

RÉGIÓK OROSZORSZÁGA

(Russia of the Regions)

HORVÁTH GYULA

Kulcsszavak:

Oroszország területi különbségek gazdasági térszerkezet regionális politika

Oroszország a Szovjetuniótól térben különlegesen egyenlően gazdasági szerkezetet örökölt. A területi fejlődést befolyásoló tőkeakkumuláció és ipartelepítés a kommunista kormányzás évtizedeiben korlátozott számú régiót érintett. A birodalom széthullását követően a legfejlettebb és a legszegényebb régiók közötti különbségek tovább növekedtek. A tanulmány a régiók közötti területi különbségeket és az azokat befolyásoló tényezőket elemzi, vizsgálja a markáns regionális problémákat, és ismerteti a regionális politika fontosabb dokumentumait.

Bevezetés

A Szovjetunió 1991. évi felbomlását követően a piacgazdaságra való áttéréssel és az egységes gazdasági tér darabjaira hullásával a regionális különbségek még erőteljesebbekké váltak. A gazdasági liberalizáció hatásai eltérő módon érvényesültek az ország egyes térségeiben. A mély gazdasági és a hosszan elhúzódó politikai válság az ország valamennyi régiójában érezte a hatását, a területfejlesztés döntő forrását jelentő állami beruházások minimálisra apadtak, a köztársaságok közötti korábbi szoros gazdasági kapcsolatok megszakadtak. Az ipari termelés a legnagyobb mértékben az európai központi, a déli és a távol-keleti régiókban csökkent, az erőforrásokban gazdag szibériai és az észak-oroszországi területeken az ipar visszaszorulása csekélyebb – bár még mindig jelentős – mértéket mutat (2. ábra). A változások nyertesei kizárólag Oroszország európai központjai lettek. Moszkva és Szentpétervár fejlődése posztindusztriális vonásokat mutat, az új piaci szervezetek (pénzüntézetek, üzleti szolgáltatási intézmények, exportvállalkozások) meghatározó hányada e két városban található. Az ország régiói közül különösen azok kerültek súlyos helyzetbe, amelyek gazdaságát gigantikus vállalati koncentrációk, egyoldalú specializáció jellemezte (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

A különböző fejlettségű régiókban élő népesség megoszlása Oroszországban, 1993 (Distribution of the Russian Population in 1993 Based on Regional Development Level)

<i>Régiótípus</i>	<i>A népesség száma, ezer fő</i>	<i>Megoszlás, százalék</i>
Elmaradott	34 745	23,4
Depressziós	35 073	23,7
Stagnáló (átmeneti)	30 527	20,6
Fejlett	47 900	32,3
<i>Összesen</i>	<i>148 245</i>	<i>100,0</i>

Forrás: Bandman–Guzner–Seliverstov, 1996. 211–243. o.; Bülov–Smirjagin, 1996. 181–183. o. alapján a szerző számításai.

Regionális átalakulás Oroszországban

A birodalom széthullása után az Oroszországi Föderációban jelentős regionális átrendeződés vette kezdetét. Az elmúlt másfél évtizedben az ország gazdasági és területi szerkezetét befolyásoló változások alapvető irányai a következők voltak:

- a Szovjetunió összeomlása után kialakult új állampolitikai helyzet (a korábbi belső perifériák külső perifériákká váltak),
- a tervgazdaság felszámolása, az új piaci viszonyok kialakulása,
- az orosz gazdaság külpiaci nyitása,
- Oroszország új típusú regionalizálása, a gazdaság átalakulása számtalan, közigazgatási határokon átnyúló szerveződéseket eredményezett, például az energetikai iparban, a közlekedésben,
- az urbanizáció új szakaszának kibontakozása, amelyben a városi életmódot és infrastruktúrát már nem közvetlenül az ipari és technológiai követelmények, hanem a modern, környezetbarát és az életkörülmények minőségét javítását szolgáló szempontok alakítják.

A piacgazdaságra való áttérés legérzékenyebben az ipari ágazatokat érintette. Az ipari termelés az 1990-es évek közepére a felére csökkent. A termelés-visszaesés régióként igen különböző mértékű volt. Az Észak-kaukázusi régióban 59%-kal, a Kalinyingrádi területen 63%-kal, az Uralon túli régiókban is közel 50%-kal mérséklődött az ipari termelési érték. Az alsóbb szintű területi egységeket (oblasztyokat) szemlélve még drámaibb csökkenést tapasztalhatunk. Ipari növekedés mindössze 17 területi egységre volt jellemző. A regionális differenciálódás fő mozgatóereje az ipar ágazati szerkezetének átalakulása volt. A legnagyobb (50–70%-os) visszaesés a textiliparban, a műszeriparban, a vegyiparban és a feldolgozásban következett be. Ezek, illetve a jellegtelen telephelyiparra alapozott gazdaságú régiók – elsősorban a nemzetiségek által lakott perifériákon – mutatják a legmélyebb depressziós vonásokat: A soknemzetiségű autonóm köztársaságokban a munkanélküliségi ráták eléri a 30%-ot, miközben a munkanélküliség a nyersanyagtermelő körzetekben 4–5%-ot tesz ki. A lakossági jövedelmek tíz–tizenöt-szörös különbséget mutatnak e két térségtípust összehasonlítva. Az ország régióinak egyharmadában a lakosság fele létminimum alatti jövedelemből él. A gazdasági ágazatok munkajövedelmei is jelentős eltéréseket eredményeztek: A fűtőanyagiparban dolgozók átlagkeresetei a nemzetgazdasági átlag háromszorosát, a könnyűipari bérek a felét érik el.

A cári parancsuralmi rendszer és a tervgazdasági logika alapján létrehozott régiók (oblasztyok) a nyílt piaci viszonyok között komoly problémákkal találták magukat szemben. Az orosz közigazgatási egységek jelentős része képtelen volt a piaci követelmények diktálta versenyfeltételeknek eleget tenni. Mindenekelőtt azok a települések kerültek nehéz helyzetbe, amelyek korábbi működését geopolitikai szempontok határozták meg (hadiipari komplexumok telephelyei, zárt katonai körzetek voltak), vagy fejlődésüket egyetlen óriásvállalat befolyásolta. Szakértői becslések

szerint a kedvezőtlen területszervezési körülmények következtében a bruttó hazai termék vesztesége évente 2–3%-ot tett ki.

A gazdaságot befolyásoló piaci optimalizációs kényszer és a népesség spontán mozgása a területi folyamatok szervezetlenségéből adódóan jelentős nyomást gyakorolt az infrastrukturális hálózatokra a feltörekvő régiókban, hatalmas tömegű infrastrukturális eszközök váltak kihasználatlaná ugyanakkor a kikötővárosokban, a nagy energetikai központokban: az orosz erőművek egytizede évek óta nem termel, korábban jelentős exportot lebonyolító, több száz kilométer csövezetékrendszer maradt kihasználatlanul. A két orosz emblemikus nagyváros, Moszkva és Szentpétervár infrastrukturális hálózatai ma már nem képesek a gazdasági fejlődés igényeinek eleget tenni.

