

# TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ

A PTE TTK Földrajzi Intézet  
Politikai Földrajzi, Fejlődési és Regionális  
Tanulmányok Tanszékének, valamint  
Társadalomföldrajzi és Urbanisztikai Tanszékének  
elektronikus folyóirata



## Tartalom

**Marton Gergely - Csapó János -  
Hinek Máttyás - Kiss Róbert**

*Pécs turizmusának vizsgálata a  
turisztikai szezonálitás tükrében  
a Gini-index segítségével* 3

**Grünhut Zoltán**

*A kockázati tőke szerepe az izra-  
eli innovációban* 12

**Gálosi-Kovács Bernadett -  
Haffner Tamás**

*A területfejlesztés intézmény-  
rendszerének változása  
Magyarországon* 22

Főszerkesztő

**Pirisi Gábor**

Szerkesztőbizottság tagjai

**Pap Norbert (elnök)**

**László Mária (alapító-főszerkesztő)**

**Trócsányi András**

**Sitányi László**

**Gálosi-Kovács Bernadett**

**M. Császár Zsuzsanna**

Lapszerkesztő

**Máté Éva**

Szerkesztőség

7624 Pécs, Ifjúság útja 6. Tel: 72/501-531

[www.terinno.hu](http://www.terinno.hu)

ISSN 1789 - 0578

## Köszöntő

A 11. évfolyam 1. számát persze legjobb lett volna január 11-én megjelentetni, de ez nem fért bele az évi eleji vizsgák közé - csúsztunk tehát némiképp, de megmaradt az optimizmus, hogy „soha ilyen hamar nem jelent meg az év elején lapszám”. Ez kétségkívül így van, és csak remélni tudjuk, hogy a második számot is kiadhatjuk a kezünk közül a tavasz folyamán: jelenlegi elképzeléseink szerint ez egy tematikus „füzet” lenne, egyetlen városra, Komlóra és annak sajátos problémáira fókuszálva.

Egyébként ebben a számban visszatértünk a gyökerekhez: tartalom szempontjából van területfejlesztés és innováció - továbbá, turizmus. Sorrendben haladva, az első tanulmányunkat jegyző kollégák, név szerint Marton Gergely, Csapó János, Hinek Mátyás és Kiss Róbert arra tesznek sikeres kísérletet, hogy az elsősorban a jövedelmi különbségek vizsgálatára használt Gini-indexet alkalmazzák a pécsi turizmus szezonális vizsgálatára. Túl azon, hogy a turizmust lassan bevehetnénk a címbe is, ha ragaszkodunk a tartalmi arányokhoz, az alkalmazott tudományos megközelítés kétségkívül innovatív.

Grünhut Zoltán tanulmánya eredeti értelmében vizsgálja az innováció fogalmkörét. Konkrétabban: az innovációk létrejöttében kulcsszerepet játszó kockázati-tőke-befektetések kerültek a vizsgálatának fókuszába, egy olyan gazdaságban (Izraelben), amely versenyképességét igen jelentős részben éppen ennek köszönheti. Mindig örülünk, amikor nemzetközi témákkal foglalkozhatunk (régóta tervezünk egy szerkesztőségi visszatekintést az első 10 évre - lenne benne tematikus térkép is..), Izrael ebből a szempontból meglehetősen ritka, még azt is megkockáztatom, hogy egzotikus terepnek számít a hazai területi kutató-sok témaválasztásában.

A területfejlesztést ezúttal Gálosi-Kovács Bernadett és Haffner Tamás írása képviseli: bizonyos szempontból retrospektív megközelítéssel tekintik át a hazai területfejlesztés törvényi és szervezeti kereteinek átalakulását a rendszerváltozás óta eltelt évtizedekben. Tanulmányuk többek között az ilyen jellegű stúdióumokat folytatók számára adhat hasznos iránymutatást.

Elvileg tehát a tavaszi számunk tematikus lesz, de hagyományos számmal is jelentkezünk, várhatóan júniusban (optimista), esetleg csak szeptemberben (realista megközelítés). Továbbra is várjuk a folyóirat témájába illeszkedő kéziratokat, amelyeket a [pirisig@gamma.ttk.pte.hu](mailto:pirisig@gamma.ttk.pte.hu) címre kérünk beküldeni.

Kellemes olvasást, és hasznos időtöltést, sikereiben gazdag új esztendőt kíván mindenkinek:  
a főszerkesztő

## Pécs turizmusának vizsgálata a turisztikai szezonáltság tükrében a Gini-index segítségével

### Bevezetés

Magyarország turizmusa természeti adottságaiból és termékkínálatának jellemvonásaiból adódóan erősen szezonális, amely még a modern turizmus eszközrendszerével is csupán többé-kevésbé módosítható. Azonban bizonyos turisztikai vonzerők és a belőlük felépülő termékek esetében nagyobb a mozgástér, ilyen például a kulturális turizmus, amely Pécs idegenforgalmának domináns terméke.

Ezen termék esetén azért lehetséges jobban csökkenteni elvben a szezonáltságot, mert az alapjául szolgáló vonzerők egy része (pl. épített örökség, múzeumok stb.) nincsen - vagy csupán kevésbé van - kitéve az éghajlatnak és az időjárásnak szemben egy klasszikus tengerparti vagy vízparti nyaralással. Továbbá pedig a termékhez kötődő vonzerők egy másik csoportja, a rendezvények és fesztiválok a szélsőséges időjárási körülményektől eltekintve elvben nagy szabadságfokkal rendezhetőek meg.

Mindebből adódóan egy kulturális turizmusra épülő desztináció tudatos fejlesztése során a szezonáltság csökkentése a 21. századi turizmusmenedzsment módszerekkel elérhető.

Pécs, mint a kulturális turizmus egyik hazai fellegetvára számos idegenforgalmi változáson esett át a rendszerváltást követően, melyek jelentősen befolyásolták a város turisztikai keresletét, illetve annak időbeli megoszlását, így jelen kutatás elsődleges célja a város idegenforgalmi szezonáltságának kvantitatív vizsgálata a Gini-index segítségével, majd ezt követően a kapott eredmények alapján javaslatok megfogalmazása a város idegenforgalmának fejlesztése érdekében.

### Módszertan

A CORRADO GINI (1912) olasz közgazdász által bevezetett Gini-együttható valamilyen gyakorisági eloszlás értékei közötti egyenlőtlenség mértékét méri. Klasszikusan a gyakorisági eloszlást emberek vagy embercsoportok jövedelmi szintjei képviselik, és a Gini-index azt fejezi ki, hogy milyen jövedelmi egyenlőtlenség figyelhető meg az emberek, vagy csoportjaik között. Amennyiben a Gini-együttható értéke nulla, teljes az egyenlőség, mert ebben az esetben a gyakorisági eloszlás minden értéke azonos, minden emberre (vagy embercsoportra, pl. decilisre) azonos jövedelem jut. A másik véglet az, ha a Gini-együttható értéke 1, ebben az esetben az egyenlőtlenség maximális, ami akkor fordulhatna elő, ha egyetlen emberre (decilisre) jutna az összes jövedelem, miközben mindenki másnak a jövedelme nulla lenne. A Gini-index értéke annál magasabb minél egyenetlenebbül oszlik meg a jövedelem az emberek vagy csoportjaik között. (GINI, C. 1912).

A Gini-index matematikai értelemben a Lorenz-görbén alapul (1. ábra). A Gini-index értéke nem más, mint a 45°-os egyenes és a Lorenz-görbe által bezárt terület nagyságának (A) aránya a teljes egyenlőtlenséget jelképező háromszög teljes területének nagyságához (A+B) viszonyítva, azaz  $G=A/(A+B)$ ). A teljes egyenlőtlenséget jelképező terület nagysága A+B, amelynek nagysága 0,5, így  $G=A/0,5$ , illetve  $G=2A$ . A Gini-index területe tehát a 45°-os egyenes és a Lorenz-görbe által bezárt terület (A) kétszerese. Értéke százalékos formában is értelmezhető.

Ha a vizsgált változó, amelyhez tartozó gyakoriságokat vizsgáljuk folytonos, akkor matematikailag a Lorenz-görbe és az egyenes közötti terület (A), vagy a Lorenz-görbe alatti terület (B) integrálszámítással

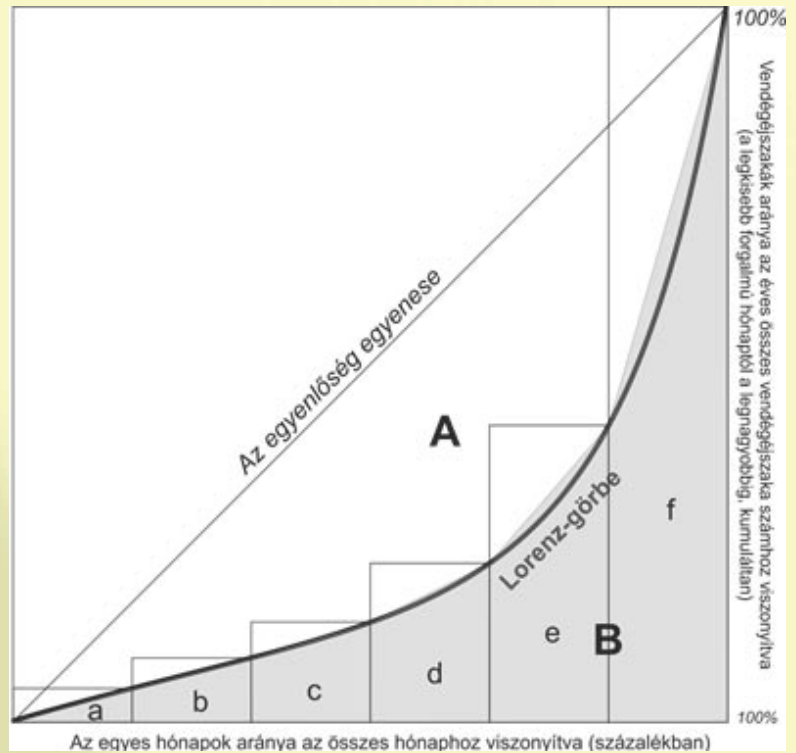
határozható meg. Ez azonban a legritkább esetben fordul elő, a gyakorlatban általában diszkrét változóval van dolgunk (pl. vendégéjszakák eloszlásának vizsgálatakor havi adatokkal). Ebben az esetben a Lorenz-görbe alatti terület közelítő becsléssel, egyik oldalukkal a görbéhez illeszkedő trapezoidok területeinek összegeként adható meg (lásd az 1. ábrát, ahol a 'B' terület közelítőleg a szürke kitöltéssel jelölt trapezoidok területeinek összege: a+b+c+d+e+f).

A Gini-indexet széles körben alkalmazzák a turisztikai szezonális mérésére, mivel kvantitatív módon reprezentálja a turistaforgalom szezonális egyenlőtlenségeit. A teljesség igénye nélkül néhány szerző, aki a Gini-index segítségével szemléltette a szezonalitást a turisztikai forgalomban: FERNANDEZ-MORALES (2003), FONT ÉS ROSELLÓ (2004), FERNANDEZ-MORALES ÉS MAYORGA-TOLEDANO (2008), BIGOVIC (2011), SÜLYÖK ÉS MESTER (2014).

Mivel 12 havi adatsor alapján kívánjuk a szezonalitásból fakadó egyenlőtlenséget megbecsülni, így a következő formulát használhatjuk a Gini-index kiszámítására (SÜLYÖK ÉS MESTER 2014):

$$G = 1 - \sum_{i=1}^{12} (X_i - X_{i-1}) \cdot (Y_i + Y_{i-1})$$

ahol  $i$  az egyes hónapokat jelenti,  $X_i$  a hónapok kumulált részesedése a 12 hónapból,  $Y_i$  pedig a vendégéjszakák száma alapján növekvő sorrendbe állított hónapok kumulált vendégéjszakáinak részesedése az év összes vendégéjszakáiból. Eszerint  $Y_1$  a legkisebb vendégéjszaka-számú hónap vendégéjszakáinak,  $Y_2$  az első és a második,  $Y_3$  pedig az első, második és harmadik legkisebb vendégéjszaka-számú hónap együttes vendégéjszakáinak aránya az éves összeshez viszonyítva.



1. ábra: A Lorenz-görbe alatti terület (B) becslése trapezoidokkal (szürkével jelölt területek), ha a gyakorisági változó diszkrét (pl. hónapok).

Forrás: Hinek M. (szerk.) 2016

## A szezonális kérdéskörének szakirodalmi áttekintése

Mind a nemzetközi, mind a magyar turizmus esetében a szezonális a turizmusban dolgozók, vagy abban valamilyen módon érdekeltek számára az egyik legfontosabb, lényegében nem befolyásolható tényező, amelynek komoly társadalmi, gazdasági és környezeti hatásai vannak. A tömegturizmus kialakulásával párhuzamosan a kutatók elkezdtek vizsgálni annak szezonálisát is, hiszen kulcskérdés volt az időbeliség alakulása, változása. A téma első kutatója BARON, R.V. (1975) volt, akinek publikációja óta rengetegen foglalkoztak a témával, kollégái éppúgy, mint döntéshozók és iparági résztvevők, így többek között SUTCLIFFE, C. M. S. - SINCLAIR, T. (1980); HARTMAN, R. (1986); DONATOS, G. - ZAIRIS, P.; SNEPENGGER, D. ET AL. (1991); BUTLER, R. W. (1998, 1994); LEE, C. ET AL. (2008) és még sokan mások.

BUTLER, R. W. (1994) véleménye szerint a szezonális „a turizmus jelenségének köszönhető időszakos egyenlőtlenség, amely olyan elemekkel fejezhető ki, mint a vendégforgalom, a látogatók költsége, az autópályák és egyéb közlekedési módok forgalma, a foglalkoztatás és a belépők számának alakulása”. ALLCOCK, J.B. (1989) szerint ugyanakkor a fogalom úgy definiálható, mint az év egy rövid időszakában végbemenő koncentrált turistaáramlás, ami egyfajta fiziológiai jellemzője a turizmusnak.

BUTLER, R. W. (2001) szerint az idény alakulására vannak természeti - a klíma rendszeres változásai - és intézményesített okai, amelyek valamilyen szinten egymásra hatással bírnak. Előbbinél az Egyenlítővel való távolság döntő szereppel bír, de vannak a trópusi övben is olyan területek, ahol egész éves turizmusról az extrém időjárási körülmények (hőség, szárazság, csapadék) miatt nem lehet beszélni. A klimatikus definiálást illetően HYLLEBERG, S. (1992:4) szerint „a szezonális szisztematikus, bár nem szükségszerűen rendszeres, éven belüli mozgás, amelyet az időjárás változása okoz”, mindemellett a klímaváltozás egyes desztinációkban további jelentős módosulásokat eredményezhet (AMENGUAL, A. ET AL. 2014).

Ami az intézményesített okot illeti, az sokkal sokrétűbb, egyben kevésbé megjósolható a természetnél, hiszen a kulturális, vallási, etnikai és társadalmi faktorok, a desztináció, a turisztikai termék vagy éppen a tevékenység népszerűsége egyaránt befolyásolják. BUTLER, R. W. (2001) szerint a szezonális problémaként jelenik meg a turizmusban, amit kezelni kell, bár bizonyos körülmények között (távolsági szezonális vidéki desztinációkban) a foglalkoztatásban kedvező megoldást eredményezhet (FLOGNFELDT, T. 2001). HYLLEBERG (1992) az, aki az időjárás (hőmérséklet) mellett még a naptári hatást (ünnepek) és az időzítést (iskolai szünetek), mint a szezonális három legfontosabb okát említi, és kiemeli, hogy ezek közül vannak stabil időpontok, ünnepek (karácsony) és előfordulnak folyamatosan változók (húsvét), illetve megjósolhatatlanok (időjárás).

Az intézményesített okok között említhetők a szokások, a tradíciók, a sportszezonok, így nem meglepő, hogy az idény jellegét vizsgálták a sport (HIGHAM, J. - HINCH, T. D. 2002) és a rekreációs tevékenységek (HARTMANN, R. 1986; BUTLER, R. W. 1994) szempontjából is. Hozzájuk csatolható a szezonális negatív hatásának megfogalmazása, miszerint „a csúcsidőbeli egyenetlen elosztása az egyik legmeggyőzőbb problémája a rekreációnak és turizmusnak, ami eredménytelen forráshasználatot, potenciális profit veszteséget, társadalmi ökológiai kapacitás feszültséget és adminisztratív nehézséget okoz.” (MANNING, R. E. - POWERS, L. 1984). A perifériás desztinációk esetében erőteljesebben jelenik meg a szezonális kérdése (Baum, T. - Hagen, L. 1999), ahol elsősorban a szezonhosszabbítás kérdéskörét vizsgálják (Cannas, R. 2012). A szezonális jelentőségét az Eurostat (2016) adatai is megerősítik. Eszerint az európaiak minden negyedik utazása 2015-ben július és augusztus hónapokban történt, ha pedig a hosszt is vizsgáljuk, akkor még erőteljesebb a koncentráció.

A magyar tudományos kutatások során az elmúlt évtizedekben - a Magyar Tudományos Művek Tára alapján - mindösszesen 18 olyan publikáció született magyar nyelven, amelyek a turisztikai szezonális kérdéskörét vizsgálták, angol nyelven pedig az utóbbi években nem készült hazai kutatóktól e témakörben tudományos munka. Ez a szám a nemzetközi kutatásokhoz képest igen szerény tudományos eredmény, különösen annak fényében, hogy hazánk egy szezonú, igen érzékeny turisztikai desztináció. Az idény meghosszabbítása igen sarkalatos pontja a hazai turisztikai fejlesztéspolitikának és turizmusiparnak, hiszen jelentősen befolyásol(hat)ja a teljesítményeket és bevételeket. E hiátus rövid áttekintésekor, a fentiekben említett területeken születtek publikációk. Ezek között volt a gasztronómiához, a termálfürdőkhöz, a hegyvidékekhez, a kereskedelmi szálláshelyekhez vagy éppen a turizmus egészéhez köthető tudományos igényű publikáció is.

