „*második ipari vízváltató*” (*second industrial divine*) elnevezéssel, és amelyre a rugalmas specializáció fogalmának segítségével érdemes utalni.¹⁸ Az 1970-es évek válságos periódusától kezdve ugyanis folyamatosan alkalmazkodni kellett a globális világgazdaság kihívásaihoz: az egyes termelőegységek versenyképessége centrális jelentőségű fogalomná vált. Márpedig a *versenyképesség* követelményeinek a fordista korszak monolitikus, központilag szervezett és irányított nagyvállalatai csupán nehezen tudtak megfelelni. A posztfordista fordulat persze ezzel együtt sem járt feltétlenül együtt a vállalatok méretének

¹⁶ LIPIETZ 1990.

¹⁷ HAYEK 1991.

¹⁸ PIRE–SEBEL 1984.