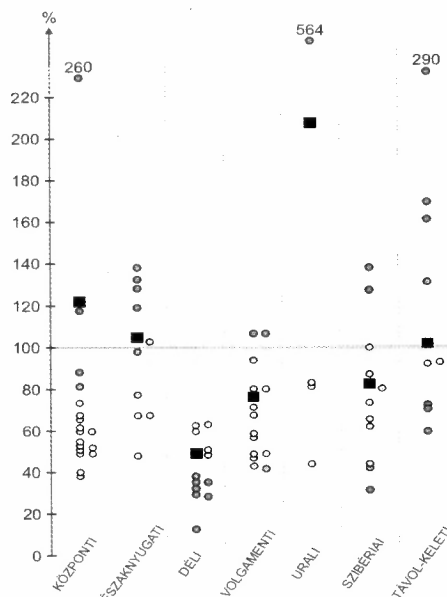
A Szovjetuniótól örökölt gazdasági alapok is hozzájárultak ahhoz, hogy Oroszország ma meghatározó módon nyersanyag-kitermelő országnak tekinthető. A világpiacon igazán versenyképesnek a nyersanyag-kitermelő régiók tekinthetők. Ezek a térségek vezetik az ország beruházási listáit, ide áramlik a legtöbb tőke és képzett munkaerő. Az elmúlt évtized infrastrukturális fejlesztéseinek legnagyobb hányadát is e térségek közúthálózatára fordították, utak épültek a nyersanyag-lelőhelyek, a kikötők és a határátkelők között. Ugyanakkor a korszerű városi infrastruktúra alulfejlettsége jelentős akadályát jelenti e térségek jövőbeni innovatív fejlődésének.

Az új regionális hierarchia azonban nem segíti elő a kohézió erősödését. Az ország elavult közigazgatási szerkezete, a merev területi határok megakadályozzák a kedvező gazdasági és társadalmi folyamatok térbeli terjedését, a vezető régiók nem képesek hatást gyakorolni egyéb térségekre. A területi szegregáció veszteségei nem elhanyagolhatóak (Északnyugat-Oroszország különböző területei együttműködés hiányában külön-külön fejlesztik például kikötő-iparukat és közúthálózatukat).

A gyenge kohézió egyik megnyilvánulási formája a területi egységek között megmutatózó nagymértékű területi különbség. Az egy főre jutó bruttó regionális termék alapján a legfejlettebb és legszegényebb oblaszty közötti különbség 2004-ben Oroszországban 44-szeres volt (duplája a világ leggazdagabb és legszegényebb országa közötti jövedelmi differenciának). A 89 területi egység közül mindössze 16-ban haladja meg az egy főre jutó GDP értéke az országos átlagot (1. ábra). A hét makrorégióra (elnöki meghatalmazott által irányított ún. föderatív körzetre) tagolt országban négy makrorégió teljesítménye ugyan meghaladja az országos átlagot, területi egységeik között azonban nagy szóródás mutatható ki. A négy oblaszty alkotta urali föderatív körzet egy főre jutó GDP-je az országos átlag 208%-án van, az itt található legmagasabb teljesítményű orosz terület, a Tyumenyi oblaszty 564%-os értékével szemben a régió több területi egysége 40–80%-os átlagon helyezkedik el. A legfejletlenebb déli föderatív körzetben (amelyet nyolc nemzetiségi köztársaság és öt orosz népességű oblaszty alkot) az egy főre jutó GDP átlaga az országos átlag 49%-át teszi ki. A területi különbségek az ezredforduló után tovább mélyültek. 1994-ban a legfejlettebb tíz orosz régió egy főre jutó GDP-je 2,5-szer, 2002-ben 3,3-szer haladta meg az országos átlagot. 2004-ben a 89 orosz régió közül 10 állította elő az ország GDP-jének több, mint felét (2. táblázat).

1. ÁBRA

Az egy főre jutó GDP az oroszországi régiókban, 2004 (Oroszország=100)
(GDP per Capita in Russian Regions, 2004 [Russia=100])



Forrás: Osznovnúe pokazateli szisztemő nacional'nyh szcsotov adatai alapján a szerző szerkesztése.

2. TÁBLÁZAT

A tíz legfejlettebb orosz régió részesedése az ország GDP-jéből, 1994–2004. %
(Percentage Share of the Ten Most Advanced Regions in the National GDP
Through 1994–2004)

1994		2004	
Terület	Részesedés	Terület	Részesedés
Moszkva főváros	10,2	Moszkva	19,0
Tyumenyi	6,3	Tyumenyi	13,0
Szverdlovszki	3,8	Moszkvai	3,8
Moszkvai	3,6	Szentpétervári	3,6
Szentpétervári	3,2	Tatarsztan	2,8
Szanarai	3,2	Szverdlovszki	2,6
Krasznojarszki	3,0	Szamarai	2,5
Nyiznij Novgorodi	2,8	Krasznojarszki	2,3
Baskíria	2,7	Krasznodari	2,2
Cseljabinszki	2,7	Baskíria	2,1
<i>Összesen</i>	<i>41,5</i>	<i>Összesen</i>	<i>53,9</i>

Forrás: Koncepcija sztrategii szocial'no-ekonomiceszkogo razvitija regionov Roszszijzkvoj federacii. 5. o.

A területi egységek döntő része a globális piacokon gyenge versenyképességet mutat. A korábbi szovjet területfejlesztési politika eredménytelenségét jelzi, hogy az országban egyetlen modern regionális termelési klaszter sem alakult ki. Az orosz régiók egynekedének gazdaságára a monokultúra a jellemző. A termelési kapcsolatok nem hálózatokban fejlődnek ki, hanem nagy, vertikálisan szerveződött vállalatok irányítják a gazdasági együttműködéseket. A régen iparosodott, viszonylag diverzifikált gazdasági szerkezetű Tveri terület fafeldolgozó-ipari kibocsátásának 60%-át négy nagyvállalat adja, a gépipari termelés 44%-át három nagyvállalat állítja elő. Az egyfunkciójú városok legnagyobb számban a Központi régióban, az Uralban és a szibériai területeken találhatók. Az ország 13 régiójában a monofunkcionális városok aránya meghaladja a városi települések 61%-át, s mivel e városok négyötödének népessége meghaladja az 50 ezer főt, a városhálózaton belüli arányuk nem elhanyagolható. Csupán a Szverdlovszki terület monofunkcionális városaiban 1,5 millió ember (a terület városi népességének 42%-a) él, a Volgogradi, a Tyumenyi és az Arhangelszki területen még kedvezőtlenebb a helyzet, ezekben a térségekben a városi népesség több mint fele egy iparág által fenntartott városokban lakik. E mutató alapján Szibéria sincs jobb helyzetben, itt a városi népesség 41%-a koncentrálódik az ilyen típusú városokba (3. táblázat). Mindenekelőtt e városhálózati sajátossággal magyarázható, hogy az oroszországi befektetések, infrastrukturális fejlesztések zöme a kitermelőiparba és a nagyvállalatokba áramlik, a nemzetközi piacokon versenyképes ágazatok súlya e tekintetben szinte elenyésző.