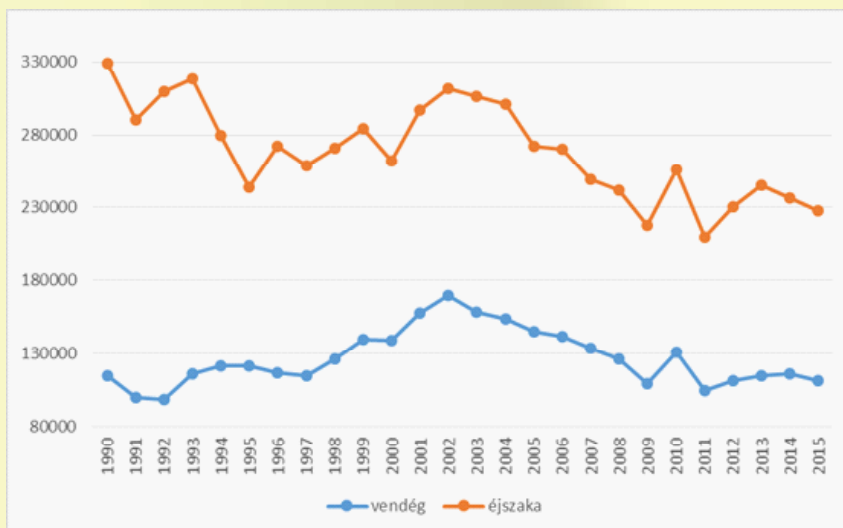
Az elkészült munkákról elmondható, hogy a rendszerváltásig csakis statisztikai jellegű tanulmányok jelentek meg a szerzők tollából, amelyek elsősorban gazdasági szektorokon átívelő kiigazítások módszertanát jelentették, turisztikai jellegük kevésbé fogható meg (HERMAN S. 1985; HRUBOS I. - PAIZS J. 1968). Egyedül a kereskedelmi szálláshelyek szezonálisát tanulmányozó publikációk voltak, amelyek a klasszikus kínálati elemek keresztül elemezték a turisztikai szezont (HERMAN S. 1987, 2000; SUGÁR A. 2000). Időrendben haladva a következő, a turizmus időszakosságát boncolgató munka a termálturizmus szezonhosszabbításának lehetőségét értékelte (MARTON I. ET AL. 2001). Ezzel egy időben mélyült el a Magyar Turizmus Zrt. Piac- és Termékelemzési Irodáján az a kutatótevékenység, amely a hazai szektor teljesítményéről is olykor felmérést végzett. Ezen belül készült el az ország turizmusának szezonálisát bemutató tanulmány (SULYOK J. - Kiss K. 2006), majd később erre is építve kimondottan a kereskedelmi szálláshelyek vendégforgalmát vizsgáló felmérés (SULYOK J. - MESTER T. 2014).

A turisztikai termékek közül Dávid L. és Tóth G. a hegyvidéki területek szintén szezonot meghosszabbító lehetőségeit vették szemügyre a Mátra esetében, ahol nem megbízhatóan, de alkalmanként téli turizmusról is lehet beszélni (DÁVID L. - TÓTH G. 2009).

A fenti munkákhoz hasonlóan a gasztronómia és borturizmus szezonkiterjesztésének vizsgálata lett a központi téma az étlaptervezés kapcsán (VÁGI Zs. 2012A; VÁGI Zs. 2012b), majd a borfogyasztási szokások által (HARSÁNYI D. - GÁLNÉ CZÉKUS I. 2015). Ezt a folyamatot zárta le ugyanebben az évben egy gasztronómiai fesztivál turisztikai hatásainak bemutatása (NAGY G. Zs. 2015). Összességében elmondható, hogy a kevés számú hazai kutatások inkább termékközpontúak voltak, amelyek a kiválasztott témakört kívánták a szezonra gyakorolt hatások kapcsán bemutatni, és nem tekinthetőek elméleti állásfoglalásoknak.

### Pécs turizmusának szakaszai 1990-től napjainkig

A szerzők véleménye és a rendelkezésre álló adatok alapján Pécs turizmusa a rendszerváltást követően négy periódusra osztható fel, amelyek egymástól jelentősen eltérő jellemvonásokkal bírnak, így mindegyik időszak sajátos vendégforgalmi jegyeket hordoz (2. ábra).



2. ábra: Pécs vendégforgalmának változása (1990-2015).

Forrás: KSH alapján szerk. Marton G.

Az első szakasz során a rendszerváltást követően megkezdődik az ágazat piaci alapokra helyeződése, melynek hatására a város vendéget ugyan jóval kevesebbet, vendégéjszakát viszont közel százszázalékosan veszít a szociálturizmus visszaesésével.

A feldolgozott adatokból egyértelműen kitűnik, hogy ezt követően megkezdődött egy erősödési időszak, melynek tetőpontjaként a 2000-es évek elején a vendégforgalom újra eléri a szocialista időszak magasságait. Ez komplex okokra vezethető vissza, mint az akkori belföldi turizmus és a délszláv bevásárlóturizmus erősödése, illetve a (poszt-) szociálturizmus utolsó felvirágzása.

A 21. század első évtizede egyértelműen a visszaesés időszaka a város turizmusában, amely során a rendszerváltást követő időszak regressziója ismétlődik meg, azonban egészen más okok állnak a csökkenés hátterében. Egyrészt a modern keresleti igények megjelenését vehetjük észre a magyar turisták fogyasztási szokásaiban, amelyekre azonban a város kínálata nem tudott időben reagálni (többek között nem kerültek dinamizálásra a statikus vonzerők, nem jelent meg az élményközpontúság, illetve nem volt elég erős a turisztikai marketingtevékenység sem). Másrészt pedig a közvetlen és a közvetett versenytársak jelentősen megerősödtek és újszerű kínálatukkal alternatívát jelentettek, így vendégeket vonzottak magukhoz Pécs kárára.

A negyedik szakasz a 2010-es Európa Kulturális Fővárosa címtől tart napjainkig, amely egy stagnáló, illetve lassan emelkedő periódusként azonosítható. Az időszak legfontosabb jellemzője, hogy - részben - megtörtént az idegenforgalmi arculatváltás, így ma már Pécs, mint a „Kultúra városa” jelenik meg az ország turisztikai kínálatában, de ami még ennél is fontosabb, hogy megkezdődött a kínálat dinamizálása és élményközpontúvá fejlesztése új elemek (pl. Zsolnay Fényfesztivál) és korábbiak újragondolása révén (pl. klasszikus vonzerők megújulása).

Mindezekből adódik, hogy Pécs turizmusa egy rendkívül kritikus, átalakulási időszakát éli. A további

előrelephéshez a szezonális kvantitatív vizsgálata nagyban hozzájárulhat, hiszen a turisták megoszlásának, illetve a szezonális okainak pontos ismerete segítheti a város turizmusának fejlesztését.

### Pécs turizmusának szezonálisítása a tervezési dokumentumok tükrében

A kutatás első, gyakorlati fázisában megvizsgáltuk a Pécs turizmusához valamilyen módon köthető fejlesztési terveket, stratégiákat és koncepciókat annak érdekében, hogy megfelelő képet kaphassunk arról, hogy a szezonális kérdés milyen súllyal került elő ezekben. Vizsgálataink az 1997-et követő időszakra koncentráltak (ugyanis az első ilyen jellegű fejlesztési terv ekkor jelent meg) így összesen 19 fejlesztési terv került elemzésre, melyeket alapvetően két csoportra bonthatunk: a csak Péccsel foglalkozó munkákra és a Pécsset is tartalmazó tervek, amelyek Baranya, vagy Dél-Dunántúl fejlesztésével foglalkoztak. A feldolgozott tervezési anyagokat az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat: A kutatás folyamán elemzett Pécshez (is) köthető fejlesztési programok

Dokumentum, a készítés évével	
Pécs	Pécsi Kistérség/Járás, Baranya, Dél-Dunántúl
1997: Pécs turizmusfejlesztési koncepciója	1998: Baranya Megye turizmusfejlesztési programja
1998: Városmarketing koncepció	1999: Baranya Megye turisztikai magterületeinek fejlesztési programja
2003: Pécs Megyei Jogú Város (MJV) Turizmusfejlesztési Koncepciójának Módosítása	2000: Baranya megye turizmusmarketing terve
2009: Pécs Város Településfejlesztési Koncepciója	2000: Dél-Dunántúl turizmusfejlesztési operatív programja
2005: Pécs, az életminőség pólusa - Stratégia Pécs város fejlesztésére	2000: Dél-Dunántúl turizmusfejlesztési stratégiai programja
2011: Pécs MJV hosszú- és középtávú stratégiája	2004: A Dél-Dunántúli Régió Regionális Innovációs Stratégiája
2012: Pécs MJV Integrált Városfejlesztési Stratégia	2005: Pozíció és perspektívák Baranya turizmusában - Baranya megye turizmusfejlesztési programjának aktualizálása
2013: Pécs MJV Energiastratégiája	2005: A Dél-Dunántúli Turisztikai Régió turizmusfejlesztési stratégiája
2014: Pécs MJV Fejlesztési Koncepció 2014-2030	2006: A Pécsi Kistérség komplex fejlesztési programja
2016: Pécs MJV Tudásmenedzsment Stratégiája	2006: A Dél-Dunántúli Régió Turizmus Stratégiai Fejlesztési Programja
2014: Pécs MJV Integrált Településfejlesztési Stratégiája 2014-2020	2013: A Dél-Dunántúli Örökségturisztikai Klaszter marketingstratégiája 2014-2016
2015: SEAP-Pécs MJV fenntartható energia akcióterve	

A forrásfeldolgozás során meglepve tapasztaltuk, hogy még a turizmusfejlesztéssel foglalkozó tervek is csak marginálisan foglalkoztak a szezonális kérdéssel, jobbára csak általános érvényű megállapításokat téve az erős szezonálisra és annak esetleges csökkentésére. A csak Péccsel foglalkozó tervezési dokumentumok közül érdemben mindössze az 1997-es Pécs város turizmusfejlesztési koncepciója tárgyalja a témakört, annak dacára, hogy a későbbi programok közül számos rendelkezik turisztikai fejezettel, illet-

ve tartalommal (Pólus program, Településfejlesztési koncepció, Integrált Településfejlesztési Stratégia). Ezekben a dokumentumokban a szezonális vagy a szezon szavak még csak említés szintjén sem jelennek meg.

A már említett általános érvényű kijelentések a Pécsi Kistérség, Baranya megye és a Dél-Dunántúl különböző terveiben már megjelennek, de itt sem találunk csak Pécsre vonatkozatható információkat, hanem vagy a térség egyéb turisztikai magterületeinél kerül elő, vagy általános érvényű megállapításokkal találkozunk.

## A Gini-együttható meghatározása és értékelése Pécs turizmusának tükrében

A vizsgálat második, gyakorlati lépése magának a Gini-együtthatónak a meghatározása volt a vendégéjszakák eloszlása alapján a 2004-től 2015-ig terjedő időintervallumban (2. táblázat).

Pécs vendégforgalma alapján kiszámolt, a város turisztikai forgalmának szezonálisát reprezentáló Gini-index nem mutat jelentős eltérést Magyarország egésze kapcsán mért szezonálisától, sőt attól valamennyire el is marad. A szezonális Gini-indexe Magyarország egésze esetében 2013-ban 0,254 volt (SULYOK J. - MESTER T. 2014), amely Pécs vonatkozásában mindössze 0,186-ra adódott. Ez azt jelzi, hogy ebben az évben Pécs turisztikai szezonális alacsonyabb volt, mint az ország egészére jellemző szezonális.

Érdemes megfigyelni, hogy a vizsgált években a Gini-index jelentősebb megugrásai, azaz a szezonális növekedése 2006-hoz, 2010-hez, illetve 2015-höz köthető. Jelentősebb csökkenés 2005, 2007, 2009 és 2013 folyamán következett be. Ha összehasonlítjuk az EKF évét, a 2010-et megelőző öt évet, valamint a 2010 utáni éveket, nem állítható, hogy a szezonális lényegesen csökkent volna, de az sem, hogy a érdemben nőtt. Ebből az a következtetés adódik, hogy a városban zajló kulturális beruházások és egyéb turisztikai fejlesztések nem voltak hatással a szezonálisra. Ha összehasonlítjuk azokat az éveket, amikor több vendég érkezett a városba azokkal az évekkel, amikor kevesebb, jól látható, hogy a forgalom megoszlása nagyjából hasonló, azaz a szezonális közel állandó a város vendégforgalmában a vizsgált időszakban.

### 2. táblázat: A Gini-index alakulása Pécsen az eltöltött vendégéjszakák száma alapján.

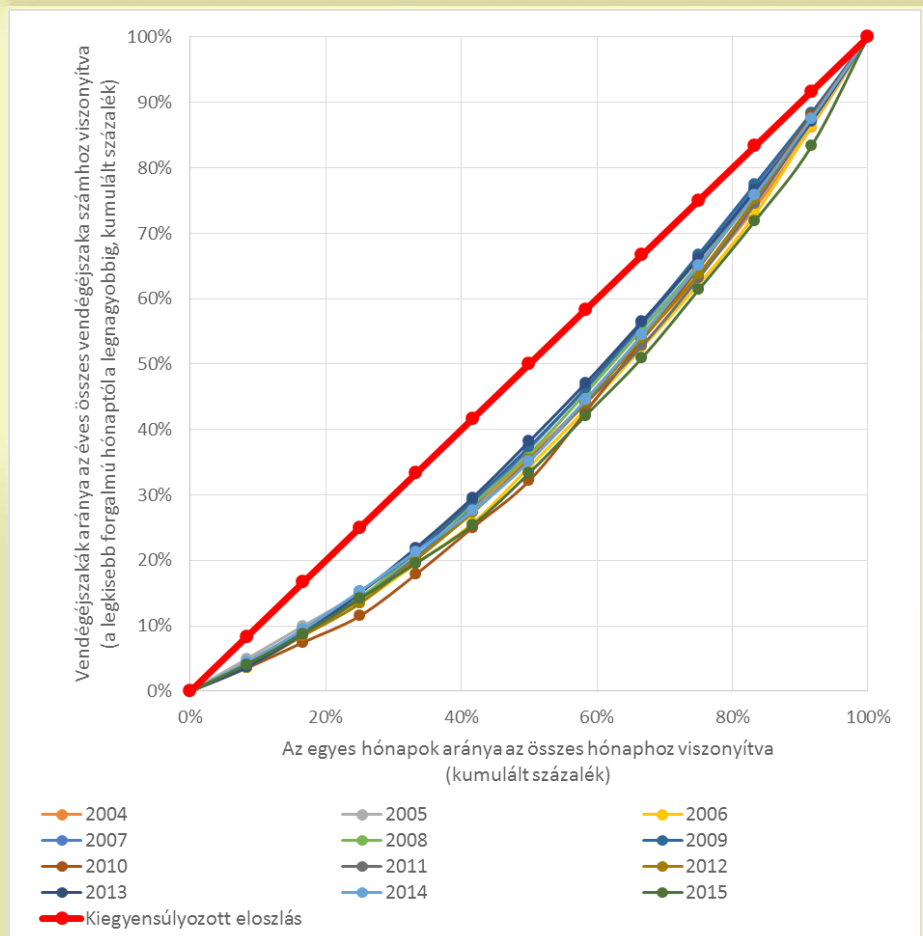
Forrás: Hinek M. számításai alapján, 2016

Év	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gini-index	0,197	0,164	0,211	0,174	0,197	0,167
Változás (előző év =100)	-	-16,6%	28,7%	-17,5%	13,0%	-15,3%
Vendégéjszakák számának változása (előző év=100)	-	-14,0%	-1,0%	-7,0%	-6,0%	-17,0%
Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gini-index	0,218	0,201	0,197	0,168	0,186	0,228
Változás (előző év =100)	30,6%	-7,7%	-2,0%	-14,6%	10,2%	22,9%
Vendégéjszakák számának változása (előző év=100)	+28,0%	-18,0%	+4,0%	+7,0%	-1,0%	+6,0%

Ugyanezt mutatják Pécs vendégéjszakáinak megoszlását reprezentáló Lorenz-görbék is (3. ábra). A görbék közelítőleg egymást fedik, azaz Pécs vendégforgalmának szezonális állandó. Ugyanakkor itt is érdemes megfigyelni, hogy a forgalmasabb években kissé nőtt a szezonális. Ez nyilvánvalóan azért problematikus, mert egyrészt így időben nem növekedett a turisztikai szezon, másrészt pedig akkor érkezett nagyobb vendégforgalom, amikor amúgy is kiemelkedőek a vendégérkezések az év többi időszakához képest.



Amennyiben arra keressük a választ, hogy mi befolyásolja Pécs szezonálisitását, megalapozottan állítható, hogy az EKF fejlesztések (pl. a Zsolnay Kulturális Negyed átadása) nem módosított lényegesen a város szezonálisitását, ugyanis a 2010-et megelőző, és a 2010 után következő évek szezonálisitása nagyjából hasonlóképpen alakult. Ugyanakkor az EKF vendégéjszakákra gyakorolt hatása, ha mérsékelt is, de pozitív volt a 2010-es éveket megelőző jelentős visszaesések után. Ez a hatás 2011-től már nem jelentkezett, helyette lassú, változó dinamikájú növekedés figyelhető meg 2012 és 2015 között. Nehéz megítélni, hogy ebből mennyi köszönhető az EKF fejlesztések (utó)hatásának és egyéb faktoroknak, pl. a 2008-09-es válságot követő helyreállási periódus pozitív hatásának, esetleg Pécs sikeresebb desztinációs marketingjének.



Ha pedig azt vizsgáljuk, hogy a szezonálisitás hogyan függ össze a vendégéjszakák számával, azt tapasztaljuk, hogy a szezonálisitás akkor ugrott meg, amikor a vendégéjszakák száma is jobban nőtt (lásd az EKF évét, 2010-et, illetve a 2015-ös évet), ám ez szabálynak semmiképpen nem tekinthető, ugyanis a szezonálisitás 2013-ban jelentősen csökkent, miközben a vendégforgalom 7%-kal nőtt. Ezek alapján indokolt óvatossággal annyit állíthatunk, hogy a jelentősebb forgalomnövekedés az elmúlt évek tapasztalatai szerint jobban megnöveli a szezonálisitást Pécsen.

3. ábra: A Pécsen eltöltött vendégéjszakák Lorenz-görbéinek alakulása 2004-2015. Forrás: Hinek M. számításai alapján, 2016

## Összefoglalás

Vizsgálatunkból kitűnik, hogy Pécs turisztikai szezonálisitása stabil, függetlenül a turizmus aktuális folyamataitól. Ez önmagában még nem jelent problémát. Azonban, ha a témakört abból az aspektusból nézzük, hogy ezzel párhuzamosan mekkora regressziót mutat a kilencvenes évekhez képest a város vendégforgalma, az állandóság már komoly strukturális problémára utal, amin csak a szezonálisitás csökkentésével lehetne javítani.

Mint sok más desztinációban, Pécsen is a főszezonra koncentrálódik a turistaérkezések zöme, mely nem csupán a vendégforgalom Gini-index segítségével tanulmányozható érdekes aszimmetrikus megoszlása, hanem a piaci szereplők számára olyan kényszerű adottság, amely a kapacitások kihasználtságában és bevételek koncentrációjában nyilvánul meg ahelyett, hogy azok időben a lehető leghosszabban elnyújtva jelentkezzenek.

Amennyiben a turizmus kínálata és a turisztikai menedzsment oldaláról nézzük a problémát, úgy a szezon hosszabbítása jelentősen segíthetné a város idegenforgalmának fejlődését. A szezon kiterjesztését támogatná a kampányok, a jelentősebb akciós csomagok és rendezvények megfelelő időzítése. Alkalmas turisztikai marketing és menedzsment technikákkal a turisztikai főszezon - megítélésünk szerint akár jelentősen - kibővíthető lenne, különösen, ha figyelembe vesszük a kora ősszel Pécsre jellemző enyhe időjárási és éghajlati viszonyokat. A vonzerők rendelkezésre állnak, így a feladat a szezon hosszabbítása, a megfelelő marketing és menedzsment eszközökkel.

Összegezve elmondható, hogy a kutatás eredményei rámutattak arra, hogy a városnak a turisztikai forgalomban megnyilvánuló szezonálisitást is menedzselnie kellene. A kereslet jobb szétterítésével ugyanazon vonzerők más és más időszakban és kontextusban válhatnak bemutathatóvá a városba érkező turisták számára, ami a forgalom növelése mellett a város turisztikai imázsát is javítaná.

### Irodalom

- ALLCOCK, J.B. 1989: "Seasonality". In Witt S.F.; Moutinho L.: *Tourism Marketing and Management Handbook*. Cambridge: Prentice Hall. 568 p.
- AMENGUAL, A. - HOMAR, V. - ROMERO, R. - RAMIS, C. - ALONSO, S. 2014: Projections for the 21st century of the climate potential for beach-based tourism in the Mediterranean. *International Journal of Climatology*. vol. 34. pp. 3481-3498.
- BAR ON, R.V. 1975: *Seasonality in Tourism. A Guide to the Analysis of Seasonality and Trends for Policy Making*. London: The Economist Intelligence Unit Ltd., Technical Series N. 2.
- BIGOVIC, M. 2011: Quantifying seasonality in tourism: a case study of Montenegro. *Academica Turistica*, Year 4, No. 2, December, pp. 15-32
- BUTLER, R. W. 1994: *Seasonality in tourism: Issues and implications*. The Tourist Review. International Association of Scientific Experts in Tourism 3.
- BUTLER, R. W. 1998: *Seasonality in tourism: Issues and problems*. In A. V. Seaton (ed.) *Tourism: State of the Art*. Chichester, UK: Wiley. pp. 334-339.
- BUTLER, R. W. 2001: *Seasonality in Tourism: Issues and Implications*. In Baum, T. - Lundtorp, S. 2001: *Seasonality in Tourism*. Pergamon. Oxford, UK., pp. 5-23.
- CANNAS, R. 2012: *An Overview of Tourism Seasonality: Key Concepts and Policies*. *AlmaTourism*. vol. 5. pp. 40-58.
- DÁVID L. - TÓTH G. 2009: Hegyvidéki területek szezonálisításának problémái a Mátravidék példáján. *Földrajzi Közlemények*. vol. 133. no.1, pp. 33-41.
- DONATOS, G. - ZAIRIS, P. 1991: *Seasonality of foreign tourism on the Greek Island of Crete*. *Annals of Tourism Research*, vol. 18. no.3, pp. 515-519.
- EUROSTAT 2016: *Seasonality in tourism demand*. Eurostat Statistics Explained. Utoljára letöltve: 2016. október 9.
- FERNANDEZ-MORALES, A. 2003: *Decomposing Seasonal Concentration*. *Annals of Tourism Research*, Vol. 30, No. 4, pp. 942-956
- FERNANDEZ-MORALES, A.; MAYORGA-TOLEDANO M. C. 2008: *Seasonal concentration of the hotel demand in Costa del Sol: A decomposition by nationalities*. *Tourism Management*. 29. pp. 940-949
- FLOGNFELDT, T. 2001: *Long-Term Positive Adjustments to Seasonality: Consequences of Summer Tourism in the Jotunheimen Area, Norway*. In Baum, T. - Lundtorp, S. 2001: *Seasonality in Tourism*. Pergamon. Oxford, UK., pp. 109-119.

- GINI, C. 1912: Variabilità e mutabilità. Reprinted in Pizetti, E.; Salvemini, T., eds. (1955). *Memorie di metodologica statistica*. Rome: Libreria Eredi Virgilio Veschi.
- HARSÁNYI D. - GÁLNÉ CZÉKUS I. 2015: Szezonális különbségek a borfogyasztási szokásokban In: Solt Katalin (szerk.) *Alkalmazott tudományok II. fóruma: Konferenciakötet*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, pp. 238-246.
- HARTMANN, R. 1986: Tourism, seasonality and social change. *Leisure Studies*. vol. 5. no. 1, pp. 25-33.
- HERMAN S. 1985: A szezonális vizsgálat statisztikai módszerei. *IGK Prodinform*, Budapest. no.4, pp. 1-122.
- HERMAN S. 1987: A kereskedelmi szálláshelyek vendégforgalmában mutatkozó szezonális tendenciáinak területi elemzése. In: *Központi Statisztikai Hivatal (szerk.) Területi Statisztika: 1987/4-5-6. szám*. Budapest: KSH, pp. 173- 185.
- HERMAN S. 2000: A szezonálisból eredő kapacitás-kihasználatlanság területi összehasonlító elemzése. In: *SZTE GTK Évkönyve*. Szeged. Szegedi Tudományegyetem, pp. 1-14.
- HIGHAM, J. - HINCH, T. D. 2002: Tourism, sport and seasons: the challenges and potential of overcoming seasonality in the sport and tourism sectors. *Tourism Management*, vol. 23. no. 2, pp. 175- 185.
- HRUBOS I. - PAIZS J. 1968: Szezonális kiigazítási eljárások összehasonlítása. KSH. Budapest: 188p.
- Eurostat 2016: [Seasonality in tourism demand](#). Statistics explained.
- HYLLEBERG, S. (ED.) 1992: *Modelling Seasonality*. Oxford University Press. New York, USA
- LEE, C. - BERGIN-SEERS, S. - GALLOWAY, G. - O'MAHONY, B. - McMURRAY, A. 2008: *Seasonality in the Tourism Industry: Impacts and Strategies*. CRC Sustainable Tourism Pty Ltd. Australia. 36p.
- Management Handbook. Cambridge: Prentice Hall.
- MANNING, R. E. - POWERS, L. 1984: Peak and Off Use: Redistributing the Outdoor Recreation/Tourism Load. *Journal of Travel Research*. vol. 23. no. 2. pp. 25-31.
- MARTON I. - SARUDI Cs. - NYÁRINÉ BUDVIG A. 2001: A termálturizmus a szezonhosszabbítás szolgálatában In: Palkovics M, Kondorosiné Varga E (szerk.) „Vidékfejlesztés - környezetgazdálkodás - mezőgazdaság” 43. Georgikon Napok tudományos konferencia kiadványa. Veszprémi Egyetem Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar, p.108
- NADAL, J. R. - FONT A. R. - ROSSELLO, A. S. 2004: The Economic Determinants of Seasonal Patterns. *Annals of Tourism Research* 31 (3), pp. 697-711
- NAGY G. Zs. 2015: Csabai Kolbászfesztivál turisztikai hatásainak bemutatása. Magyarország. 57 p.
- SNEPENGER, D. - HOUSER, B. - SNEPENGER, M. 1990: Seasonality of demand. *Annals of Tourism Research*, vol. 17. no.4, pp. 628-630.
- SUGÁR A. 2000: Időbeli változások egyszerű mutatószámai szezonális mellett. In: Hunyadi László (szerk.) *Fél évszázad a statisztika szolgálatában: Tanulmánykötet Köves Pál tiszteletére*. 168 p. Budapest: KSH, pp. 77-88.
- SULYOK J. - KISS K. 2006: A magyarországi turizmus szezonális, 2000-2004. *Turizmus Bulletin* vol. 10. no.1, pp 57-69.
- SULYOK J. - MESTER T. 2014: A magyarországi turizmus szezonális - A kereskedelmi szálláshelyek vendégforgalma. *Turizmus Bulletin* vol. 16. no.3-4, pp. 85-92.
- SUTCLIFFE, C. M. S. - SINCLAIR, T. 1980: The measurement of seasonality within the tourist industry: An application to tourism arrivals in Spain. *Applied Economics*. vol. 12. no.4, pp. 429-441.
- VÁGI Zs. 2012a: Szezonális étlaptervezés. *Március. Élelmezés* vol. 3. no 3, p 48.
- VÁGI Zs. 2012b: Szezonális étlaptervezés. *Április-május. Élelmezés* 3. no. 4-5, p. 21.

## Bevezetés

A késő- vagy második modernitásként nevezett korszakot koncepcionálisan megragadni igyekvő társadalom-elméletek egyik kulcsfogalma a kockázat (vö.: BECK, U. 2003, BECK ET AL. 1994, BECK ET AL. 2003). Nagyon tömören és felületesen összefoglalva ezen elméletek központi gondolatmenetét, azt mondhatjuk, hogy a késő- vagy második modernitás során szilárd egyéni meggyőződéssé vált a történelem, politika, társadalom, gazdasági folyamatok, egyéni életutak alakíthatóságába vetett hit, amely az aktív szereplői mivolt általánosodását hozta. A struktúrák, intézmények, kultúrák, státuszok, pozíciók stb. többé nem jelentenek determináló tényezőket, nem jelölnek ki végletesen egyéni magatartásokat, meggyőződéseket, életesélyeket, választási lehetőségeket, sorsokat. Minden felülírható, megkérdőjelezhető, kritizálható, reflexív mérlegelés tárgyává tehető, konstrukciós, dekonstrukciós és rekonstrukciós értelemadási folyamatoknak alávethető. Az egyéni szabadság tehát kiteljesedőben van, mindez azonban azzal jár, hogy a korábbi merev, stabilabb társadalmi, kulturális, politikai, gazdasági keretek leomlanak, s az egyének magatartásai, cselekvései, döntései kiszámíthatatlanabbá válnak, sajátosan individuális narratívaképzéseket és performatív megnyilvánulásokat produkálnak identitásaik, meggyőződéseik, hiteik, percepcióik stb. kialakítása során. E komplex folyamatok okán fokozódik a dependencia: az egyének és kollektívák egymástól, egymás aktivitásaitól, valamint absztraktabb entitásoktól és struktúráktól (technológiai, banki, közlekedési, telekommunikációs, stb. rendszerektől), azok funkcionalitásától egyaránt függővé válnak mindennapi életük során. Az érintkezések egyfelől jellemzően deperszonalizálódnak, másfelől egyre inkább heterogén közegben zajlanak, az egyéneknek minduntalan alkalmazkodniuk kell.

Az itt leírt jelenségek közös vonása a bizonytalanság, az egyénileg tudatosított, önállóan mérlegelt, avagy diskurzusba vont bizonytalanságok pedig elkerülendő/vállalható kockázatokként interpretálódnak. Az élet minden aspektusa kockázatokkal telítődik, amelyek vállalása újabb bizonytalanságokat termel, s így válik e korszak egy öngerjesztő, reflexív modernizációvá. A kockázatok és az innováció általánosodása ebből kifolyólag természetes velejárója lesz a késő-, vagy második modernitás jelentősen felgyorsult mindennapjainak. Amíg a fennálló „rendszerben”, nevezzük bárhogyan, mélyreható szemléletváltás nem indul el, addig a bizonytalanságokra nyitott, a kockázatokot vállalni képes, kreatívan adaptálódni, megújulni tudó egyének, kollektívák, társadalmak, nemzetek számára kedveznek a világtársadalom, -politika, -gazdaság jelenlegi tendenciái. Ezért érdemes nyomon követni az innovációs kapacitásokat, valamint az innovációs kockázatok vállalhatóságát elősegítő, támogató különféle strukturális, intézményi mechanizmusokat.

Jelen tanulmány ennek jegyében egyetlen ország, egyetlen innováció-politikai gyakorlatát igyekszik bemutatni: nevezetesen az izraeli kockázati tőke-ipar működését. Az izraeli kutatási-fejlesztési és innovációs (KFI) eredményekről megannyi beszédes indikátor idézhető. A svájci székelyű Világ gazdasági Fórum 2015-16-os versenyképességi jelentése szerint Izrael 27. a világrangsorban 140 ország között (SCHWAB, K. 2015). Az innovációs kapacitás alapján harmadik; a kutatási intézetek általános minősége szerint szintén harmadik; a vállalkozások KFI ráfordításai tükrében ötödik; az egyetemi-ipari együttműködések eredményessége szerint hetedik; a kormányzat technológiai beruházásai alapján nyolcadik; a rendelkezésre álló

<sup>1</sup> A munkát a MTA Bolyai János kutatási ösztöndíja („Az izraeli innovációs ökoszisztéma - Tapasztalatok Magyarország számára”) támogatta.

kutatói humánerőforrás tükrében nyolcadik; míg az egy főre jutó bejegyzett találmányok alapján ötödik a világ nemzeti között. Ehhez szükséges figyelembe venni továbbá, hogy a legújabb technológiai vívmányok rendelkezésre állása tükrében nyolcadik; a technológiai innovációk vállalkozásokban való alkalmazása alapján ötödik; a technológiai fejlesztésekhez vonzott külföldi tőkebefektetések szerint nyolcadik; a vállalkozási környezet versenyszellemisége alapján ötödik; s a befektetőket védő jogi környezet tükrében is 11. Izrael a világrangsorban. Mindezen indikátorok mellett, jelen tanulmány szempontjából leginkább releváns azon mutató, miszerint a zsidó állam gazdasága a negyedik legversenyképesebb a világon a kockázati tőke-beruházások vonatkozásában.

Az írás először is a kockázati tőke fogalmát, típusait és funkcióit igyekszik megvilágítani. A második részben aztán az izraeli kockázati tőke-ipar fejlődéstörténete kerül bemutatásra, kitérve annak aspektusára, hogy az állami szerepvállalás izraeli tapasztalatai a nemzetközi szakirodalom kockázati tőke-ösztönzéssel kapcsolatos általános megállapításaihoz miként járulhatnak hozzá. A harmadik részben az izraeli kockázati tőke-iparral kapcsolatos adatok felvázolása és elemzése történik, mielőtt a tanulmány összefoglaló megállapításokat tenne. Mint az látszik, a megközelítés alapvetően leírói-elemzői. A különböző szakirodalmakból szintetizált okfejtéseket és megállapításokat a tanulmány egy új narratív keretbe foglalja, továbbgondolja, illetve megjegyzésekkel gazdagítja azokat. Az adatok kezelésének módszertana hasonló elvet követ: többféle forrásból merített számsorok másodelemzéseként interpretálódnak.

### A kockázati tőke koncepciója, típusai és funkciója

A fogalom definiálása során az elnevezésből szükséges kiindulni. A *tőke* arra utal, hogy egy bizonyos befektetési formáról van szó, nemcsak pénzügyi jellegű investícióról, hanem sokkal szélesebb értelemben vett tőkeinjekcióról. A *kockázat* pedig arra referál, hogy a befektetés jelentős bizonytalansági tényezővel számol, a rizikó tartalom tehát elismerten magas. E két kritériumra alapozva egy kellően általános definíció a következőképpen hangozhat: *a kockázati tőke olyan befektetés, amelynek során az investáló pénzügyi és nem-pénzügyi jellegű tőketényezőket nyújt az investált számára, elismerten magas kockázatok vállalásával, s kölcsönösen jelentős profitok elvárásával.* A kockázati tőke tehát alapvetően más, mint a hitel különféle formái: 1) a befektető nagyobb felelősséget vállal az esetleges kudarcból, tisztában van vele, hogy bukás esetén az investíciója javáról, akár annak egészéről le kell mondania; 2) ennek fejében viszont a befektetés kezdetétől magas profitrészesedési igénnyel lép fel; 3) a hitelezővel ellentétben aktívabb szerepet vindikál magának az investált projekt menedzseléséből, nemcsak pénztőkét nyújt, de egyéb tárgyiasult (infrastrukturális, technológiai stb.) és nem tárgyiasult (humán-, tudás-, kapcsolati stb.) tőketényezőket is biztosít a siker előmozdítása érdekében; emiatt 4) a tőkeinjekció nem egyszeri aktus, hanem általában cselekvéssorozat a befektető részéről. Mindezek tükrében a kockázati tőke rendszerint induló, korai fázisú, esetleg valami oknál fogva megtorpant vállalkozásokra összpontosít; s igen türelmes tőkeforma, tisztában van a befektetés hosszú távú jellegével (KOSZTOPULOSZ A. - MAKRA Zs. 2005).

Ezen általános (sőt, igen elnagyolt) koncepcionális keretre azért van szükség, mivel a kockázati tőkével foglalkozó szakirodalom, empirikus tapasztalatokra építve, egyre inkább diverzifikálja e tőkeforma típusait. Összefoglalóan érdemes hangsúlyozni, hogy a klasszikus kockázati tőke (*classic venture capital*) mellett, amely főként az induló, gyorsan növekvő, elsősorban innovatív karakterű, jórészt technológia-intenzív vállalkozások felfuttatására koncentrál, beszélhetünk a már az expanzív szakaszban lévő, piaci terjeszkedést folytató, stabil, avagy valami oknál fogva ugyan megtorpant, de továbbra is ígéretesnek tűnő vállalkozásokba investáló fejlesztési kockázati tőkéről (*development capital*). De csoportosítást készíthetünk a tőkebefektető intézményesült, avagy nem-intézményesült jellege mentén is. Előbbi esetben az investáló jogi személyként, professzionális formában működik: a piacról egyrészt felszív különböző tőketényezőket, másrészt allokálja azokat, mint befektetéseket. A nem-intézményesült kockázati tőke ezzel szemben tulajdonképpen magánbefektetésként értelmezhető, tehát egy vagy több természetes személy közvetlenül

investálja saját kapacitásait. Igazából sem az első, sem a második kategorizálásba nem illik bele tőkeletesen, de releváns formaként mindenképpen említésre érdemes a vállalatközi fejlesztőtőke (*corporate venturing*), ami olyan befektetés, minek során egy nagy piaci részesedésű vállalkozás azért investál egy start-upba, hogy attól saját (technológiai, szervezeti, szolgáltatási, stb.) innovációs teljesítményének növekedését remélje. Vagyis e befektetés felfogható stratégiai célú inkorporációként is (OSMAN, P. 1996).

A különböző típusú kockázati tőke-fajták működési elvét jól lehet illusztrálni egy induló vállalkozás életszakaszain keresztül (KOSZTOPULOSZ A. - MAKRA Zs. 2005). Alapvetően elkülöníthetünk korai fázist, amely felöleli az ún. magvető szakaszt, továbbá az induló, s a kezdeti növekedési periódust. A magvető szakaszban (*seed stage*) még csak az alapötlet létezik: ekkor formálódik a vállalkozás humánbázisa, részletesebben kidolgozásra kerül az idea, illetve a megvalósítással összefüggő keretfeltételek terve, valamint egy implementációs alapstratégia is elfogadásra kerül (már üzleti szempontokat figyelembe véve). A magvető szakaszban rendszerint a kockázati tőke vagy informális elven lép működésbe, például családtól, rokonoktól, ismerősöktől származik, esetleg valamilyen másik vállalkozás befektetéseként értelmezhető (fejlesztőtőkeként), avagy - egyre jellemzőbb módon - a közzféra nyújtja vállalkozásalapítási, ötletmegvalósítási, s más hasonló logikával.