3. TÁBLÁZAT

*Nagy számú monofunkcionális várossal rendelkező területek
(Territories Characterised by a Large Number of Monofunctional Cities)*

<i>Terület, köztársaság</i>	<i>A városok száma</i>	<i>A monofunkcionális városok száma</i>	<i>A monofunkcionális városokban élő népesség aránya, %</i>
Csukcs autonóm terület	3	3	100
Hakaszk Köztársaság	5	4	80
Karél Köztársaság	13	10	77
Ivanovoi	16	12	73
Szverdlovszki	47	33	70
Kemerovoi	20	14	70
Nyizsnyij Novgorodi	23	17	68

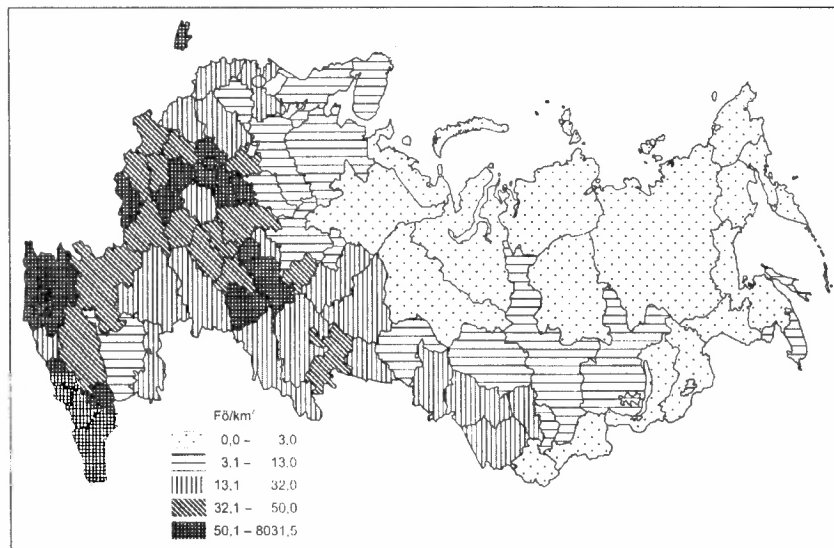
Forrás: Konceptija sztrategii szocial'no-ekonomicseszkogo razvitija regionov Roszsijszkoi federacii. 9. o.

Területi-társadalmi problémák

Oroszország jelenlegi területi szerkezetére éles demográfiai és szociális egyenlőtlenségek jellemzőek. Mindenekelőtt a népesség egyenetlen területi megoszlása tekinthető a legnagyobb gondnak. Az ország demográfiai súlypontjának a középnyugati és a délnyugati régiók tekinthetők, a régiók az ország területének negyedét, népességének viszont háromnegyedét teszik ki. Mindez a népsűrűségi mutatók szélsőséges különbségeiben mutatkozik meg (2. ábra).

2. ÁBRA

Az orosz régiók népsűrűségi mutatói, 2002, fő/km²
(Population Density of Russian Regions, 2002, people/km²)



Forrás: Bradshaw–Palacin, 2004. 22. o.

Az erőltetett iparosítás következményeképpen az orosz települések nagy hányada nem képes a népesség normális reprodukciójára. A nagyvárosi agglomerációk demográfiai és migrációs tekintetben hosszú távon stagnálást mutatnak. Az egy millió fő feletti 13 orosz nagyváros közül csupán Moszkva, Rosztov-na-Donu és Volgográd népessége növekszik folyamatosan. Korábban milliós Perm például ki is került ebből a kategóriából. Az orosz városok népessége 1991–2002 között több mint 4,5 millió fővel (3,9%-kal) csökkent. Az ipari alapokon nyugvó urbanizáció nyomán új típusú népességreprodukciós jelenségek váltak általánossá, a születésszám és a halálozási ráta csökkent. A természetes szaporodás az ország régióinak többségében folyamatosan mérséklődik. Míg 1990-ben ez a jelenség csupán az előregedő Központi és az Északnyugati régióban volt megfigyelhető, 2003-ban az ország 73 területi egységére volt jellemző. E jelenség alól mindössze a keleti és a déli perifériák jelentenek kivételt, ahol a magas születésszám még ma is általános. Több olyan régiója is van az országnak, ahol az elmúlt másfél évtizedben a településállomány egyharmada

megszűnt. Az ország történetében jelenleg fordul elő először, hogy a falu elveszítette önreprodukciós képességét.

Ha a jelenlegi természetes szaporodási ráták fennmaradásával számolunk, akkor 2050-re Oroszország népességvesztése évi 1,8%-ot érhet el, a nyugdíjas korú lakosság aránya a 2002. évi 20%-ról 34%-ra növekedhet. Mindeközben csökken a munkaképes korú népesség száma is. 2010-ig várhatóan 3,6 millióval lesz kevesebb ember a munkaerőpiacon, számuk 2015-ig 7 millióval szaporodik. Az ország népességének drámai csökkenése és a migrációs tendenciák veszélyt jelentenek geopolitikai szempontból is. Szibériában és a Távols-Keleten demográfiai vákuum keletkezhet, a szomszédos országokból ezt a helyzetet kihasználva tömeges bevándorlásra lehet számítani, ami egyértelműen ellentétes Oroszország gazdasági és politikai érdekeivel.

A migrációs folyamatok egyoldalúsága – a bevándorlók számának lényeges csökkenése és a kivándorlás állandó emelkedése miatt kialakult kedvezőtlen helyzet – mellett a regionális fejlődés akadályát jelenti a népesség alacsony mobilitási mutatója is. Több olyan régió is van az országban, amelynek fejlődését komoly munkaerő-problémák akadályozzák. A prognózisok szerint 2006-tól a munkaerőhiány mértéke e régiókban 0,25%-ról öt év múlva 1,2%-ra emelkedhet. Ugyanakkor a GDP 7%-os növekedésének fenntartása hasonló ütemű munkaképes korú népesség növekedést igényelne. E gondokat a népesség mobilitásának növekedésével lehetne orvosolni. A mobilitást azonban ma számtalan tényező nehezíti:

- A munkaerő-nyilvántartás és a lakásállomány nyilvántartásának nem szerveződtek meg az intézményei. Az emberek nem találnak lakást ott, ahol munkahelyek lennének, és nem találnak munkahelyet ott, ahol laknak;
- Hiányoznak a közszolgáltatások finanszírozási forrásai a népességmegtartásra alkalmas régiókban;
- A magas közlekedési költségek akadályozzák a munkaerő ingázását.

Ma Oroszországban a lakosság ingázási szokásai nem igen különböznek a korai iparosítás jellemzőitől. A kedvezőtlen mobilitási mutatókat jelentős részben a munkaerő alacsony képzettsége magyarázza. A képzési rendszer még nem igazodott a piaci körülményekhez, a szakképzés intézményei a szovjet rendszerben épültek ki, nem történtek lényeges változások. Még a dinamikusan növekvő régiókban is egyoldalú kép rajzolódik ki a munkaerőpiacon: nagy hiányok mutatkoznak képzett munkaerőben a műszaki jellegű tevékenységekben, miközben jelentős túlképzés tapasztalható sok bölcsészettudományi szakmában. A képzés és a gazdaság közötti kapcsolatok nem alakultak ki.