A magvető szakasz utolsó fázisában, illetve még inkább az induló periódusban (*start-up stage*), amikor már nemcsak az ötlet és a csapat adott, de a termék prototípusa is létezik, jelennek meg a nem-intézményesült kockázati tőke-befektetők, az ún. üzleti angyalok (*business angels*). Miként az már szóba került, e befektetők saját pénzügyi és nem-pénzügyi tőkekapacitásaikat mobilizálják, minek eredményeként lényegesen szabadabbak az intézményesült alapoknál, hiszen nem kell elszámolniuk senkinek az investícióval. Emiatt készek akár nagyobb kockázatot is vállalni, eltekintetni például a vállalkozás magvető szakaszában felmerült különböző nehézségektől (továbbra is kiforratlan humánbázis, üzleti stratégia stb.). Sokszor éppen saját, nem tárgyiasult tőkekapacitásaikra (speciális szakértelem és tudás, üzleti tapasztalatok, kapcsolatok stb.) alapozva az angyalok nem érzik e kihívásokat olyan relevánsoknak. Persze a fejlesztési célú áthidalás végett még az intézményesült alapoknál is aktívabb szerepet vindikálhatnak maguknak (konkrét részvétel a napi munkában) és magasabb hozamigénnyel léphetnek fel (akár folyamatos osztalék-kifizetést elvárva). E mély bevonódás okán az angyalok sokszor azonban mentális és érzelmi többletbefektetéseket is tehetnek, motiváltságukat személyes elköteleződés és elhivatottság ösztönözheti, ami az induló periódusban esetlegesen megmutatkozó visszaesések és megtorpanások során fontos adalék lehet (egy intézményesült alap könnyebben kiléphet, vagy mérsékeltebb extraráfordítást nyújthat). Korlátozott pénzügyi forrásaik, végesen diverzifikálható kockázatredukációs képességeik, valamint limitált energiáik és portfóliójuk miatt az angyalok csak a korai fázis elején, legfeljebb annak derekán tudnak belépni egy vállalkozás életébe, s viszonylag rövid ideig képesek kísérni az investáltat (HARRISON, R. T. - MASON, C. M. 1996).

Ahogy a kezdeti növekedési szakaszba (*early growth stage*) ér az adott vállalkozás, tőkeigénye olyan mértékben ugrik meg, hogy annak kielégítését már csak intézményesült alapok (vagy releváns piaci részesedésű vállalatok) tudják biztosítani, úgy a finansziális, mind az egyéb tényezők vonatkozásában. A kezdeti növekedési szakasz több állomásra bontható, legfontosabb mérföldköve azonban a fedezeti pont elérése, amikor a vállalkozás visszaér a „nullára”, tehát az immáron üzletszerűen folytatott, állandó kereskedési tevékenységének bevételei fedezik az összes korábbi investíciót (azok törlesztését). E szakaszban az értékesítés és a marketing emésztí fel a források és kapacitások javát, a termékfejlesztés már lezajlott, a vállalkozás alapszervezeti egységei kialakultak. A piaci bevezetéshez finansziális és egyéb külső tőketényezőkre van szüksége a vállalkozásnak, viszont már olyan léptékben, amit csak professzionális alapok képesek biztosítani. Ezen intézményesült kockázati tőke-befektetők persze előnyben részesítik a dinamikus növekvő, gyors fejlődési pályán lévő, megújulni képes innovatív és kreatív vállalkozásokat, amelyek kellően rugalmasak és adaptívak a piaci viszonyokhoz. Noha még mindig releváns a kockázati helyzet, a befektetők azonban már sokkal inkább üzletpolitikai rizikót vállalnak, semmint termékfejlesztéssel összefüggőt. Vagyis e periódusban a „hogyan adjuk el?” kérdése égetőbb, mint a „mit adjunk el?” aspektus (GOMPERS, P. - LERNER, J. 1999).

Ha a vállalkozás elhagyta a fedezeti pontot, akkor a növekedés dinamikájának függvényében átlép a kései fázisba, ahol is két szakasz különíthető el: egyrészt a terjeszkedés, ami a piaci expanziót takarja, s a korai növekedési periódus kiteljesedéseként fogható fel; másrészt pedig az utolsó lépcsőfok az exit, a tőzsdei bevezetés (a kockázati tőke-típusú befektetések lezárulása). Előbbi szakaszban gyakran megtörténik a tulajdonosi kör és a menedzsment szétválása, ami kockázati befektetésként vezetői be- (*management buy out* - MBO), vagy kivásárlási (*management buy in* - MBI) műveletekként realizálódhat. Ha nehézségek adódnak, akkor már opcióként létezik a hitelfelvétel is (akár a hitelből történő kivásárlás: *leveraged buy out* - LBO), illetve kockázati tőke-alapok mentőöv jellegű befektetéssel is élhetnek, ami financiai injekción túl általában a szervezet átalakítását, új tudások integrálását is megköveteli. Az exithez vezető utolsó, még mindig kockázati tőke-befektetésnek tekinthető az áthidaló injekció, ami elsősorban pénzügyi investíciót jelent, s a rizikó főként abban mutatkozik meg, hogy az alap vajon tényleg tudja-e kellően dinamizálni a tőzsdei bevezetést, részvénykibocsátást (*initial public offering* - IPO) (GOMPERS, P. - LERNER, J. 2001).

### Az izraeli kockázati tőke-ipar sajátosságai

A kilencvenes évek elején az izraeli KFI struktúra jelentősen átalakult, a katonai központú innovációs bázis gyorsuló ütemben felváltotta egy Szilícium-völgy jellegű, főként civil csúcstechnológiai fejlesztésekre koncentráló, elsősorban start-up vállalkozásokra épülő, illetve egyre meghatározóbb arányban multinacionális cégek belépését vonzó rendszer (AVNIMELECH, G. - TEUBAL, M. 2002, 2004, KHAVUL, S. 2005). Az átstrukturálódással párhuzamosan növekvő igény mutatkozott a vállalkozásalapítás korai fázisába befektetni kész kockázati tőke-alapok aktivitására, e források rendelkezésre állása azonban jelentősen elmaradt a kereslettől. Az izraeli kormányzat ennek érdekében programot készített elő a kockázati tőke-ipar fellendítése céljával, útjára indítva az Inbal kezdeményezést 1991-ben. Az intervenció világos prioritásokat fogalmazott meg: 70%-os állami biztosítékot nyújtani a befektetések után, illetve alapok létrehozásával ösztönözni a tőkepiaci kínálat bővülését. Összesen három alapot intézményesítettek, amelyek azonban nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket: kevés magánforrást gyűjtöttek; nem tudtak az innovációs rendszeren belül kritikus tömeget megmozgatni, nem járultak hozzá a hálózat- és klaszterépítéshez; meglehetősen bürokratikusnak bizonyultak, elmaradva a piaci követelményektől; mindemellett pedig túlságosan tágra nyitották a támogatható vállalkozások körét (AVNIMELECH, G. 2009). A program legfőbb haszna tulajdonképpen a kudarcokból levonható következtetési lista volt, amelyre építve 1993-ban már egy új, alaposan megreformált modell startolt el Yozma néven.

Ezen új kezdeményezés keretében 100 millió dollárt különített el az állam, 80-at összesen tíz tőkealap 40-50%-os forrásellátására, 20-at pedig közvetlen csúcstechnológiai befektetésekre. Milyen strukturális újdonságok mutatkoztak a programban? Egyfelől már a kezdeti fázisban sikerült jelentős magán- és piaci tőkét bevonni, hiszen a tíz felállításra kerülő tőkealaphoz képest pénzek pusztán felét adta az állam, igaz az Inbal keretében is vállalt 70%-os biztosítékkötelezettség mellett. Másodsorban a Yozma öt esztendőre, évi 5%-os kamattal opciót garantált az állami hányad szabad kivásárlására, amellyel valamennyi alap esetében éltek a befektetők, vagyis rövid időn belül nemcsak privatizálódott a program, nyereséget hozva, de intenzív tőkekoncentrációt is elősegített. Fajsúlyos sikerelemnek bizonyult, hogy az alapok irányítását piaci szakemberekre bízták, sőt meglehetősen nagy arányban tapasztalt külföldi menedzserekre (AVNIMELECH, G.-TEUBAL, M. 2003, 2006). E reformok ösztönzőként hatottak: az állami feltőkésítés, garanciavállalás, ugyanakkor párhuzamos szervezeti-döntési háttérbevonulás egyedülálló lehetőségként jelent meg, hatalmas érdeklődést kiváltva a nemzetközi pénzpiacon. A Yozma keretében valamivel több mint 260 millió dolláros forrásbázissal létrehozott tíz tőkealap az ezredfordulóig megközelítőleg 2,7 milliárd dollárt gyűjtött, illetve fektetett be főként start-up vállalkozásokba (BER, H. 2002). A 2000-es évek közepén már 5 milliárd dollárt meghaladó kockázati tőke volt jelen Izraelben, 62 menedzsmentközpont összesen 97 alapjának kezelésében (BER, H. - YAFEH, Y. 2004).

AVNIMELECH ET AL. (2005) három szakaszt különít el az izraeli kockázati tőke-ipar fejlődésében. Előkészítési fázisként értelmezik a 90-es éveket megelőző periódust, amikor tulajdonképpen megteremtődött az izraeli innovációs rendszer bázisa, illetve lezajlott a csúcstechnológiai struktúraváltás, tehát a katonai KFI-vel szemben a piaci előretörése. Második, kezdeti felfutási szakaszként (1991-93) szemlélik azt az időszakot, amikor az egyre terjedő start-up vállalkozások száma, illetve azok megmutatkozó pénzügyi nehézségei okán döntés született az állami intervenció felvállalásáról, az Inbal, majd a Yozma elindításáról. Harmadik periódusként pedig a konkrét felfutási fázist (1994-2000) azonosítják, amikor a kockázati tőke-ipar már milliárdos forrásokkal rendelkezett, mélyen beépülve az innovációs rendszerbe, tevékenyen hozzájárulva annak fejlődéséhez.

Mint az a fentiekből látszik, az Izraelben működő tőkealapok többsége nemzetközi intézménynek tekinthető. Ha csak az izraeli székhelyű alapokat vesszük figyelembe, akkor is túlsúlyban vannak a legalábbis vegyes tulajdoni háttérű befektetőcsoportok. Mindez jól illeszkedik azon, a szakirodalom által is azonosított nemzetközi trendhez, miszerint a kockázati tőke nehezen szorítható határok közé, s éppen ezért az állami szubvencionálást feltételekhez kell kötni (AVNIMELECH, G. - SCHWARTZ, D. 2009). Az Izraelben aktív alapok java vagy az Egyesült Államokban, vagy az Európai Unió területén rendelkezik cégbejegyzéssel, de meg-megjelennek már ázsiai, főként japán és dél-koreai csoportok is. A Kínával és Indiával folytatott KFI együttműködések egyelőre inkább bilaterális megállapodásokon nyugszanak (ARAD, R. 2015, SENOR, D. - SINGER, S. 2009).

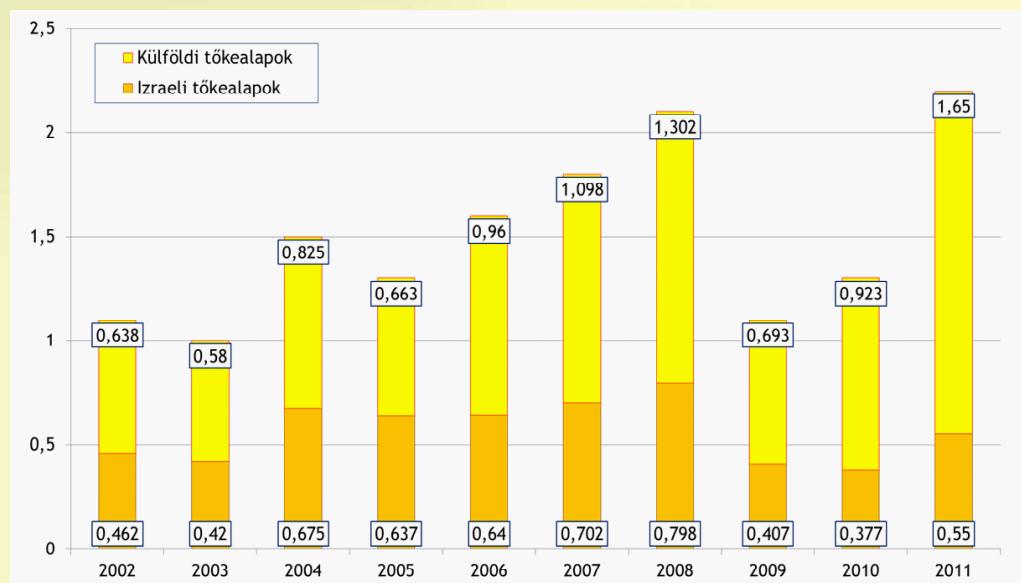
Az izraeli tapasztalatok azt mutatják, hogy az államnak igenis lehet szerepe egy sikeres kockázati tőke-ipar életre hívásában, aktivizálásában. De csak komoly megkötésekkel. A gyorsan kudarcba fulladt Inbal kezdeményezés bebizonyította, hogy a piaci szereplők bevonása (privát tőke, szakmai irányítás teljes átadása, privatizálás kedvező feltételekkel való elősegítése) nélkül a közsféra lassú, bürokratikus, nem elég érzékeny és adaptív, továbbá túlságosan merev és rugalmatlan. A támogatott start-up vállalkozások a könnyen megszerezhető, passzív befektetések okán dinamikátlanná váltak, terjeszkedésük lassúnak bizonyult, s az állami felügyelet és monitoring sem bizonyult motiválónak. A rendelkezésre álló állami investíciók kiszorították a keményebb feltételeket szabó magánbefektetéseket. E tapasztalatok megerősítik az állami szerepvállalással szemben kritikákat felvonultató kutatók okfejtéseit (BAYGAN, G. - FREUDENBERG, M. 2000, BOTAZZI, L. - DARIN, M. 2002; FLORIDA, R. - KENNEY, M. 1988, FLORIDA, R. - SMITH, D. F. 1993, KARSAI J. 2002, 2007, LELEUX, B. ET AL. 1998).

A piaci szemléletnek és preferenciáknak való teret engedés megkövetelte az államtól, hogy közalkalmazotti szakembergárdáját is lépésről-lépésre kivonja a kockázati tőke-ipar minden szegmenséből, még ha annak professzionális hozzáállása vitathatatlanul is bizonyult. Mivel az investíciók döntő java technológia-intenzív start-up vállalkozásokhoz került, így a befektetési alapoknak olyan szakértőkre volt szükségük, akik a tudásukat, kapcsolataikat, kreativitásukat, érzékenységüket maximálisan az innovátorok szolgálatába tudják állítani, a közszférában jellemzőtől merőben ellentétes munkastílus és szellemiség jegyében (vö. MAULA, M. - MURRAY, G. 2003 elméleti következtetéseivel). Az államnak ez a fajta szerepvállalása, miszerint már a kezdetektől kiengedte a szakmai irányítást a kezéből, dacára a jelentős forrásmobilizálásnak, később pedig egyáltalán kivonult a kockázati tőke-iparból előre meghirdetett elveinek megfelelően, fegyelmezett önkontrollra, őszintén piacbarát politikára, valamint világos stratégiára vall.

Harmadsorban érdemes hangsúlyozni, hogy LERNER J. (1999) alapvető megállapításait igazolva, a kockázati tőke-ipar valóban képes munkahelyeket teremteni vállalkozások ösztönzésével, piacra segítségével, az izraeli tapasztalatok ezt egyértelműen alátámasztják, viszont a területi különbségek és a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítéséhez csak mérsékelten tud hozzájárulni, elsősorban piaci mechanizmusai és szemlélete miatt. Utóbbira Izrael annak ellenére is példa, hogy az állam évek óta szakadatlanul igyekszik a fejletlenebb északi és déli körzeteket, valamint a marginalizálódó arab és vallásos zsidó közösségeket is integrálni a „start-up nemzet” vérkeringésébe, ám e törekvések egyelőre csak korlátozott sikereket hoznak (ARAD, R. 2015, BACHRACH, U. 2016).



## Az izraeli kockázati tőke-ipar számokban

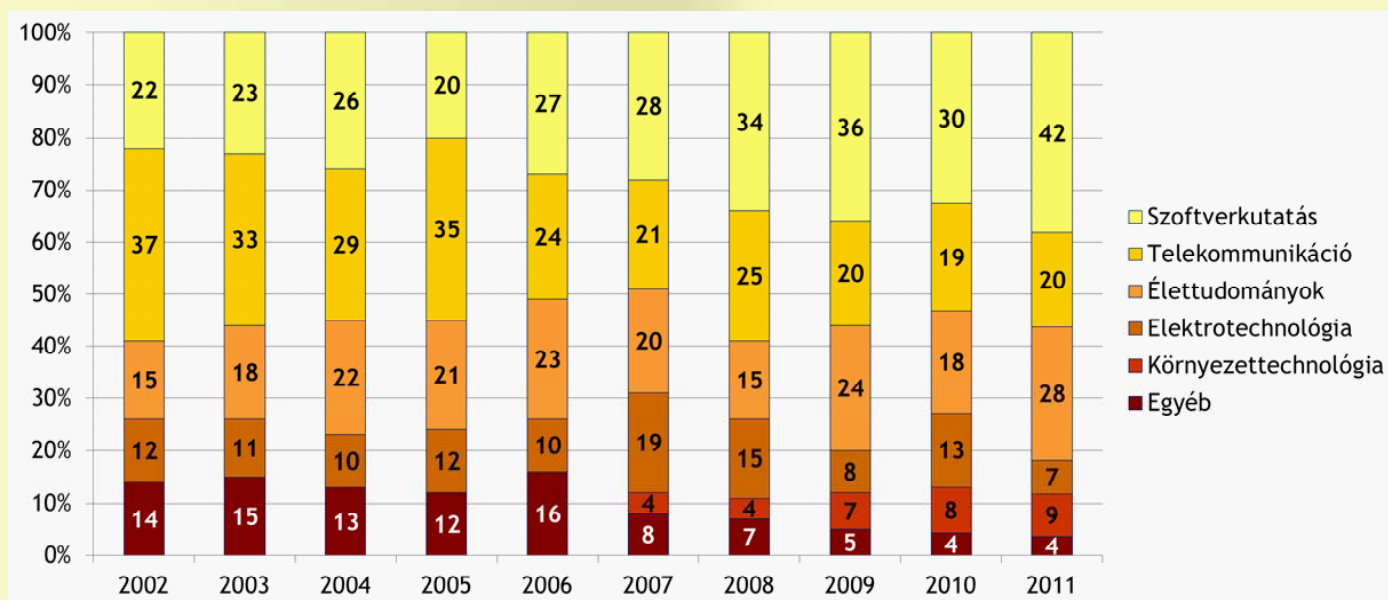


2002 és 2011 között nagyjából 15 milliárd dollárnyi kockázati tőke-befektetés volt Izraelben, különböző innovatív vállalkozásokba. E források körülbelül 38,6%-át investálták izraeli alapok, olyanok, amelyek szintén gyűjtöttek tőkét külföldről, ám több mint 60%-a a befektetéseknek tisztán a nemzetközi piacról érkezett. Mindez 9 milliárd dollárt tesz ki egy tízéves perióduson belül (1. ábra).