A spontán területi fejlődés következtében az orosz társadalom nagyfokú tagolt-ságot mutat. Szociológiai felmérések szerint a lakosság 3%-a tekinthető gazdagnak vagy milliomosnak, 20%-uk a középosztályba tartozik, a népesség 70%-a sorolható olyan átmeneti csoportba, amelynek tagjai néha megkapaszkodnak, ám gyakran vissza is csúsznak (közülük legalább 30% tekinthető kifejezetten szegénynek) és 10%-nyi népesség él a rendkívüli szegénységben. Az orosz társadalom szociális megosztottsága hátráltatja a szociális reformokat, előnytelen hatást gyakorol a belső piac

bővülésére, a jelenlegi fogyasztási színvonal a gyorsabb gazdasági növekedés akadálya. A lakosság gyenge jövedelmi kondíciói miatt lehetetlen korszerű finanszírozási formákat bevezetni, lakossági hozzájárulásra sem lehet számítani a fejlesztésekben, a civil szerveződések működése is vontatottan halad.

4. TÁBLÁZAT
Oroszország népességének nemzetiségi összetétele, 2002
(Nationality Makeup of the Russian Population, 2002)

Nemzetiség	Ezer fő	Megosztás, százalék	Az 1989. évi százalékában
Orosz	115 869	79,8	96,7
Tatár	5 558	3,8	100,7
Ukrán	2 944	2,0	67,5
Baskír	1 674	1,2	124,3
Csuvas	1 637	1,1	92,3
Csecsen	1 361	0,9	151,3
Örmény	1 130	0,8	212,3
Mordvin	845	0,6	78,7
Belorusz	816	0,6	67,5
Avar	757	0,5	139,2
Kazah	655	0,4	103,0
Udmurt	637	0,4	89,1
Azerbajdzsán	622	0,4	185,0
Mari	605	0,4	94,0
Német	597	0,4	70,9
Kabard	520	0,3	134,7
Oszét	505	0,3	128,0
Dagesztán	510	0,3	144,4
Burját	445	0,3	106,7
Jakut	444	0,3	116,8
Kumi	423	0,3	152,4
Ingus	412	0,3	191,5
Lezg	412	0,3	160,0
<i>Összesen</i>	<i>145 164</i>	<i>100,0</i>	<i>98,7</i>

Forrás: Konceptija sztrategii szocial'no-ekonomicseszkoj razvitija regionov Roszszijszkoj federacii. 21. o.

A rendszerváltozás után gyökeres változások következtek be az ország területén élő etnikumok kapcsolataiban is. Míg korábban a soknemzetiségű birodalom kulturális fejlődését kedvezően befolyásolták a nemzetiségi kapcsolatok (a Szovjetunióban az orosz népesség aránya 55% volt), Oroszország népességének ma már 79,8%-a orosz nemzetiségű (4. táblázat). Megszűntek a különböző nemzetiségek regionális oktatási és kulturális intézményei, a kialakuló nemzetiségi enklávék, illetve a nem-

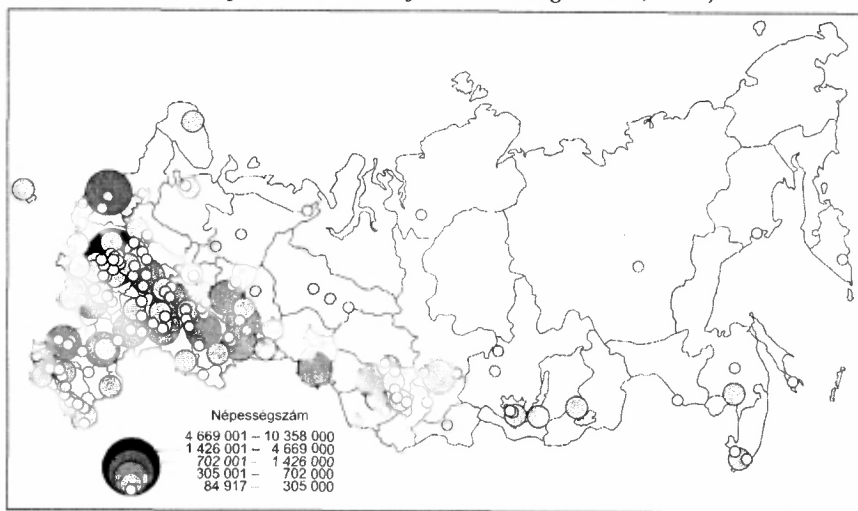
zeti közösségi létezéshez szükséges intézmények hiánya az ország régióiban etnikai bezárkózáshoz vezetett. A nemzetiségi mobilitása igen alacsony értékeket mutat. A nemzetiségi területeken a társadalmi problémák halmozottan jelennek meg, alacsony a gazdasági növekedés és magas a munkanélküliség. A szociális stagnálás politikai konfliktusokat gerjeszt, számtalan esetben a központi kormányzat katonai rendfenntartó erőket kell a térségekbe vezényelnie.

Az orosz településhálózat városi terei

Az erőltetett iparosítás és a politikai ideológia meghatározott kedvezményezettjei évtizedeken keresztül a városok voltak. Az ország urbanizációs szintje nemzetközi összehasonlításban is élenjárónak tekinthető, a népesség 74%-a városokban él. A városi népesség csúcspontját 1990-ben érte el, az orosz városok népességszáma 108,9 millió volt, az azóta folyamatosan zajló csökkenés következtében 2000-re 107,5 millióra mérséklődött. A ritkább benépesültségű területeken értelemszerűen ritka város-hálózatot találunk (3. ábra).

3. ÁBRA

Az orosz nagyvárosok területi elhelyezkedése, 2002
(*The Spatial Location of Russian Large Cities, 2002*)



Forrás: Bradshaw–Palacin, 2004. 54. o.

Oroszország a tipikus példája annak, hogy a városodottság foka és a városiasodottság mértéke között ellentmondások keletkezhetnek. Az adminisztratív várossá nyilvánítás feltételeit a szovjet közigazgatási jog mennyiségi, elsősorban a népességszámhoz kapcsolódó követelményekhez kötötte, a városias életforma korszerű infrastruktúrája és intézményei azonban az orosz kis- és középvárosokban szinte teljesen hiányoznak. A rendszerváltozást követően az orosz városállományban is átalakulás kezdődött. A változások mind a városok számában, mind pedig a városi

népesség számában nyomon követhetők. A városi települések száma Oroszországban csökkent. E szokatlan jelenség oka az, hogy az átmeneti válságperiódusban sok agrárjellegű város kezdeményezte falusi településsé való visszaminősítését azért, hogy lakosai mérsékeltebb közműdíjakat fizethessenek, illetve igénybe vehessék az agrártermeléssel kapcsolatos kedvezményeket. A nagyvárosi gazdaságok összeomlása miatt az 1990-es évek közepéig az 500 ezer fő feletti nagyvárosok 2,6 millió lakost veszítettek, miközben a 100 ezer fő alatti népességű városok 1,6 millió fővel növekedtek. Ez utóbbi városok döntő része a déli, gyengén urbanizálódott régiókban és a nemzetiségi területeken található. Általános jelenségnek tekinthető, hogy a feltörekvő régiókban a városok növekedése folyamatos maradt, a válságtérsegekben a krízisjelenségek elsősorban a városi tereket sújtották.

5. TÁBLÁZAT

*A legnagyobb ipari kibocsátó városok, 1970–1996
(Cities With the Largest Industrial Output, 1970–1996)*

Megnevezés	A rangsorban elfoglalt hely		Az orosz ipari kibocsátásból való részesedés, %	
	1996	1970	1996	1970
Moszkva	1	1	5,8	8,5
Szentpétervár	2	2	2,5	5,0
Togliatti	3	64	1,9	0,3
Cseljabinszk	4	3	1,5	1,5
Omszk	5	7	1,3	1,1
Novokuznyeck	6	9	1,2	1,0
Lipeck	7	30	1,2	0,5
Szamara	8	6	1,1	1,2
Ufa	9	10	1,1	1,0
Cserepovec	10	26	1,1	0,6
Nyizsnyik Novgoorod	11	4	1,0	1,5
Szurgut	12	–	0,9	–
Norilszk	13	32	0,9	0,5
Krasznojarszk	14	8	0,9	1,1
Magnyitogorszk	15	18	0,8	0,9
Perm	17	12	0,7	1,0
Jaroslavl	18	11	0,7	1,0
Kazamy	23	15	0,6	1,0
Jekatyerinburg	24	–	0,6	–
Novoszibirszk	26	16	0,6	0,9
Rosztov-na-Donu	45	17	0,3	0,9
Csebokszari	51	14	0,2	0,9
Ivanovo	52	17	0,2	1,0

Forrás: Treivish–Brade–Nefedova, 1999. 278. o.

Az orosz nagyvárosok ipari teljesítőképességében is átrendeződésre került sor. A legnagyobb gazdasági kapacitású 15 orosz város sorrendjének változását szemléltető 5. táblázatból jelentős átalakulás olvasható ki. Negyed évszázad alatt Moszkva és Szentpétervár megőrizte pozícióját, Nyizsnyij Novgorod viszont a harmadik-negyedik helyről a tizenegyedikre csúszott vissza, a textilipar fellegráa – az orosz Manchester – Ivanovo, a jelentős gépipari központok, Jekatyerinburg és Rosztov lejjebb kerültek a rangsorban. A diverzifikált gazdasági szerkezetű Cseljabinszk, Ufa és Szamara képes volt pozíciójának megtartására. Az innovatív (autóipari és petrokémiai ipari) szerkezetű Togliatti látványos előrelépése a városi rangsorban példaértékű lehet az orosz városfejlesztés számára. A rangsorban szerepeltetett városok 1970-ben az oroszországi ipari kibocsátás 28%-át, 1996-ban 20%-át tették ki.

Az orosz nagyvárosi hálózatban korábban vezető pozíciókkal rendelkező területi-közigazgatási központok egy részének dominanciája megszűnt, új versenytársak jelentek meg a régiókban. A regionális városverseny kialakulása egyben annak is bizonyítékául szolgál, hogy lassan módosulhat az erősen centralizált Oroszországról máig élő kép.

A területfejlesztési politika hiányosságai

A szovjet korszak területi gazdasági szerkezetében számos egyedi sajátosságot regisztrálhatunk, annak ellenére, hogy az uralkodó államideológia és politika nem ismerte el a térszerkezetet alakító tervgazdasági döntési rendszer eredménytelenségét. A szovjet birodalom területi szerkezetének főbb jellemzői a következők voltak:

- 1) A népesség és a gazdaság (különösképpen az ipar és a szolgáltatások) erőteljes koncentrációja az ország európai területein. A kitermelőipar súlypontja viszont az Uraltól keletre és délre fekvő területek voltak. Az 1980-as évek közepén évente 1 milliárd tonna nyersanyag áramlott a keleti térségekből a nyugati iparvidékekre, 3000 kilométeres szállítási távolságra. Szibéria és a Távol-Kelet iparfejlesztési programjai kizárólag a nyersanyagok előállítására korlátozódtak, különleges eszközökkel ösztönözték a munkaerő helyben maradását. E megoldások rendkívül drágák és eredménytelenek voltak.
- 2) Szélsőséges, specializációs regionális fejlesztési programok kivitelezése a gigantomania jegyében az ágazati minisztériumok erőfölényének demonstrálása érdekében. Több régióban és sok városban a fejlődést egyetlen kitermelőipari ágazatra alapozták. Például Ivanovo területen az ipari kibocsátás döntő részét a textilipar, az Udmurt Köztársaságban és számtalan szibériai városban a hadiipar szolgáltatta. A területi koncentrációt vállalatszervezési eszközökkel is elősegítették, az innováció érzékeny feldolgozóipari ágazatokban hatalmas monopóliumok jöttek létre. 1990-ben közel ezer nagyvállalat uralta a szovjet feldolgozóipart.

- 3) A települések autonóm működési feltételei korlátozottak voltak, a szociális szféra a nagyvállalatok befolyása alatt állt. Magnitogorszk városüzemeltetését kizárólag a vaskombinát, Togliattiét az autógyár látta el, és hosszan lehetne a példákat sorolni.
- 4) A formálisan föderatív, lényegében azonban unitárius állam tagköztársaságai korlátozott gazdaságfejlesztési hatáskörökkel rendelkeztek.

A rendszerváltozást követően a szovjet típusú területfejlesztés szinte minden alap-eleme megroppant. A gazdasági dezintegráció legnagyobb vesztese a mesterséges integrációból korábban egyértelműen hasznot húzó Oroszországi Föderáció lett. Az orosz gazdaság regionális állapotára is erőteljes hatást gyakorló dezintegráció a következő jellemzőkkel írható le:

- 1) A szállítási tarifák emelkedése, a termékstruktúrák elértéktelenedése, a fogyasztás visszaesése és az új irányú gazdasági kapcsolatok létrejöttének lehetőségei következtében a régióközi árucsereszabványok lényegesen átalakultak. A régiók közötti termékforgalom összezsugorodásának mértéke felülmúlja a termeléseszközök mértékét.
- 2) A régiók költségvetése összeomlott, a folyamatos forráshiány és az egyre fokozódó adósságállomány fokozta a központi kormány és régiók közötti ellentéteket.
- 3) A bevételnövelés maximalizálása a nyersanyagok gátlástalan kitermelését eredményezte, a régiók gazdasági szeparatizmusa általánossá vált.
- 4) A régióközi munkaáramlás a közlekedési költségek megemelkedése miatt minimálisra csökkent.