1. ábra Kockázati tőke-befektetések Izraelben (2002-11; milliárd USD).

Forrás: ERLICH, Y. (2012) adatai alapján szerzői szerkesztés.

A kockázati tőke-befektetések szektormegoszlása ugyanezen időszakon belül néhány alapvető trend szerint változott. A telekommunikációs és az elektrotechnológiai investíciók terén inkább visszaesés, míg a szoftver-, az élettudományi (egészségügyi technológiák, gyógyszerek, stb.), valamint a környezettechnológiai (főként bio- és hidrotechnológiai) kutatások és fejlesztések tekintetében pedig bővülés mutatkozott. Különösen utóbbi szektorban tapasztalható dinamikus növekedés (2. ábra).

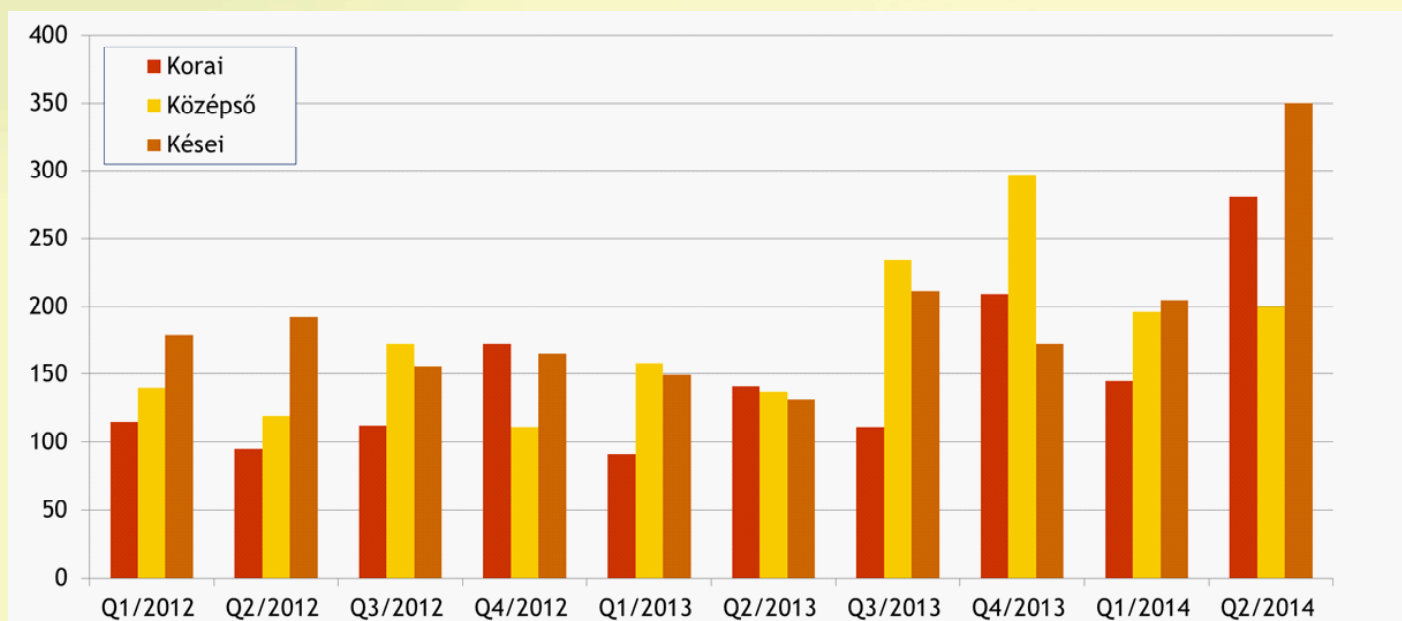


2. ábra Az izraeli kockázati tőke-befektetések szektormegoszlása (2002-11; %)

Forrás: ERLICH, Y. (2012) adatai alapján szerzői szerkesztés.

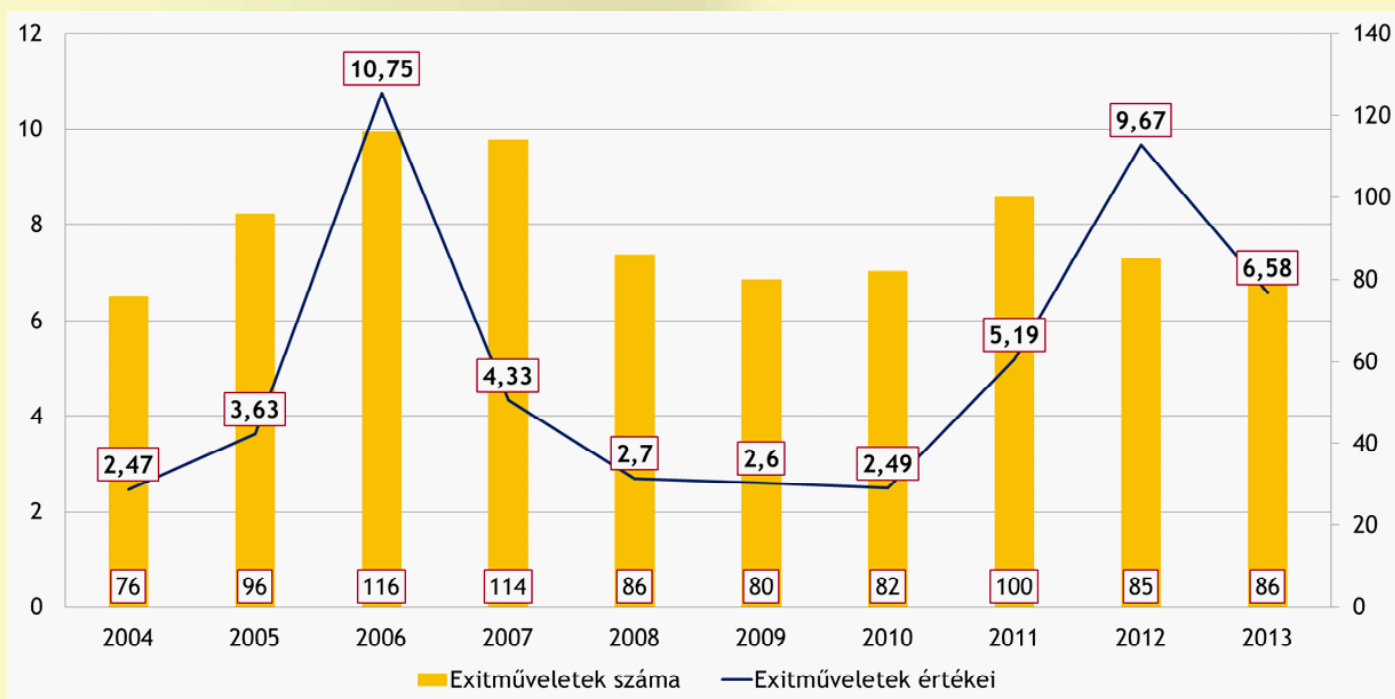
Ha a fent írt vállalkozási életszakaszokat nem kettő (korai és kései), hanem három szakaszra bontjuk (korai, azaz magvető és induló; középső, azaz a kezdeti növekedési periódus; s kései, azaz a terjeszkedési és az exit), akkor azt látjuk, hogy az Izraelben befektető kockázati tőke-alapok 2012-2013-ban, illetve 2014

első felében, összesítetten, a kései periódust preferálták. Ám, amennyiben a negyedévenkénti bontást is görcső alá vesszük, kirajzolódik, hogy nincs általános trend, a befektetések változóan oszlanak el (3. ábra).



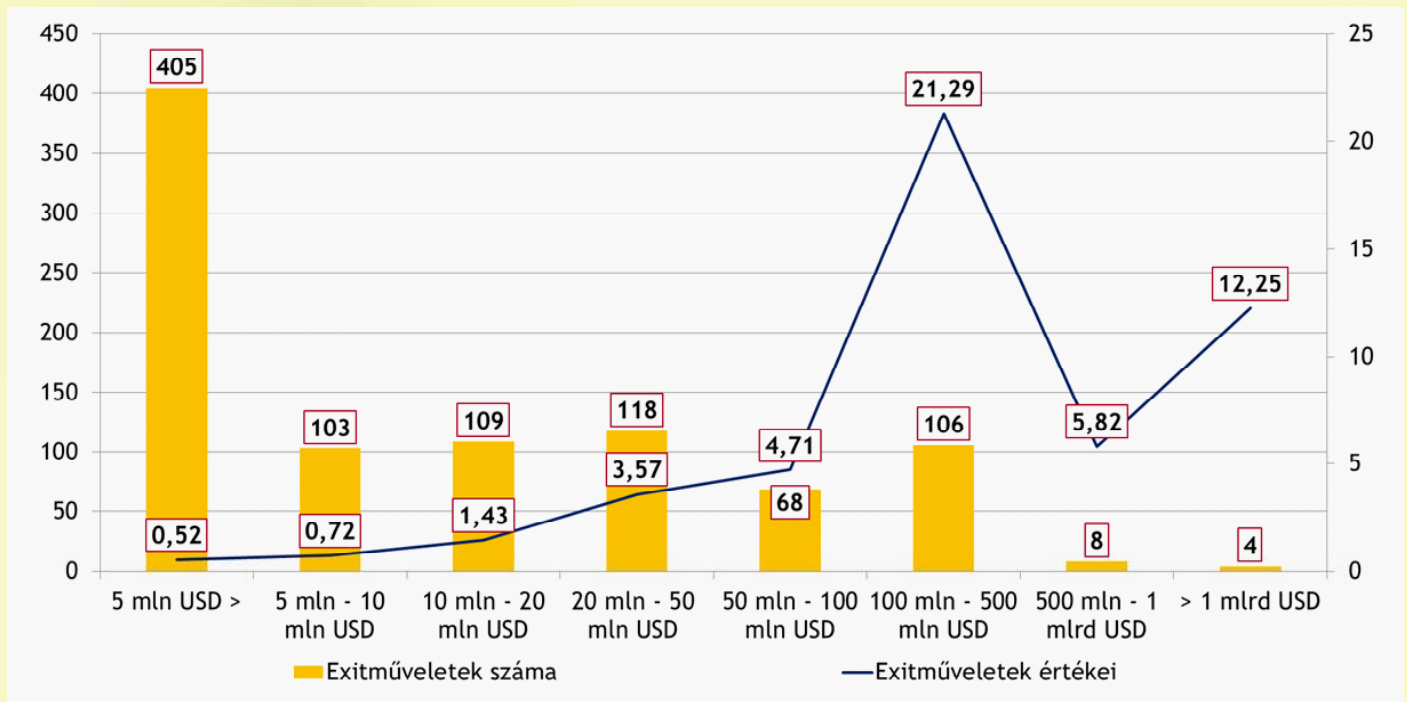
3. ábra Kockázati tőke-befektetések megoszlása a vállalkozások életrésztjei tükrében (2012-14; db)  
 Forrás: SHKEDI, D. (2015) adatai alapján szerzői szerkesztés

Végezetül érdemes egy pillantást vetni az exitekre, vagyis a kockázati tőke-befektetők kilépéseire és azok értékeire. 2004 és 2013 között összesen 921 exitművelet történt, amelyek összértéke meghaladta az 50,4 milliárd dollárt (mint emlékszünk, 2002-11 között 15 milliárdnyi kockázati tőke-befektetés volt). 2006 és 2012 különösen meghatározó esztendőknak bizonyultak: előbbi évben 10,75 milliárd, utóbbiban 9,67 milliárd dollárnyi exitművelet zajlott le (4. ábra).



4. ábra Exitműveletek Izraelben - éves bontásban (2004-13; db, illetve milliárd USD)  
 Forrás: SHKEDI, D. (2015) adatai alapján szerzői szerkesztés

Ugyanezen exitműveleteket érdemes áttekinteni érték szerinti bontásban is (5. ábra). A műveletek 44%-a 5 millió dolláros értékhatárt nem meghaladó tranzakció volt 2004 és 2013 között. Közel 36%-uk 5 és 50 millió dollár, 7,4%-uk 50 és 100 millió dollár, 11,5%-uk pedig 100 és 500 millió dollár közötti értékű volt. Ugyanezen időperiódusban összesen 8 darab fél- és egymilliárd dollár értékhatár között mozgó exitműveletet valósítottak meg, s 4 darab 1 milliárd dollárt meghaladó tranzakció volt: az M-Systems Flash Disk Pioneerst 2006-ban a ScanDisk vásárolta meg 1,55 milliárd dollárért, a Gallileot a Marvell Technology 2000-ben 2,7 milliárd dollárért, a Cromatist a Lucent Technologies szintén 2000-ben 4,5 milliárd dollárért, míg az NDS-t a Cisco 2012-ben 5 milliárd dollár fejében. E négy izraeli cég mindegyike telekommunikációs és informatikai fejlesztési profilú volt, a felvásároló fél pedig valamennyi esetben észak-amerikai, egész konkrétan szilícium-völgyi hi-tech óriás.



5. ábra Exitműveletek Izraelben - érték szerinti bontásban (2004-13; db, illetve milliárd USD)  
 Forrás: SHKEDI, D. (2015) adatai alapján szerzői szerkesztés

### Következtetések

Kockázati tőke és innovációs teljesítmény között nehéz világos ok-okozati összefüggést felállítani. Ha nincs a piacon kockázati tőke, akkor értelem szerűen lelassul, beragad a vállalkozások innovációs kapacitása, különösen az induló, start-up fázisú KKV-k térfelvétele. Ugyanakkor a kockázati tőke soha nem fog innovációs ideákat teremteni, kizárólag azok implementációját képes ösztönözni, biztosítani. Bár források felajánlásával, vagyis kínálatteremtéssel elő lehet segíteni ötletek formálódását, minőségi innovációs boom azonban csak akkor valósul meg, ha a megújulás különböző módjait szolgálni hivatott elképzelések feszült és kiélezett versenyben vannak a megszerzhető tőkeforrásokért, ha a kereslet felülmúlja a kínálatot, s emiatt van miből a legjobb, legpiacképesebb ötleteket kiválasztani.

Az izraeli kockázati tőke-ipar fejlődéstörténete, akár a narratívát nézzük, akár az adatokat, pontosan ezt az elméleti feltevést látszik alátámasztani: az állam szerepvállalása nélkülözhetetlen volt az induláskor, de a „gépezet” csak azt követően indult be, hogy annak - a nemzeti gondolkodást meghaladó, globális logikájú - piaci szemléletű öngerjesztő belső mechanizmusa lehetővé vált, vagyis a kínálat és a kereslet versenyteremtő egyensúlyba került. Az izraeli példa azt sugallja, hogy az államnak meg kell találnia azt a

balanszírozott politikát, amelynek keretében ösztönző intervenciókkal élénkítheti a maga útján járó piacot, miközben korrekciós beavatkozásokkal segítheti a piacról kiszorultak be-, illetve reintegrálását. Mind ez elméleti értelemben evidens általánosságnak, gyakorlati szempontból pedig üres frázisnak hangozhat, könnyen lehet azonban, hogy a képlet ilyen egyszerű: a kockázat vállalásának ösztönzésével ugyanis nem a kockázatot kell kiiktatni, elkerülhetővé tenni, hanem a kihívással való szembenézését támogatni. Hiszen, mint az a bevezetőben említésre került, a késő avagy második modernitás motorja maga a kockázat, amelyet nem preventíven elhárítani kell, hanem proaktívan legyűrni. A kockázatok vállalása újabb kockázatokot termel, az innovációk megvalósítása újabb újítások iránti igényt és elképzeléseket hoz felszínre.