Az egységesnek deklarált orosz államtérben a kommunizmus bukása után gazdasági és politikai értelemben egyaránt divergens folyamatok indultak el. A politikai tényezők sorában jelentős szerepe van a központi kormányzat és a régiók közötti hatalommegosztásnak. Az új orosz alkotmány elvben szabályozta a hatalmi viszonyokat és felszámolta a régiókat sújtó diszkriminatív szabályok többségét. Az 1998. évi gazdasági válság ugyanakkor azt is érzékeltette, hogy a gazdasági összeomlást nem lehet csupán politikai eszközökkel megakadályozni, a piaci alapokon szerveződő integrációt gazdaságpolitikai eszközökkel kell támogatni. Ekkortól beszélhetünk a regionális gazdaságpolitika felértékelődéséről. A regionális politika fogalma 1992-ben jelent meg először az orosz kormányzati dokumentumokban. Boris Jelcin ebben az évben fordult regionális politikai elnöki üzenettel az orosz parlamenthez. Az alsó- és felsőházban regionális politikai bizottság jött létre. A politikai pártok programjaiban is megjelentek a területfejlesztés problémái. 1996-ban Jelcin elnök állásfoglalást bocsátott ki „Az Oroszországi Föderáció regionális politikájának fő irányairól”.

Az elnöki dokumentum a regionális politika céljait, eszközeit és intézményeit vette sorra. Fontosabb elemei a következők voltak:

- Ki kell dolgozni a föderalizmus gazdasági, szociális, jogi és szervezeti elveit;
- Az alkotmányos szabályozásból kiindulva meg kell határozni a szociális biztonság alapkövetelményeit függetlenül attól, hogy az egyes régiók milyen fejlődési potenciállal rendelkeznek;
- Esélyegyenlőséget kell teremteni az ország régióiban;
- Regionális környezetvédelmi programokat kell készíteni;
- A stratégiai jelentőségű régiók fejlesztésére kiemelt figyelmet kell fordítani;
- Maximálisan ki kell használni a régiók klimatikus és természeti adottságait;
- Meg kell teremteni a helyi önkormányzatok működési feltételeinek garanciáit.

E feladat sor ugyan nem sokban különbözött a szovjetrendszer területpolitikai céljaitól, mégis jelentős eredménynek lehet tekinteni, úgy is, mint a korszerű regionális politika nyitányát Oroszországban. A dokumentum széleskörű társadalmi vitákat váltott ki, elindult az orosz közigazgatási rendszer továbbfejlesztését kezdeményező párbeszéd is, elsősorban politikai és szakmai körökben.

A regionális politikai feladatok finanszírozására az orosz дума létrehozta a föderatív területi egységek támogatási alapját, amelynek forrása a vám- és importilletékek nélkül számított adóbevételek 15%-a volt. Az alap felhasználásnak alapvető célja az akut problémákkal küszködő régiók támogatása lett volna, ám támogatásban szinte valamennyi régió részesült, a 89 területi egység közül 81 részesedett e forrásokból. A támogatások jelentős részét költségvetési problémák megoldására fordították.

A területfejlesztési intézményrendszer működésének stabilitását sem sikerült megteremteni. Az orosz gazdaságpolitika meghatározó intézményében, az elnöki hivatalban nem alakult regionális politikai egység, a központi adminisztrációban kezdetben a gazdasági minisztérium lett a regionális politika felelőse. Éves kormánybeszámoló összeállításában lényegében ki is merültek feladatai. Az 1990-es évek közepén új központi szerv, a Föderatív és Nemzetiségi Ügyek Minisztériuma lett a regionális politika felelőse, 2000-től pedig önálló Regionális Fejlesztési Minisztériumot szerveztek. Az orosz regionális politika első szakaszában – egybehangzó szakértői vélemények szerint – mindössze formai eredményekről lehet beszámolni, polgárjogot nyert a részpolitika fogalma, intézménye megjelent a központi közigazgatásban. Konkrét eredmények mindössze néhány regionális program kidolgozásában jelentek meg (*Artobolevskiy* 2000).

Az államháztartás stabilizálása és a felgyorsuló gazdasági növekedés az 1990-es évek végétől lehetővé tette, hogy az állam jelentősebb eszközöket fordítson a területi különbségek mérséklésére. A fél évtized tapasztalatai azonban egyértelművé tették, hogy az állami regionális politikai eszközök nem hatékonyak, az alkalmazott eszköztár kimerítette a kezdeti időszakban eredményekkel kecsegtető lehetőségeit. A regionális politika alkalmazásában az orosz állam újabb kihívásokkal találta magát szemben. Míg korábban, az elsődleges iparosítás időszakában a területi különbségek

mérséklését a szabványosított tömegtermékeket előállító, nagy munkaerő-koncentrációt igénylő ipari létesítmények telepítésével kívánták megvalósítani, az új politikának a piacnyitás és a belső piac bővítésén nyugvó különbségmérés-képesi stratégiát kellett alkalmaznia. A piaci viszonyokhoz való alkalmazkodásban lemaradt régiók költségvetésből kapott kiegyenlítési támogatásai a nemzetgazdasági hatékonyságot egyértelműen rontották, hiszen a vezető régióktól jelentős erőforrásokat vontak el az újraelosztás céljából. Ez a mechanizmus kedvezőtlen helyzetbe hozta a fejlett régiókat is, nem voltak képesek a nemzetközi piaci versenyhez alkalmazkodni. A kiegyenlítés, mint regionális politikai célkitűzés akadályt jelentett az innovációk területi terjedésének ösztönzésében és a versenyképességi követelmények teljesítésének támogatásában is. A vezető régiók csak korlátozottan érvényesíthették fejlesztési motivációikat, a támogatott régiókban pedig az eltartottság érzése rontotta a közhangulatot.

A regionális politika eszköztára is szegényes volt, állami transzferek és célprogramok alkották az alkalmazott eszközök nagyobb hányadát. A korszerű regionális politikai eszközök csak lassan és korlátozott mértékben jelentek meg az állami politikában. A közigazgatási reformok és az államháztartás átalakítása csak makroszinten érezte hatását. A mezoszint érintetlen maradt, nem alakultak ki a regionális fejlesztés feltételei. Nem készültek átfogó elemzések a régiók helyzetéről, nem határoltak le különböző fejlettségi típusokat, nincsenek információk a regionális sajátosságokról. E hiányosságok miatt nem lehet differenciált regionális politikát alkalmazni. A területi közigazgatási egységek tervezési rendszere fejletlen, nincs összhang a település- és a területi tervezés között. A régiók közötti együttműködés szinte ismeretlen fogalom Oroszországban, a költségvetési források hasznosítására nincsenek érvényes alapelvek és szabályok. Az országnak nincs területfejlesztési stratégiája, az állam elképzelései a szegénység visszaszorításáról, a bruttó hazai termék növeléséről, az iparilag hanyatló térségek korszerűsítéséről és az egységes országról vallott állami döntések területileg differenciált és konkrét elképzeléseket ezért nem is tartalmazhatnak. Az egyes régiók fejlődésére hatást gyakorló intézkedések kizárólag a minisztériumok és főhatóságok kompetenciájába tartoznak, a hatóságok között egyeztetési mechanizmusok nem működnek. A területi tervezési kultúra alacsony színvonalon van, a korábbi tervezési módszerek és megoldások is feledésbe merültek. Az ország új területi szerveződésének hatásai nem jelennek meg a jogalkotásban és a költségvetési tervezésben. Az 1994-ben elfogadott országos településhálózat-fejlesztési koncepciót sem az üzleti szféra, sem pedig a helyi hatalmi szervek nem veszik figyelembe.

Az ország területi közigazgatási rendszere elavult. A közigazgatási határok akadályozzák az új típusú fejlődést, méretgazdaságossági követelményeknek sem tesznek eleget. A régiók jogi szabályozása nem felel meg a nemzetközi normáknak, az ország szinte egyetlen európai területi együttműködést sem ratifikált. A 89 területi-közigazgatási egységből szervezett hét föderatív körzet ma még kizárólag a központi hatalom – pontosabban az elnöki intézmény – dekoncentrált szerveként működik (4. ábra).

4. ÁBRA Föderatív körzetek Oroszországban (Federative Regions in Russia)



Forrás: Saját szerkesztés.

Az új területfejlesztési stratégia alapjai

A Regionális Politikai Minisztériumban 2005-ben készült el az ország területfejlesztési stratégiája (Konceptija sztrategii szocial'no-ekonomicseskogo razvitija...). A nyolc fejezetből álló dokumentum helyzetképet ad az ország regionális különbségeiről, vázolja a regionális politikával szemben támasztott követelményeket. A dokumentum a modern regionális politika alapelveit a következőkben határozza meg:

- 1) *Többpólusú fejlesztéspolitiká.* A területi különbségek mérséklését szolgáló intézkedéseket az egyes régiók sajátosságainak megfelelően kell kialakítani. A fejlesztési erőforrásokat olyan pólusokba kell összpontosítani, amelyek alkalmasak innovációs folyamatok elindítására és fenntartására. Mivel az ország modernizációja a kezdeteknél tart, az innovatív intézkedéseket növekedési központokba célszerű összpontosítani. E politika megvalósítása érdekében mintarégiókat célszerű kijelölni (6. táblázat).
- 2) *Komplexitás.* Az esélyegyenlőség alkotmányban rögzített elvének érvényesítése, az országos kohéziós célok teljesítése érdekében a korszerű programok megvalósításából kimaradt régiók számára költségvetési eszközöket kell átcsoportosítani. A prioritizált növekedési pólusokon kívül elhelyezkedő, elmaradott térségeket sem szabad magukra hagyni. Az elmaradott térségekre is fejlesztési koncepciókat kell kidolgozni. A központi föderációs szervek

feladata az, hogy a regionális fejlesztési forrásokat differenciáltan, a reformokat szolgáló preferenciák figyelembevételével határozza meg.

- 3) *Komplementer hatékonyság, szinergia.* A regionális politikai célokat az országban zajló egyéb reformokkal szoros összhangban kell meghatározni. A területfejlesztési támogatások elosztása során tekintetbe kell venni a régiók együttműködését, az egyes támogatási formák összehangolására van szükség.
- 4) *A regionális politika differenciálása.* Oroszország bekapcsolódása a globális integrációba az ország térségeit különbözőképpen érinti. Az egyes térségek fejlődési potenciáljában és adottságaiban jelentős eltérések tapasztalhatók. Az egyes tértípusokban változatos és differenciált eszközökre lesz szükség (7. táblázat).
- 5) *Szubszidiaritás.* A régiók társadalmi és gazdasági fejlesztésében a helyi szervezeteknek nagyfokú önállóságot kell kapniuk. Ennek legátfogóbb módja a hatalmi jogkörök decentralizálása.

6. TÁBLÁZAT

A polarizált regionális fejlesztés elemei
(*Elements of Polarised Regional Development*)

<i>Állami politika</i>	<i>A regionális különbségek mérséklése</i>	<i>Polarizált regionális fejlesztés</i>
Alapcél	Az ország különböző részein beavatkozási régiók kijelölése	Növekedési régiók lehatárolása
Területi-közigazgatás	A közigazgatási határokhoz igazodó, területileg kompakt egységek kijelölése	A mintarégiók jogi szabályozásának kialakítása
Szabályozási feladat	A támogatási területek közötti arányos forráselosztás	Állami források juttatása a mintarégiók innovációs potenciáljának fejlesztésére, a globális gazdasághoz való kapcsolódás ösztönzésére

Forrás: Konceptija sztrategii szocial'no-ekonomiceszkogo razvitija regionov Roszsijszkaj federacii 25. o.

7. TÁBLÁZAT

Az egyes tértípusok problémái és fejlesztési feladatai (Problems and Development Tasks of Specific Spatial Structure Types)

<i>Térszerkezeti típusok</i>	<i>A régiók fejlődési problémái</i>	<i>Megoldandó feladatok</i>
Nyersanyag-kitermelő térségek	Infrastrukturális elmaradottság, környezeti és településfejlesztési érdekkonfliktusok	Humán erőforrás-fejlesztés. Munkaerő-betelepítés. Infrastruktúra-fejlesztés. Környezetvédelmi programok. Hatékony telephely-politika
Veszélyeztetett övezetek – Határ menti térségek	Nagymértékű népességelvándorlás. A szociális infrastruktúra szűkülése. Hiányos kommunikációs hálózatok.	Határokon átnyúló együttműködési formák szervezése. Közlekedési, kulturális és logisztikai központok alapítása. A munkaerőforrások bővítése. A népességszám stabilizálása. Infrastruktúra-fejlesztés. A szociális biztonsági intézmények megerősítése. A jogi szabályozás felülvizsgálata. A határrendészeti szervek megerősítése, a közbiztonság fokozása.
– Nemzetiségi területek	Gyenge kulturális kölcsönhatások. Identitásból fakadó konfliktusok. A közrendet veszélyeztető problémák.	
– Etnikai konfliktusok sújtotta területek	A népesség biztonságát és életét, az államrendet és az ország integritását veszélyeztető események.	
– Az államrendet és az ország integritását veszélyeztető területek		
Technológiai transzferterületek	Munkaerőhiány. Ipari területek hiánya. Gyengén fejlett infrastruktúra. Szegényes üzleti szolgáltatások.	Fejlett technológiák importja. Stratégiai befektetők ösztönzése. Humán erőforrás-fejlesztés.
Innovatív térségek	A nemzeti innovációs rendszer regionális komponenseinek hiánya. Gyenge piacszervezési intézmények. Kvalifikált munkaerő hiánya	Regionális innovációs stratégiák kidolgozása. A kommunikáció fejlesztése. Munkaerőképzés. Technológiai transzferközpontok szervezése.
Nemzetközi jelentőségű városok	Oroszországban a globális versenyben sikeresen szerepelni képes nemzetközi városok száma korlátozott. A városhálózat elavult, a települések együttműködése gyenge.	Nemzetközi vállalati központok betelepítése. Az infrastrukturális fejlesztések meggyorsítása. Magas szintű városi környezet kialakítása. Föderatív jelentőségű igazgatási és szolgáltatási intézmények telepítése.
Régi ipari térségek	Alacsony színvonalú életkörülmények. Elavult műszaki létesítmények. Gyenge piaci kapcsolatok. Szakképzettség hiánya.	Ipari parkok szervezése. Újraiparosítás. A régi ipari települések rehabilitálása. A gazdaság diverzifikálása.
Újonnan iparosított területek	Magas munkanélküliség. A városfejlődés gyenge infrastrukturális alapjai. Nagymértékű szociális konfliktusok. Alacsony fejlettségi szint.	A népesség vándorlását és adaptációját szolgáló programok. Foglalkoztatás növelő intézkedések. Költségvetési források bővítése. Infrastruktúra fejlesztése.