### Irodalom

- ARAD, R. 2015: The Israeli Innovation Landscape and the Role of the OCS. - Paper for the EEN Spain Annual Conference, Madrid.
- AVNIMELECH, G. 2009: VC Policy: Yozma Program 15-years Perspective. - Summer Conference on CBS - Copenhagen Business School, Copenhagen.
- AVNIMELECH, G.-KENNEY, M.-TEUBAL, M. 2005: A Life Cycle Model for the Creation of National Venture Capital Industries: Comparing the U.S. and Israeli Experiences. - In. GIULIANI, E.-RABELLOTTI, R.-VAN DIJK, M. P. (eds.): Clusters Facing Competition: The Importance of External Linkages. Ashgate, Hampshire. pp. 195-213.
- AVNIMELECH, G.-SCHWARTZ, D. 2009: Structural Transformation of Regional Venture Capital Industry: Evidence from Israel. - Innovation: Management Policy & Practice, 11. 1. pp. 60-73.
- AVNIMELECH, G.-TEUBAL, M. 2002: Venture Capital Policy in Israel: A Comparative Analysis and Lessons for Other Countries. - The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Haifa.
- AVNIMELECH, G.-TEUBAL, M. 2003: Evolutionary Venture Capital Policies: Insights from a Product Life Cycle Analysis of Israel's Venture Capital Industry. - The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Haifa.
- AVNIMELECH, G.-TEUBAL, M. 2004: Venture Capital - Start Up Co-evolution and the Emergence and Development of Israel's New High Tech Cluster. Part 1: Macroeconomic & Industry Analysis. - Economics of Innovation and New Technology, 13. 1. pp 33-60.
- AVNIMELECH, G.-TEUBAL, M. 2006: Microeconomic Insights from Israel's Venture Capital Emergence: Towards a Theory of Evolutionary Targeting of Infant Industries. - The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Haifa.
- BACHRACH, U. 2016: The Power of Knowledge - HEMED: The Israeli Science Corps. - Samuel Wachtman's Sons, New York.
- BAYGAN, G.- FREUDENBERG, M. 2000: The Internationalisation of Venture Capital Activity in OECD Countries: Implications for Measurement and Policy. - STI Working Papers, 7. OECD, Paris.
- BECK, U. 2003: A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba. Századvég, Budapest.
- BECK, U. - BONSS, W. - LAU, C. 2003: The Theory of Reflexive Modernisation. Theory and Society, 20. 2. pp. 1-33
- BECK, U. - GIDDENS, A. - LASH, S. 1994: Reflexive Modernization. Polity Press, Cambridge.
- BER, H. 2009: Is Venture Capital Special? Empirical Evidence from a Government initiated Venture Capital Market. - The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Haifa.
- BER, H.-YAFEH, Y. 2004: Can Venture Capital Funds Pick Winners? Evidence from Pre-IPO Survival Rates and

- Post-IPO Performance. - The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Haifa.
- BOTAZZI, L.-DARIN, M. 2002: Venture Capital in Europe and Financing of Innovative Companies. - Economic Policy, 17. 34. pp. 229-269.
- ERLICH, Y. 2012: The Success Mode of Israel Innovation Technology. - IVC Researc Center. Presentation for Ambassadors, Tel-Aviv.
- FLORIDA, R.-KENNY, M. 1988: Venture Capital, High Technology and Regional Development. - Regional Studies, 22. 1. pp. 33-48.
- FLORIDA R.-SMITH D. F. 1993: Keep the Government out of Venture Capital. - Issues in Science and Technology, 9. pp. 61-68.
- GOMPERS, P.-LERNER, J. 2001: The Venture Capital Revolution. - Journal of Economic Perspectives, 15. 2. pp. 145-168.
- GOMPERS, P.-LERNER, J. 1999: The Venture Capital Cycle. - The MIT Press, Cambridge, MA.
- HARRISON, R. T.-MASON, C. M. 1996: Informal Venture Capital. - In. HARRISON, R. T.-MASON, C. M. (eds.): Informal Venture Capital. Evaluating the Impact of Business Introduction Services. Prentice Hall, Hemel Hempstead. pp. 3-26.
- KARSAI J. 2002: Mit keres az állam a kockázati tőke-piacon? A kockázati tőke állami finanszírozása Magyarországon. - Közgazdasági Szemle, 49. 11. pp. 928-942.
- KARSAI J. 2007: Kifelé a zsákutcából. Állami kockázati tőke és innováció. - Közgazdasági Szemle, 54. 12. pp. 1085-1102.
- KHAVUL, S. 2005. Israel: The Emergence and Evolution of the Israeli Software Industry. - In. COMMANDER, S. (ed.): The Software Industry in Emerging Markets. Edward Elgar Publishing, Northhampton. pp. 133-188.
- KOSZTOPULOSZ, A.-MAKRA, Zs. 2005: A kockázati tőke részvételének formái a technológia-orientált vállalkozások fejlődésének korai szakaszában. - In. BUZÁS N. (szerk.): Tudásmenedzsment és tudásalapú gazdaságfejlesztés. JATE Press, Szeged. pp. 328-351.
- LELEUX, B.-SURLEMONT, B.-WACQUIER, H. 1998: State versus Private Venture Capital: Cross-spawning or Crowding-out? A Pan-European Analysis. Paper presented at the Babson College-Kauffman Entrepreneurship Research Conference.
- LERNER, J. 1999: The Government as Venture Capitalist: The Long-run Effects of the SBIR Program. - Journal of Business, 72. pp. 285-318.
- MAULA, M.-MURRAY, G. 2003: Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation. Ministry of Trade and Industry Publications, 2003/1. Helsinki.
- OSMAN, P. 1996: Kockázati tőke a vállalkozás finanszírozásában. - CO-NEX, Budapest.
- SCHWAB, K. (ed.) 2015: The Global Competitiveness Report 2015-16. - World Economic Forum, Geneva.
- SENROR, D. - SINGER, S. 2009: Start-up Nation. The Story of Israel's Economic Miracle. - Council on Foreign Relations Book (Hachette Group), New York.
- SHKEDI, D. 2015: Venture Financing and Start-Up Performance in Israel. - Report for the Government of India, Tel-Aviv.

## A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon

### Bevezetés

2015 decemberében jelentek meg a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) első felhívásai, mellyel kezdetét vette a 2014-2020-as európai uniós fejlesztési időszak területi operatív programjaiban dedikált forrásainak felhasználása. A felhívások megjelenését megelőzően, a rendszerváltást követően sokadik alkalommal, a területfejlesztés intézményrendszerének teljes átalakítására került sor, azonban az eljárásrend részletszabályai csak a közelmúltban kezdtek véglegessé válni. Jelen tanulmány a területfejlesztés intézményrendszerének változását mutatja be a rendszerváltástól napjainkig, kiemelten fókuszálva a szubszidiaritás alapelveinek érvényesülésére az intézményrendszer felépítésében és döntéshozatali mechanizmusában.

A területfejlesztés feladata, hogy egyes térségre, vagy az egész országra kiterjedő mértékben figyelje a társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatokat, meghatározza a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztési célokat, elkészítse az ezekhez kapcsolódó koncepciókat, intézkedéseket, továbbá összehangolja és megvalósítsa a fejlesztési programokat. A területfejlesztés azonban ennél átfogóbb és árnyaltabb tevékenység, ami tartalmazza a közösségi szférának a különböző tevékenységek térbeli megoszlására vonatkozó valamennyi intézkedését. Ide tartozik a környezeti szempontokat szem előtt tartó, kiegyensúlyozottabb fejlesztéspolitikai, a szerkezetátalakítás és az egyéb társadalmi és gazdasági célok megvalósítására való törekvések. A területfejlesztés integrálja a különféle területi/igazgatási tevékenységeket, röviden összefoglalva a térhasználat tudatos irányítását határozza meg. A területfejlesztés a fentiek alapján, a közérdek nevében történő jövőorientált beavatkozás, közfeladat, ami alkalmas gazdaságpolitikai és társadalompolitikai szempontok érvényesítésére a szubszidiaritás elvének figyelembevételével (FARAGÓ L. 1987). Ez utóbbi elv alkalmazása kiemelten fontos eleme a területfejlesztésnek, hisz ez az elv képes biztosítani, hogy a döntések a megfelelő, az állampolgárokhoz lehető legközelebbi szinten kerüljön sor. A fentiek alapján a „területfejlesztés egy rendkívül komplex tevékenység, amelyik magában foglalja a foglalkozáspolitikai, gazdaságfejlesztési aspektusoktól kezdve a környezetvédelmet, a szolgáltatásszervezést és infrastruktúrafejlesztést és még sokféle aktivitást.” (PÁLNÉ KOVÁCS I. 1994.) A területfejlesztési beavatkozás sikerességének a kulcsa, a beavatkozással érintett regionális fejlődési folyamatok ismerete, illetve az, hogy a beavatkozást megfelelő intézményrendszer bonyolítsa (ENYEDI GY. 2000).

### A területfejlesztés intézményrendszerének kialakulása

A területfejlesztés magyarországi intézményesülése jóval megelőzte - a jelenleg is hatályban lévő, többször módosított - területfejlesztési törvény<sup>1</sup> 1996-ban történő elfogadását, sőt, az 1989-ben lezajlott politikai rendszerváltást is. A nemzetközi definíciónak megfelelő, a helyi szereplők igényeit és céljait középpontba helyező területfejlesztési intézményrendszerrel azonban csak az 1990-es évek közepétől beszélhetünk. A

<sup>1</sup> A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

rendszerátváltást megelőzően a területfejlesztés a tervutasításos rendszerben kevés figyelmet kapott, azonban a központosított gazdaságirányítási rendszer működtetése a versenyképesség elvének háttérbe szorításával, s széttagolt termelőszervezeti rendszer működtetésével mérsékelte a területi differenciák elmélyülését. Ebben az időszakban a regionális politika szerepe nehezen volt megragadható, a szubszidiaritás elve minimálisan érvényesült, a helyi igazgatás szervezete a reálfolyamatokat képezte le. Regionális (NUTS-2) szint nem létezett, a döntések hierarchikus módon, központosítottan, a demokratikus érdekérvényesítést kizárva születtek, annak ellenére, hogy a járások (NUTS-4/LAU-1) 1983-ig történő megszüntetéséig alapvető szereppel bírtak a magyar társadalom életében. A sok évszázados múltra visszatekintő közigazgatási egységek száma - az 1960-tól folyamatos átszervezések és összevonások következtében - gyakorlatilag megfeleződött. 1971-ben a III. Tanáctörvénnyel a járások formális önkormányzati jellege is megszűnt, a járási tanácsokat állami dekoncentrált szervként működő járási hivatalok váltották fel, megyei alárendeltségben. Az 1971-es törvény alapja a járási tanácsok helyett a városkörnyéki igazgatás megszervezése volt, a fogalmat is ekkor vezették be. A községek szerepének fokozatos felértékelődésével a járás szerepe egyre súlytalanabbá vált. A területigazgatás alapja innenől kezdve a városkörzet lett. A járások hatósági ügyeit a városi és nagyközségi tanácsi szervek vették át. Ezt a rendszert az 1990-es Önkormányzati törvény iktatta ki, mely hangsúlyozza, hogy a települések és a megyék tanácsai (NUTS-3) között semmiféle alá- és fölérendeltségi viszony nincs. Ennek ellenére a fejlesztési forrásokat a megyei tanácsok (NUTS-3) osztották el, sok esetben a helyi igények figyelembevétele nélkül.

Az 1989-1990-ben lezajló politikai és gazdasági rendszerváltás új helyzetet teremtett. A rendszerváltást követően - más szakpolitikákhoz hasonlóan - a területfejlesztésnek is alkalmazkodnia kellett az új kihívásokhoz, mind gyakorlatában, mind módszertanában. A megjelenő és tartóssá váló munkanélküliség a kevésbé fejlett vidékeket válságtérségekké alakította, ami megkövetelte a területileg differenciált területfejlesztési politika megteremtésének és erősítésének szükségességét. A politikai rendszerváltás első 6 esztendejében ugyanakkor tudatos, tervszerű és kiszámítható területfejlesztésről nem beszélhettünk. A térségfejlesztésre fordítható források elosztása jórészt a központi főhatóságok privilégiuma volt. Az ágazati források fel- és elosztása nem volt átfogó és egységes szemléletű, átlátható rendszer, a térségi szempontokat, a szubszidiaritás elvének érvényesítését nem vette figyelembe. A települések és településközösségek a források megszerzése érdekében a minisztériumokkal álltak kapcsolatban, illetve sok esetben csak szerettek volna érdemi kapcsolatot kialakítani. A települési önkormányzatok az önállóság élményét megélve gyors ütemű, de alapvetően települési - gyakran önző - szemléletű infrastrukturális fejlesztésekbe fogtak úgy, hogy a gazdaságosság és a hatékonyság szempontjai jórészt háttérbe szorultak (GÁLOSI-KOVÁCS B. 2011).

A rendszerváltást követő két év legmeghatározóbb központi területfejlesztési intézkedése a kihelyezett kormányülés volt, ha a kormányzat érzékelte, hogy valamely térségben válsággóc van kialakulóban ott kihelyezett kormányülést tartott, ahol intézkedéscsomagot állítottak össze a térségi válságkezeléshez, amelyek legtöbb esetben ad hoc intézkedéseket tartalmaztak (Illés 2009). Ezt követően a területfejlesztési törvény elfogadásáig tartó időszakban a kormány egyedi határozatokkal próbálta orvosolni a leszakadó, elsősorban Kelet-Magyarország megyéinek problémáit. A kormány kiemelt erőfeszítéseket tett a válságtérségek akut problémáinak kezelése érdekében, azonban az első kormányzati ciklus minden pozitívuma ellenére a válságkezelésre szorító kormányzati politika nem tudott komolyabb sikereket felmutatni, a regionális különbségek tovább mélyültek (HORVÁTH Gy. 1998). Ennek egyik oka az volt, hogy a központi hatalom nem, vagy csak korlátozottan érzékelte a probléma valódi forrását, így a helyi szereplők feje fölött hozott döntések nem tudtak érdemi hatást gyakorolni.

A központi kormányzati intézkedések kevés eredményt hoztak, mely a kormányt a helyi szereplők bevonására, a szubszidiaritás elvének fokozott érvényesítésére sarkalta. A kormányzat által támogatott regionális fejlesztési politika megerősödésének gátját ugyanakkor pont a helyi szereplők bevonása, a települési szint területi szint fölé emelése jelentette. A területi önkormányzás háttérbe szorítása gátolta a területi fejlesztési politika kiteljesedését, különösen az aprófalvas térségekben. A települési önkormány-

zatok ugyanis versenyhelyzetbe kerültek egymással a fejlesztési források allokálása során, így a térségi, komplex érdekek érvényesítését háttérbe szorították az egyéni, települési érdekek. A fejlesztési források döntő részét a politikai lobbierővel rendelkező nagyobb városok szerezték meg a kisebb települések előtt, így ebben a versenyben pont azok a térségek kerültek hátrányba, ahol kiemelten szükséges lett volna a fejlesztések végrehajtása. E folyamat következtében a regionális politikai döntések centralizálódtak, hatásmechanizmusuk és ellenőrizhetőségük romlott. A több mint 3000 településsel rendelkező országban a települési szintre telepített területfejlesztési rendszert hatékonysági, szakszerűségi és koordinációs problémák terhelték.

A területfejlesztési törvény elfogadását megelőzően az országgyűlés szabályozási, elosztási hatáskörrel, valamint a kormányzati munka ellenőrzésével vett részt a területfejlesztésben. A kormányzaton belül a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozott a területfejlesztés kérdése, mely minisztérium kormányzaton belüli kis súlya miatt a területfejlesztés ügye sem kapott megfelelő figyelmet. A kormányzat az ágazati prioritások érvényesítését és a térségi válságkezelő programok végrehajtását helyezte előtérbe. Önkormányzati szinten a nyugat-európai példától eltérően nem a megyei önkormányzatok, hanem a települési önkormányzatok lettek a területfejlesztési feladatok címzettjei. A magyarországi önkormányzatok működését szabályozó **önkormányzati törvény**<sup>2</sup> - amellet, hogy a települési, önkormányzati önállóságot, mint értéket tette a prioritások élére - nagy szabadságot biztosított az önkormányzatoknak társulások alakítására, pl. valamely intézmények fenntartása, közszolgáltatások biztosítása érdekében. Emellett az állami támogatási rendszerek és az EU Phare programja preferálta is a társulások létrehozatalát. Ennek megfelelően a kistérségi (NUTS-4/LAU-1) szerveződések már 1991-ben elindultak.

A megyei önkormányzatok számára az úgynevezett **hatásköri törvény**<sup>3</sup> delegálta a területfejlesztéssel és településrendezéssel, továbbá a környezet épített és természetes elemeinek védelmével, összehangolásával kapcsolatos feladatokat, azonban e hatáskör elsősorban koordinatív volt, a törvény sem tervezési hatáskört, sem pedig forrást nem rendelt a feladat mögé, ezzel gyakorlatilag formálissá téve a megyék szerepét a területi tervezésben. A területi koordinációt igénylő feladatok ellátását a megyei önkormányzatok helyett dekoncentrált államigazgatási szervek látták el. Ezek közül kiemelkedik a Közigazgatási Hivatal elődjének számító köztársasági megbízottak szerepe, akiknek a kormány ledelegálta a településfejlesztéshez és kormányzati válságkezelési programokban való részvételhez kapcsolódó feladatok ellátását. A megyei önkormányzatokat mellőző, s a feladatokat nem erre a célra létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervekhez való delegálásának következtében a ciklus végére sem sikerült megfelelő területi koordinációt megteremteni. Ennek ellátására új modell kidolgozását szorgalmazta a kormányzat, melynek eredményeként megkezdődött a fejlesztési tanácsok modelljének kidolgozása (PÁLNÉ KOVÁCS I. 1999). A területfejlesztési törvény elfogadását megelőző időszokról összefoglalóan elmondhatjuk, hogy az iránykeresés, és a köz- és államigazgatási szereplők közti hatásköri harcok jegyében telt, melynek eredményeként az időszak végéig nem tudott kialakulni a területfejlesztés intézményrendszere.

Mindezek a félsikerű törekvések ugyanakkor rámutattak arra, hogy a területfejlesztés intézményrendszerének optimális, a szubszidiaritás elvét követő, de az egyéni, települési érdekek fölött elhelyezkedő szinten kell a döntéseket meghozni.

Az 1994-es általános országgyűlési választásokat követően a felálló új kormány megkezdte a regionális fejlesztési intézményrendszer kialakítását és a regionális fejlesztési politikájának kidolgozását. A kormányzat felismerte, hogy az aktuális válságok kezelése mellett, azok megelőzése érdekében szükséges valamennyi térség térség-specifikus fejlesztésével növelni az adott terület versenyképességét a helyi

<sup>2</sup> Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

<sup>3</sup> 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről



erőforrások feltárásával és a helyi érdekeltek bevonásával. A területfejlesztést állami és önkormányzati közös feladatként deklarálták, melynek fedezetét az állami és a helyi szereplők közösen finanszírozzák, a döntéshozásban a partnerségi és szubszidiaritási elvek érvényesítésével (HORVÁTH GY. 1998). Az önkormányzati törvény módosításával az Országgyűlés bővítette a megyei önkormányzatok (NUTS-5/ LAU 2) területfejlesztési feladatait, elismerve a területrendezés, környezetvédelem, idegenforgalom, foglalkoztatáspolitikai területi koordinációját, területi önkormányzati hatáskörként. Forrást azonban továbbra se kaptak a feladat ellátásához, így a megyei önkormányzatok továbbra sem szereztek meghatározó befolyást a területfejlesztési döntésekben.

A területfejlesztési feladatokat és hatásköröket összefogó, a területfejlesztés teljes magyarországi intézményrendszerét szabályozó törvény megszületését ellentmondásos szakmai és politikai elvárások nehezítették. „Az ország kiegyensúlyozott területi fejlődése és a térségi társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésének előmozdítása, valamint az átfogó területfejlesztési politika érvényesítése, az országos és a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolása érdekében, [...] az Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel”,<sup>4</sup> a kényszerű kompromisszumok árán megszülető törvény megteremtette a területfejlesztés és területrendezés feladatainak törvényi szabályozását, továbbá intézményesítette a korábban hiányzó integrációt és kooperációt a különböző szabályozók és igazgatási szintek között, s megindította a döntéshozatali rendszer decentralizációját. A törvény megerősítette a regionális politika gazdaságfejlesztési dimenzióját, valamint alapvető követelményként határozta meg a fenntartható fejlődés és a méltányosság és kiegyenlítés követelményét. A törvény amellett, hogy meghatározta a területrendezés és területfejlesztés céljait és feladatait, meghatározta e két terület kapcsolódási pontjait (KÖSZEGFALVI Gy. 2009). A törvény megalkotásával a jogalkotó egyértelmű szándéka volt, hogy biztosítsa az irányítási és tervezési rendszer nyilvánosságát, illetve a demokratizmus és a szubszidiaritás elvének érvényesítését, továbbá, hogy megteremtse a regionális politika komplex kezelésének feltételeit mind a tervezés, mind az irányítás, mind pedig az elosztás-finanszírozás területén.

A területfejlesztés legmagasabb rangú irányító szervezete továbbra is az Országgyűlés maradt. A Parlament az alapvető elosztói- és szabályozói hatásköröket birtokolta, melyek közül kiemelkedik az Országos Területfejlesztési Konceptiónak (OTFK) elfogadása és a források meghatározásának hatásköre. Ugyanakkor az operatív irányítási feladatokat a Kormány látta el. Feladatai közül kiemelkedett - a döntés-előkészítés mellett - a fejlesztési eszközök összehangolásáról és decentralizálásáról való döntés lehetősége, illetve a végrehajtási szabályok megalkotásának feladata.

A területfejlesztési törvény amellett, hogy egységesítette és törvényi szintre emelte a területfejlesztés kérdésének kezelését, a területfejlesztési intézményrendszer kialakításával ért el igazi elmozdulást. A jogszabály létrehozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot (OTFT) az érdekegyeztetés, az érdekképviselet és érdekérvényesítés magas szintű fórumaként. Az OTFT közreműködött az országos és térségi fejlesztési központok kidolgozásában, a területfejlesztési politika kialakításában, a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolásában, továbbá koordinálta az önkormányzati feladatok végrehajtását és véleményt nyilvánított a pénzeszközök felhasználásáról.<sup>5</sup> Az OTFT döntő mértékben konzultatív szervezet, melynek fő rendeltetése az ágazatok és régiók közötti konzultáció biztosítása volt. A területfejlesztési törvény az OTFT létrehozása mellett kialakította az egész ország területét lefedő, kistérségi, megyei és regionális szintű decentralizált, döntési hatáskörrel rendelkező, partnerség elvére épülő intézményrendszert. Az új intézményrendszer teljesen megfelelt az Európai Unió követelményrendszerének, hisz az Európai Unió által meghatározott szubszidiaritási és partnerségi alapelveket teljesítette. Emellett keretet és lehetőséget biztosított a különböző szektorok és szintek közötti párbeszéd és együttműködés megteremtéséhez, továbbá hozzájárult a különböző szintek és szereplők közötti valós munkamegosztás megteremtéséhez.

<sup>4</sup> A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény preambuluma

<sup>5</sup> www.terport.hu, Lechner Lajos Tudásközpont Nonprofit Kft. honlapja. (letöltve: 2014. november 13.)

Sajnálatos módon megfelelő végrehajtási rendelkezések hiányában párhuzamosságok jöttek létre mind kistérségi (NUTS-4/LAU-1), mind megyei (NUTS-3), mind regionális (NUTS-2) szinten, miközben egyes feladatok delegálása nem valósult meg az intézményrendszeren belül. Ez korlátozta a feladatok hatékony végrehajtását és a szubszidiaritás elvének érvényesítését. A regionális területfejlesztési tanácsokkal ellentétben, ahol a jogszabály csak meghatározott tanácsok létrehozatalát írta elő kötelező erővel, a megyei területfejlesztési tanácsokat kötelezően létre kellett hozni. A jogalkotó e szervezeteket bízta meg a decentralizált fejlesztési források elosztásával, a stratégiai dokumentumok véleményezésével, továbbá válságkezelő intézkedések kezdeményezésével. A regionális és a megyei tanácsok feladatstruktúráját áttekintve látható, hogy a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokat emelte kulcspozícióba. Ezt többek között a régiókatételek között fennálló ellentmondás és a regionális területfejlesztési tanácsok nem a teljes ország területét lefedő jellege implikálta.

A megyei területfejlesztési tanácsok működését meghatározó konkrét jogszabályi normákat a Pénzügyminisztérium állásfoglalással próbálta pótolni, mely alapján a tanácsok szervezeti és működési szabályzataikban szabályozták működésüket, illetve hozták létre munkaszervezetüket. A tanácsok elosztási politikáját az alkudozás, a kompromisszumkeresés jellemezte, mely során törekedtek kiemelt figyelmet fordítani az infrastruktúra fejlesztésére és munkahelyteremtésre. A források elosztásában a decentralizáció és a szubszidiaritás elve azonban csak korlátozottan érvényesült. A források elosztásába a Kormányzat folyamatosan módosuló végrehajtási utasításokkal indirekt, míg a miniszteri vétó és felfüggesztési jog gyakorlásával direkt módon is be tudott avatkozni (KÖSZEGFALVI GY. 2009).

A területfejlesztési törvény céljainak végrehajtása, a területfejlesztési célleírányzat és a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználási szabályainak kialakítása, ideértve az alapok területi allokációja számítási módszereinek kimunkálását is, igényelt olyan megyei szintnél kisebb területbeosztást, amely teljes egészében és ismétlés nélkül lefedi az ország területét, valamint, amelynek alapján - megfelelő számítási metódusok alkalmazásával - meg lehet határozni a kedvezményezett térségeket. Tekintettel arra, hogy erre a célra az önkormányzati területfejlesztési társulások területe nem volt használható (mert egyrészt nem fedték le az ország területét, másfelől ismétléseket tartalmaztak), kézenfekvő volt az egyetlen kész és a feltételeknek megfelelő területbeosztás, a statisztikai kistérségi rendszer (NUTS-4 / LAU-1) felhasználása. Ezek hatására az eredetileg kifejezetten statisztikai célra kialakított terület-beosztási rendszer felértékelődött mind a területi, mind a helyi önkormányzatok szemében, de a területfejlesztésben érdekelt főhatóságok szakemberei számára is. Ebből következett, hogy már a területfejlesztési törvény, illetve az országgyűlési határozat előkészítésének időszakában megfogalmazódott - elsősorban az önkormányzatok részéről - a terület-beosztási rendszer felülvizsgálatának igénye. Létrejött 12 új statisztikai kistérség, így a módosított rendszer 150 statisztikai kistérséget tartalmazott, mely 1997. augusztus 1-jén lépett életbe (GÁLOSI-KOVÁCS B. 2011). A területfejlesztési törvény elfogadását követően a területfejlesztési intézményrendszer és az új támogatási rendszerek kialakításával elindult a kistérségi szintű társulások megalakulásának folyamata is. A törvény a kistérségek rendszerét nagyban felértékelte, mint a területfejlesztés és rendezés területi elemeit. Ilyen módon a helyi területfejlesztési politikában, a decentralizált fejlesztési források elosztásában kulcsszerepet játszó terület kialakításában fontos szerepet kapott. Ugyancsak a kistérségi rendszernek a szerepét értékelte fel a kedvezményezett térségeknek az e rendszer keretein belüli meghatározottsága. A törvény már nemcsak elvi lehetőséget adott az önkormányzatok területfejlesztési célú társulásainak kialakulásához, de a területfejlesztés alapegységeként jelölte meg azokat, és kötelezéseket határozott meg számukra, bevonva őket intézményesen is a területfejlesztés folyamatába (G. FEKETE É. 1998). A feladatok mellé szavazati jogokat is adott a területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsokban kettős megkötéssel. Egyrészt a KSH által kialakított statisztikai kistérségekben működő társulások juthattak képviselőkhöz, tehát statisztikai körzetenként egy-egy képviselője tagja lehetett a tanácsnak, másrészt korlátozta számukat is, ami a törvény 1999. évi módosításáig nem haladhatta meg a hatot. Az önkormányzatok előtt megnyílt a lehetőség, hogy a területfejlesztési önkormányzati társulások útján befolyásolhatják az elosztási döntéseket, képviselhe-

tik területi érdekeiket ott, ahol a megpályázható alapok erőforrásainak elosztásáról döntenek. Ott, ahol a statisztikai kistérségek száma magasabb volt, a képviselet nem volt teljes körű. Az ilyenkor alkalmazott megoldás egyike az volt, hogy a kistérségek rotációjával biztosították a megyei területfejlesztési tanácsokban való megjelenés lehetőségét, illetve közös képviselő kinevezésével oldották meg a részvételt.

A területfejlesztési törvény elfogadásának a várakozásokkal ellentétben a megyei önkormányzatok nem nyertesei, hanem veszteseik lettek. A döntésekbe való beleszólásuk elnökük útján valósult meg, akik hivatalból, vagy delegálás útján vettek részt a fejlesztési tanácsok működésében. Összességében azonban elmondható, hogy továbbra is csak mellékszereplők maradtak a területfejlesztésben, a főszerep a megyei területfejlesztési tanácsoké lett.

### Az intézményrendszer bővítése

A területfejlesztési törvény kidolgozása során a jogalkotó akceptálta a korábban zajló megyevitáknak azon konklúzióját, hogy megyék, mint területi egységek nem tudnak regionális funkciókat betölteni, ezért szükséges a megyéknél nagyobb területi egységek, régiók kialakítása. A jogszabály magába foglalt minden a korábbiakban bevezetett térfogalmat, melyek közül sok nem rendelkezett egyértelmű területi lehatárolással. A törvény nem adott egyértelmű régió fogalmat, különböző típusú régiókat meghatározva elbizonytalanította a régióképzés metódusát. A tervezési-statisztikai régiók tervezési és statisztikai célokat szolgáltattak, alkalmazkodva a megyei közigazgatási egységek határaihoz. Az Országgyűlés az OTFK elfogadásával 7 tervezési-statisztikai régiót határozott meg, amik később a területi nomenklátúra NUTS-II szintjeként meghatározóvá váltak a hazai tervezésnek és fejlesztésnek. Emellett a törvény létrehozta az úgynevezett fejlesztési régiókat is, azonban nem határozta meg, hogy a regionális fejlesztési tanácsokat milyen térbeli egységekre kell létrehozni, melynek következtében a NUTS II régiók rendszere és a regionális területfejlesztési tanácsok működési területe eltérhetett egymástól. A törvény azzal, hogy bár megkülönböztette a két régiótípust, de azzal, hogy nem tisztázta azok egymáshoz való viszonyát, gátolta a regionális tervezési és fejlesztési szint meghonosodását és megszilárdulását Magyarországon. A törvény meghatározta a területfejlesztés szempontjából kiemelten kezelendő, beavatkozásra szoruló térségtípusokat, azonban emellett olyan tércategóriákat is meghatározott, melyeket nem definiált (KÖSZEGFALVI Gy. 2009, PÁLNÉ KOVÁCS I. 2000a).

A törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek sem segítették elő a regionalizmus meghonosodását. Egyedül a vállalkozási övezetek létrehozásának és működésének szabályairól szóló 189/1996 (XII. 17.) Kormányrendelet tartalmazott közvetlenül a régióknak címzett hatáskört azzal, hogy a miniszter mellett a regionális fejlesztési tanács számára biztosított hatáskört a vállalkozási övezetté nyilvánítás kezdeményezésére.

A régiófogalom pluralizmusát tovább erősítette az idegenfoglaló területi irányításának korszerűsítéséről szóló 1007/1998. (I. 23.) Kormányrendelet, ami a meglévő régiókategóriák mellett létrehozta az azoktól eltérő területi lehatárolással rendelkező idegenfoglaló régiókat.

1998-ban a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium felkérésére az MTA Regionális Kutatások Központjában (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2000b) zajló kutatás megállapította, hogy az ellentmondásos szabályozás ellenére 1997-re szinte az ország teljes területén létrejöttek a regionális területfejlesztési tanácsok, melyek működési területe csak részben egyezett meg a NUTS II régiókkal. A létrejött tanácsok üléseket ritkán tartottak, tekintve, hogy néhány kis súlyú hatáskörön kívül nem rendelkeztek feladatokkal. Egységes szabályozás hiányában eltérő méretű és jogi státuszú munkaszervezetek jöttek létre, sok esetben önálló jogi személyiség nélkül.

A területfejlesztési törvény 1999. évi átfogó módosítása nem oldotta meg, sőt, inkább fokozta a kistérségek szerepe körüli bizonytalanságot. A kistérségek a korábbinál kisebb szerepet kaptak, a megyei területfejlesztési tanácsokban megyéenként - függetlenül a megyében kialakított statisztikai vonzáskörze-

tek számától - egységesen csak három önkormányzati társulási képviselő kapott helyet (BÉRCESI F. 2002). A területfejlesztési támogatásokról szóló új országgyűlési határozat (24/2001. /IV. 20./ OGY-határozat) a korábbtól eltérő módon határozta meg a keretek felosztását. Az önkormányzatok törekedtek kedvezményezett kistérségbe kerülni, és olyan terület-beosztási javaslatot keresztülvinni, ami a támogatási alapokhoz való hozzájutást biztosítja, ha kell a kistérségi területbeosztás elsődleges céljának, alapelveinek figyelmen kívül hagyása árán is. A témában érintett főhatóságok egy újabb felülvizsgálat megszervezése elől most sem zárkóztak el. Az Országos Területfejlesztési Tanács 2001. december 13-ai ülése elfogadta az Földművelődési és Vidékfejlesztési Minisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal közös előterjesztése alapján a felülvizsgálat programját, de a módosított rendszer csak 2004. január 1-jén lépett hatályba. Az új statisztikai rendszer 18 új kistérség létrehozásával 168 kistérséget tartalmazott.

Csökken a kistérségi társulások részvétele a regionális fejlesztési tanácsok döntéshozatalában is. Az így delegált személyek kijelölése rendszerint személyes vonásaik, lobbyképességük, vagy a kistérségben tapasztalható „centrum-periféria”-elv alapján történt, és ez magában hordozta annak a veszélyét, hogy a megbízatást hosszú ideig betöltők - rendszerint a kistérség legjelentősebb városának polgármesterei - meghatározó befolyásra teygenek szert.

Problémát jelentett az, hogy a törvényhozó a kistérségeknek kulcsszerepet szánt, viszont a szervezésüket és a finanszírozásukat meglehetősen elhanyagolta. Nem volt következetes az a lépés, hogy a kistérségi szinten a partnerséget nem intézményesítette. Miután a törvény a kistérségi együttműködés számára önkormányzati társulási formát ír elő, elméletileg ki is zárja a gazdálkodó szervek és egyéb partnerek közvetlen bevonását a társulások működésébe. A másik probléma, hogy nem volt elegendő támpont a társulások szervezésének, működésének alakításához, főleg a területfejlesztési funkciót illetően. Ennek és a térségi lehatárolás bizonytalanságainak következtében a kistérségi társulások szinte megduplázódtak (PÁLNÉ KOVÁCS I. 1996). A fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás erős kényszere miatt az Alkotmányban biztosított társulási szabadság kiüresedett, a két nagy területű és népességű kistérség (Budapest és Debrecen) kivételével 2007-re mindenütt létrejöttek a társulások. Ugyanakkor jellemző, hogy az önkormányzatok igyekeznek a lehető legminimálisabb szinten tartani a kooperációt és minél többet megtartani az önállóságukból.

A kezdeti időszakban valós területfejlesztési igények helyett az egyes önkormányzatok fejlesztési, felújítási igényeinek kielégítéséhez nyújtott segítséget ez az együttműködési forma, javítva az érdekérvényesítés esélyeit. A későbbiek során azonban egyre több, valós térségfejlesztési feladat, közös elképzelés fogalmazódott meg, amelyet a területfejlesztési pénzeszközök funkciók szerinti szétválasztása erőteljesen ösztönzött. A pályázati rendszer kibővülésével új nehézségekkel kellett szembenéznie a kistérségi területfejlesztési társulásoknak, ugyanis nem rendelkeztek olyan munkaszervezeti háttérrel, amely a pályázatok bonyolult, szövevényes előkészítő feladatait elvégezte volna (PAP N.-SZABÓ-KOVÁCS B. 2010).

A Területfejlesztési törvény 2004-es módosításával az Országgyűlés a kistérségek területfejlesztésben betöltött szerepének biztosítása érdekében létrehozta az országot átfedés mentesen lefedő kistérségi fejlesztési tanácsok és többcélú kistérségi társulások rendszerét. Azon kistérségekben, ahol létrejött a kistérség valamennyi önkormányzatát magába foglaló többcélú kistérségi társulás, azokban e társulás ellátja a települési önkormányzati feladatok szerződésben nevesített nem túl tág körét, valamint a kistérségi területfejlesztési feladatokat. Ahol nem jött létre valamennyi települést magukba foglaló többcélú kistérségi társulás, azokban a területfejlesztési feladatok ellátására kistérségi fejlesztési tanácsok alakultak, mely a kistérség teljes területén az összes település bevonásával működő, a területfejlesztési feladatok összehangolását végző szervezet. A többcélú kistérségi összefogást segítő támogatás keretében az állam anyagi eszközökkel ösztönözte a térségi összefogást, hogy javuljon a lakossági szolgáltatások színvonala, hatékonyabb legyen azok ellátása, emelkedjen a kisebb településeken élők esélyegyenlősége, valamint a kistérségi területfejlesztési projektek megvalósításának elősegítése és a kistérségi közigazgatási ügyintézés korszerűsítése. A létrejövő új intézményeknek a területfejlesztéshez kapcsolódóan a fő feladata a kistérség területfejlesztési koncepciójának és az annak figyelembevételével készített területfejlesztési

programnak a kidolgozása, elfogadása, végrehajtásának ellenőrzése, a megvalósítása érdekében pénzügyi tervek készítése, valamint a költségvetésük megállapítása és végrehajtása volt. A területfejlesztési tanácsok rendszerének új szinttel való kibővítése tovább növelte a párhuzamosságokat a területfejlesztés intézményrendszerében. Szakmai körökben megfogalmazott vélemény alapján az új szint létrehozása teljesen felesleges volt, ugyanis a szétosztható forrás mértéke a legkisebb mértékben sem igazolta 160-180 új tanács és munkaszervezet létrehozását (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2003).

## A területfejlesztési intézményrendszer reformja

A 2010-ben felállt új kormány ismételten napirendjére tűzte a területfejlesztés kérdését. Megállapításra került, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2010-ig történt számos módosítása következtében elvesztette belső koherenciáját, belső logikai összefüggései számos helyen megbomlottak. A törvény és a kapcsolódó jogszabályok az intézményrendszer működése során számos párhuzamosságot generáltak:

- Kistérségi szinten a törvény lehetőséget adott területfejlesztési önkormányzati társulások létrehozására, amely mellett létrehozta a kistérségi fejlesztési tanácsokat is. Ezek feladatai nagymértékben átfedésben álltak a területfejlesztési önkormányzati társulások feladataival.
- Megyei szinten a jogszabály létrehozta a megyei területfejlesztési tanácsokat, amelyek 1996-tól 2001-ig kizárólagosan, 2001-től 2006-ig a regionális fejlesztési tanácsokkal párhuzamosan látták el a hazai decentralizált területfejlesztési források kezelésével kapcsolatos feladatokat. Ezek regionális szintre helyezésével párhuzamosan a megyei szintű területfejlesztési feladatok fokozatosan kiüresedtek, a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési tevékenysége elsősorban a területrendezési terv készítésére korlátozódott.
- Regionális szinten a regionális fejlesztési tanácsok 2001-től fokozatosan átvették a hazai decentralizált források kezelését egészen 2009-ig, amikortól új hazai források nem álltak a tanács rendelkezésére, így azok léte részben okafogyottá vált. A fenti anomáliák megszüntetése érdekében a területfejlesztési törvény 2011. decemberi módosításával az állam a területfejlesztési feladatokat területi szinten a regionális- és megyei fejlesztési tanácsok megszüntetésével 2012. január 1-jétől a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. A területfejlesztési feladatok megyei önkormányzatokhoz történő rendelése a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének jelentős átalakítását tette szükségessé.

A regionális és megyei területfejlesztési tanácsok jogutódjává a területileg érintett megyei önkormányzatok váltak. A korábbiakban a regionális területfejlesztési tanácsok tulajdonát képező regionális fejlesztési ügynökségek először a Magyar Állam, majd a területileg illetékes megyei önkormányzatok tulajdonába kerültek. Az új szabályozás az regionális fejlesztési ügynökségek kiemelt feladataként a megyei, fővárosi fejlesztési program megvalósításával összefüggésben a fejlesztési döntések előkészítését, végrehajtását, valamint a területfejlesztés intézményi munkájának segítségét határozza meg.

A területfejlesztési törvény módosítását követően az alábbiak lettek a megyei önkormányzatok fő terület- és vidékfejlesztési feladatai:

- elkészíti és elfogadja a megye területfejlesztési koncepcióját és programját,
- részt vesz operatív programok kidolgozásában,

## A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon

- részt vesz a területfejlesztési programok végrehajtásának nyomon követésében és értékelésében,
- előzetesen véleményezi az országos és a megyét érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat,
- előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat, programokat,
- véleményezi az államigazgatási szervek megyét érintő fejlesztési elképzeléseit és pályázatit,
- együttműködik más megyei önkormányzatokkal tervezési feladatokban,
- dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról,
- dönt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról,
- dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról,
- dönt térségi fejlesztési tanács létrehozásáról, abban való részvételről,
- dönt külföldi régiókkal való együttműködésről, nemzetközi programokban való részvételről,
- együttműködik az önkormányzatokkal, területi államigazgatási szervekkel, társadalmi és szakmai szervezetekkel, gazdasági szereplőkkel,
- segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződését, a területfejlesztési önkormányzati társulások és térségi fejlesztési tanácsok munkáját (tervezés, döntés előkészítés).<sup>6</sup>

A megyei önkormányzatok korábbi, elsősorban intézményfenntartói feladataik megyei intézményfenntartó központok részére történő átadását követően megkezdték a területfejlesztési tanácsok feladatainak átvételét és a 2014-2020-as fejlesztési időszakra való felkészülést. Az önkormányzati intézmények mellett a megyei önkormányzati hivatalok humán erőforrás és eszközállományának jelentős része is átkerült a megyei intézményfenntartó központokhoz, így az önkormányzatok minimális finanszírozással, néhány fős apparátussal láttak neki az új feladatok végrehajtásának. Ennek megfelelően közel sem ideális körülmények között kezdődött meg a megyei területfejlesztési koncepciók kidolgozása. Első lépésként a megyei önkormányzatok elkészítették a megyei koncepciókat megalapozó helyzetértékeléseket és helyzetfeltárásokat. E dokumentumok elkészítését külön forrás hiányában döntő részt az önkormányzati hivatalok végezték, sok esetben külső szakértők bevonása nélkül. Az anyagok ennek megfelelően alapvetően már rendelkezésre álló, elsősorban statisztikai adatokra alapozva készültek el. A tervezés folytatásához szükséges forrást a Kormányzat az Államreform Operatív Program keretében, pályázati úton biztosította a megyei önkormányzatok számára. A maximum 90 millió forintos állami támogatásból a megyei önkormányzatok véglegesíthették a helyzetértékelő és helyzetfeltáró dokumentumaikat, felmérhették a megyei fejlesztési szükségleteket és beazonosíthatták a megyei fejlesztési irányokat, továbbá elkészíthették fejlesztési koncepciójukat és programjukat.

A helyzetfeltáró és helyzetértékelő dokumentumok elkészítését követően a megyei önkormányzatok külső szakértők és a regionális fejlesztési ügynökségek bevonásával megkezdték a területfejlesztési koncepciók kidolgozását. A megyei szakmai szervezetekkel való egyeztetések mellett a lakosság is lehetőséget kapott fejlesztési javaslatainak megfogalmazására és eljuttatására a megyei önkormányzatok felé. A beérkezett javaslatok és egyeztetések alapján a megyei önkormányzatok [218/2009 kormányrendelet](#)<sup>7</sup> alapján elkészítették a megyei területfejlesztési koncepciókat, melyekben meghatározták a megyék 2030-ig történő fejlesztésének irányait és céljait. A területfejlesztési koncepciók célrendszere adta az alapját a megyei területfejlesztési programok kidolgozásának.

<sup>6</sup> A területfejlesztésről és a területrendezésről 1996. évi XXI. törvény

## A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon

A koncepció által meghatározott célok végrehajtása érdekében a megyei önkormányzatok megkezdték a 2020-ig szóló területfejlesztési programjaik kidolgozását. A területfejlesztési programokban a megyei önkormányzatok meghatározták a koncepció célrendszerének végrehajtásához szükséges prioritásokat és intézkedéseket, továbbá megkezdték az ezek végrehajtását támogatni tudó megyei fejlesztési elképzelések összegyűjtését.

A megyei területfejlesztési programok kidolgozásával párhuzamosan a Kormányzat a megyei önkormányzatok bevonásával készítette el a megyei önkormányzatok által végrehajtani kívánt fejlesztések forrását biztosító Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot (TOP). A TOP a regionális operatív programok utódjaként funkcionál, elsődleges célja a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósításának támogatása.<sup>8</sup> Területi operatív programként ennek megfelelően kiemelten a helyi, a területfejlesztési koncepciók és programok megalkotása során felmért problémákat, és az azokra helyi szinten kidolgozott megoldások megvalósítását kéne támogatni, azonban erre csak korlátozottan lesz képes. A fő problémát az adja, hogy bár a korábbi regionális szint helyett megyei szinten történt a tervezés, azonban a korábbi önálló regionális operatív programok helyett a hat kevésbé fejlett régióba tartozó 18 megye egy operatív program keretében valósíthatja meg fejlesztési elképzeléseit. Tekintve, hogy az operatív program és az az alapján megjelenő pályázati felhívások taxative, megyei specifikumok nélkül tartalmazzák az operatív program forrásából megvalósítható beruházások körét, így az eltérő megyei célok minimális mértékben tudnak csak megjelenni a végrehajtás során.

Ezen igen szűk peremfeltételek mellett dolgozták ki a megyei önkormányzatok integrált területi programjaikat. Az integrált területi programokban a megyei önkormányzatok a TOP által meghatározott szűk peremfeltételek mellett meghatározták a megyék számára dedikált források felhasználásának ütemezését, továbbá a pályázatok elnyeréséhez szükséges megyespecifikus szakmai kritériumokat. Bár a [272/2014-es kormányrendelet](#)<sup>9</sup> alapján a megyei önkormányzatok által megválasztott személyek (általában a megyei elnökök) tagjai a TOP keretében benyújtott pályázatokat bíráló bizottságoknak, azonban a megyék a pályázatok eredményére érdemi befolyást csak a megye specifikus kritériumrendszerek meghatározásán keresztül tudnak kifejteni, így érdemi befolyást a döntéshozatalra nem tudnak gyakorolni. A megyei önkormányzatok és hivatalaik kulcsfeladatot TOP keretében benyújtott pályázatok előkészítésében és a nyertes pályázatok menedzselésében kaptak, mely feladatok nem döntéshozói, vagy közhatalmi, hanem elsődlegesen adminisztratív feladatok.

Az elvileg megyeközpontú területfejlesztés speciális szereplői a megyei jogú városok. A [272/2014 \(XI. 5.\) kormányrendelet](#) alapján a megyei jogú városok önálló területi szereplők, melyek megfelelően közigazgatási területük vonatkozásában a megyei önkormányzattól függetlenül, önállóan terveznek. Itt szükséges megjegyezni, hogy bár a megyei jogú városok városfejlesztési koncepciói és integrált városfejlesztési stratégiái nem lehetnek ellentétesek a megyei fejlesztési dokumentumokkal, azonban ezek a gyakorlatban nem jelentős megkötést jelentenek a megyei jogú városok tervezési és fejlesztési gyakorlatára. Ennek megfelelően a megyei jogú városok közgyűlései a számukra dedikált TOP források felhasználása tekintetében a megyei tervezéstől függetlenül döntenek. A megyei jogú városok - megyei önkormányzatokkal párhuzamosan - kidolgozták integrált területi programjaikat, meghatározva a források felhasználásának ütemezését. Fontos és meghatározó különbség a megyék és megyei jogú városok között, hogy a megyei jogú városok számára dedikált forráskeret csak a megyei jogú városok közigazgatási területén használható fel, így a megyei jogú városok gyakorlatilag - TOP peremfeltételei között - szabadon dönthetnek a számukra dedikált források felhasználásáról. Ennek megfelelően a megyei jogú városok esetén érvényesül leginkább a szubszidiaritás elve területfejlesztési folyamatokban.

<sup>7</sup> A területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet

<sup>8</sup> Terület- és Településfejlesztési Operatív Program

<sup>9</sup> A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

Ennek tekintetében bár a területfejlesztési törvény a megyei önkormányzatokat jelölte ki a területfejlesztési feladatok kizárólagos címzettjévé (megyei jogú városok mellett), azonban a gyakorlat lényegesen elmarad attól, hogy a megyei önkormányzatok a területfejlesztési törvényben rögzítettnek megfelelően önállóan dönthessenek a hozzájuk tartozó terület- és vidékfejlesztési források felhasználása vonatkozásában. A törvényben a megyék számára meghatározott szerep gyakorlatban leginkább a megyei jogú városok tekintetében érvényesül, akik a megyei folyamatoktól szinte teljes függetlenséget élvezve, a TOP által megszabott peremfeltételek mellett szabadon dönthetnek fejlesztéseikről.

### Összegzés

A területfejlesztést Magyarországon a szakma, a területfejlesztést meghatározó jogszabály és a területfejlesztésre döntő befolyást gyakorló szereplők más-más módon definiálják, abban azonban mindenki álláspontja megegyezik, hogy a területfejlesztés egyike a nemzetgazdaság sorsát és jövőjét meghatározó szakpolitikáknak.

A területfejlesztés magyarországi intézményesülése jóval megelőzte a magyarországi területfejlesztés intézményrendszerét alapvetően meghatározó területfejlesztési törvény 1996-ban történő elfogadását, sőt, az 1989-ben lezajlott politikai rendszerváltást is, azonban a mai értelemben vett, a helyi szereplők igényeit és céljait középpontba helyező területfejlesztésről az 1990-es évek közepétől beszélhetünk.

A rendszerváltást megelőzően a területfejlesztés a tervutasításos rendszerben kevés figyelmet kapott, a regionális politika szerepe nehezen volt megragadható, a helyi igazgatás szervezete a reálfolyamatokat képezte le. Regionális (NUTS-2) szint nem létezett, a döntések hierarchikus módon, központosítottan, a demokratikus érdekérvényesítést kizárva születtek, annak ellenére, hogy a járások (NUTS-4/LAU-1) 1983-ig történő megszüntetéséig alapvető szereppel bírtak a magyar társadalom életében. Az 1990-es Önkormányzati törvény kimondta, hogy a települések és a megyék tanácsai (NUTS-3) között semmiféle alá- és fölérendeltségi viszony nincs. Ennek ellenére a fejlesztési forrásokat a megyei tanácsok (NUTS-3) disztributálták, sok esetben a helyi igények figyelembevétele nélkül.

A rendszerváltást követő két év legmeghatározóbb központi területfejlesztési intézkedése a kihelyezett kormányülés volt. Ha a kormányzat érzékelte, hogy valamely térségben válsággóc van kialakulóban, ott kihelyezett kormányülést tartott, ahol intézkedéscsomagot állítottak össze a térségi válságkezeléshez, amelyek legtöbb esetben ad hoc intézkedéseket tartalmaztak. A központi kormányzati intézkedések kevés eredményt hoztak, mely a kormányt a helyi szereplők bevonására sarkalta. A kormányzat által támogatott regionális fejlesztési politika megerősödésének gátját ugyanakkor pont a helyi szereplők bevonása, a települési szint (NUTS-5 / LAU-2) területi szint fölé (NUTS-2, NUTS-3) emelése jelentette. A területi önkormányzás háttérbe szorítása gátolta a területi fejlesztési politika kiteljesedését, különösen az aprófalvas térségekben. A települési önkormányzatok ugyanis versenyhelyzetbe kerültek egymással a fejlesztési források allokálása során, így a térségi, komplex érdekek érvényesítését háttérbe szorították az egyéni, települési érdekek. A területi koordinációt igénylő feladatok ellátását a megyei önkormányzatok helyett dekoncentrált államigazgatási szervek végezték.

A területfejlesztési törvény elfogadása óta számos jelentős változáson ment keresztül a területfejlesztés intézményrendszere és forrásallokációja. A területfejlesztési törvény 1996-os megalkotásával a jogalkotó egyértelmű szándéka volt, hogy biztosítsa az irányítási és tervezési rendszer nyilvánosságát, illetve a demokrácia érvényesítését, továbbá, hogy megteremtse a regionális politika komplex kezelésének feltételeit mind a tervezés, mind az irányítás, mind pedig az elosztás-finanszírozás területén. A törvény 2011. decemberi módosításával az állam a területfejlesztési feladatokat területi szinten a fejlesztési tanácsok megszüntetésével 2012. január 1-jétől a megyei önkormányzatok és megyei jogú városok hatáskörébe utalta.



## Irodalom

- A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet
- A területfejlesztésről és a területrendezésről 1996. évi XXI. törvény
- A területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet
- BÉRCESI F. (2002): A kistérség helye, szerepe a közigazgatás rendszerében. Magyar Közigazgatás, 9. sz. pp. 522-540.
- ENYEDI GY. 2000: A területfejlesztés tudományos megalapozása. Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés, Budapest, pp. 13-28.
- FARAGÓ L. 1987: A területfejlesztés fogalmáról. Tér és Társadalom, 1:1, pp. 5-16.
- GÁLÓSI-KOVÁCS B. 2010: Környezetfejlesztés a kistérségekben. A környezettudatos kistérségfejlesztés kézikönyve. Publikon Kiadó, Pécs, 250 p.
- GÁLÓSI-KOVÁCS B. 2011: A kistérségek és környezetvédelmi fejlesztésük jellemzői a Dél-dunántúli régióban. Pécs: Virágmandula Kft., 2011. 342 p.
- G. FEKETE É. 1998: Bevezetés az alulról vezérelt bottom up vidékfejlesztés elméletébe és módszertanába. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola, Szolnok, 128 p.
- HAJDÚ Z. 2001: Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg. Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 334 p.
- HORVÁTH GY. 1998: Európai regionális politika. Budapest-Pécs, 501 p.
- ILLÉS I. 2009: Területfejlesztés Magyarországon a 20. században. Miskolc
- KŐSZEGFALVI GY. 2009: Területfejlesztés Magyarországon a rendszerváltás után. Budapest-Pécs, 198 p.
- MIKLÓSSY E. 2012: A járásek viszontagságai. In: Területi Statisztika. 15. 52. évf. 2. sz. pp. 102-124.
- PAP, N.-SZABÓ-KOVÁCS, B. 2010: The importance of micro-regional organisations /associations in Hungary. Megatrend Review/Megatrend Revija 7:1 pp. 141-163.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 1994: Megyei önkormányzat és területfejlesztési tanács. Európába megy-e a megye? In.: HRUBI L. et al.. szerk.: Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28-30-i harkányi konferencián. Szerk.: Pécs: Baranya Megyei Közgyűlés, pp. 109-113. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 1999: Regionális politika és közigazgatás. Területi és Települési Kutatások, 14, Studia Regionum Budapest-Pécs, 282 p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2000a: Előszó. In: Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés, Budapest, 2000, pp. 7-11.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2000b: Térszervezési stratégiák Magyarországon. In: Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés, Budapest, pp. 29-56.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2003: A területfejlesztés kihívásai és válaszok a törvénymódosítás tükrében. Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások a 2003. november 13-14-i pécsi konferencián. Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat, 2004.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2012: A középszintű kormányzás Magyarországon: Új Magyar Közigazgatás, 5. évf. 10. sz. pp. 33-36.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2012a: Megyék új szerepben. Új Magyar Közigazgatás. 5. évf. 7-8. sz. pp. pp. 20-25.
- Terület és Településfejlesztési Operatív Program

## Szerzőink

### *Marton Gergely PhD*

Geográfus, adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Sporttudományi és Testnevelési Intézet, Sportelméleti és Sportszervezési Tanszékén. Fő kutatási területei a termék és desztináció alapú turizmusfejlesztés, a sportturizmus és a turisztikai innovációk vizsgálata.

### *Csapó János PhD*

Geográfus, habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet, Turizmus Tanszék. Kutatásai kapcsán főleg a területfejlesztés és a turizmus regionális aspektusai, a turisztikai termékfejlesztés, valamint az innovációk turizmusban betöltött szerepe kerül fókuszba.

### *Hinek Mátyás PhD*

Főiskolai tanár, Budapesti Metropolitan Egyetem, Turizmus, Szabadidő és Szálloda Intézet. Kutatásainak homlokterében a turisztikai termékfejlesztés, a fogyasztói viselkedés a turizmusban, valamint a turizmus gazdaságtanával kapcsolatos vizsgálatok állnak.

### *Kiss Róbert PhD*

Adjunktus, I-Shou University, International College, International Tourism and Hospitality Department. Kutatásai elsősorban a szabadidős turizmusra terjednek ki, ezen belül foglalkozik az aktív és sportturizmussal, ahogyan turisztikai desztinációk és attrakciók tekintetében fogyasztói magatartás-vizsgálattal is.

### *Grünhut Zoltán PhD*

Tudományos munkatárs az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontjában. 2013-ban Magyar Zoltán, 2014-ben Bolyai János posztdoktori ösztöndíjat nyert el. 2015 folyamán Jeruzsálemben (Israel Democracy Institute), 2016-ban az ankarai Middle East Technical University-n folytatott posztdoktori tanulmányokat. Kutatásai a társas fejlődés és demokratizáció, illetve a szociokulturális sajátosságok közötti összefüggésekre összpontosít, különös figyelemmel kísérve Izrael Állam ilyesféle aspektusait.

### *Gálosi-Kovács Bernadett PhD*

Geográfus, a PTE TTK Földrajzi Intézet adjunktusa, kutatási és oktatási témája: környezetföldrajz, energiaföldrajz, energiabiztonság, valamint a területfejlesztés környezeti aspektusainak vizsgálata.

### *Haffner Tamás MA*

okl. közgazdasági elemző - önkormányzati szaktanácsadó, PTE Földtudományok Doktori Iskola doktorandusza, a PTE Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola doktorjelöltje, a Baranya Megyei Önkormányzat stratégiai tanácsadója. Kutatási területei: uniós és magyar energiapolitika, megújuló energiaforrások alkalmazása, energiapolitika geopolitikai aspektusai, Magyarország területfejlesztési gyakorlata, Pécs ipartörténete.