Forrás: Konceptija sztrategii szocial'no-ekonomiceszkogo razvitija regionov Roszsijszkoj federacii 27–28. o.

A regionális koncepciótervezet leszögezi, hogy az ország modernizálása, a hazai össztermék növelése a régiók aktivitásának fokozásával érhető el. A központi, föderatív szintű regionális politika céljait az alábbiakban fogalmazza meg:

- 1) javítsa az Oroszország területén élő népesség életkörülményeit,
- 2) teremtsen meg a tartós és jó minőségű gazdaságfejlesztés feltételeit,
- 3) erősítse Oroszország és régiói versenyképességét a nemzetközi piacokon.

A regionális politika stratégiai céljait a tervezet a következőkben rögzíti:

- 1) *Oroszország és régiói versenyképességének megteremtése.* A piacgazdaság szempontjait figyelembe véve a gazdaság és a településhálózat összehangolt fejlesztésével megnyitni az utat a gazdasági növekedési források eléréséhez. Átfogó infrastruktúrafejlesztési programokat kell kezdeményezni. Nemzetközileg versenyképes termelési klaszterek szervezése az innováció igényes ágazatokban.
- 2) *Új regionalizációs folyamatok ösztönzése, a regionális erőforrások újbóli számbavétele.* A területi kohéziót és az egységes nemzeti gazdasági térség fejlesztését a regionális és a helyi önállóság tiszteletben tartásával célszerű alakítani. A munkaerő, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása előtti akadályokat fel kell számolni, meg kell nyitni a regionális piacokat. Támogatni kell a kis- és középvállalkozásokat.
- 3) *Az emberi erőforrások fejlesztése, a népesség térbeli és ágazati mobilitásának fokozása.* Az ország népességreprodukciós mutatóinak javítása, a fiatal családok gyermekvállalási kedvének anyagi ösztönzése. Az oktatási rendszer fejlesztésével növelni kell a térségek szakképzett munkaerő-állományát, a népesség stabilitását. Migrációs programokat kell kidolgozni az egyes térségek demográfiai és foglalkoztatási folyamatainak összehangolására, a migránsok orosz társadalomba való beilleszkedésének elősegítésére. Fejlesztetni kell az orosz lakosság etnikulturális magatartását.
- 4) *A régiók ökológiai állapotának javítása.* A gazdaságfejlesztési programokat környezetvédelmi elemzéseknek kell alávetni. Energia- és nyersanyag-takarékos technológiákkal kell javítani a térségek ökorendszereit.
- 5) *Az államigazgatás minőségének javítása, költségvetési reformja a régiókat alkotó területi egységekben.* Az államigazgatási szervek ösztönzése új irányítási módszerek (stratégiai tervezés, hatékonyságnövelő intézkedések, együttműködési formák, public–private partnership) alkalmazására.

A dokumentumtervezet öt regionális fejlesztési prioritást határoz meg. Mindenekelőtt aláhúzza annak igényét, hogy a különbségméréselő politikáról a lehető leggyorsabban a polarizált fejlesztési politikára kell áttérni. A koncentrált fejlesztési politikához ki kell jelölni az ország különböző fokozatú (nemzetközi, regionális, járási) növekedési központjait. Húzó régiókként azok a területi egységek vehetők számításba, amelyek a) magas áru- és utasforgalmi mutatókkal jellemezhetők, b) nemzetközi és országos jelentőségű tudományos és felsőoktatási intézményeik

vannak, c) olyan kezdeményezések születtek, amelyek országos jelentőségűek, d) gazdasági növekedésük országos átlag feletti, e) magas színvonalú szellemi tőkével és képzett szakemberállománnyal rendelkeznek, f) stratégiai partnerség épült ki vagy viszonylag megteremthető az államigazgatás, a civil szféra és a gazdaság szereplői között, g) egy évtizeden belül alkalmassá válhat a szomszédos térségek fejlődésének ösztönzésére.

A dokumentum második prioritásként a nemzeti innovációs rendszer regionális elemeit említi. Ezek sorában több lehetőséget is említ: a zárt területi képződmények (hadiipari komplexumok) integrálását a regionális gazdaságokba, a hét orosz tudományos város erőteljes támogatását technológiai transzferközpontok kialakítására, regionális kutatóegyetemek kijelölése (az alap kutatások és a kutatási transzferek támogatása), különleges gazdasági övezetek szervezése a prosperáló régiókban.

A koncepció harmadik prioritása az ipari modernizáció és versenyképes ipari klaszterek szervezése. Az új – a hálózatos gazdaság fejlesztését szolgáló – iparszerkezési lehetőségek alkalmazása komoly nehézségek elé állítja majd a hagyományosan vertikális szervezett orosz ipart. Az új gazdaság támogatása ezért nagy volumenű állami segítséget igényel majd.

A negyedik prioritás foglalkoztatáspolitikai és népesség mobilitási feladatokat tartalmaz, a korszerű európai gyakorlat számtalan eszközét és intézményét sorolja fel.

Az ötödik prioritás államigazgatási és költségvetési kérdéseket érint. A napirenden lévő közigazgatási modernizációs programokban is szerepel a tárcaközi együttműködés szervezeti átalakítása, a monitoring rendszerek kiépítése. A költségvetési szféra reformja jelenti a legnagyobb kihívást. A teljes önkormányzati finanszírozási rendszert át kell alakítani.

A stratégiai koncepció megvalósítását szolgáló lépés volt a Regionális Politikai Minisztérium keretei között létrehozott tárcaközi bizottság, amely alapvetően puha egyeztetési feladatokat lát el, és felkészül a koncepció végrehajtásának ellenőrzésére, és működteti majd a monitoring hálózatot. A koncepció javaslatot tesz föderatív területfejlesztési ügynökség felállítására, amely tanácsadási és konkrét szervezési feladatokat látna el a regionális és ágazatközi programok végrehajtásában, illetve forráskoordinációt is ellátna. A másik felállítandó intézmény, az országos területi és város-tervezési intézet holding formában a regionális tervezés meghatározó szereplője lenne.

A stratégiai koncepció kijelöli a végrehajtás menetrendjét is. Eszerint az első szakaszban (2005–2008) kutatások folynak, és a prioritások régiókkal való egyeztetésére kerül sor. Kísérleti régiókat jelölnek ki, és megszerveződik az előbb említett intézményekben a monitoring hálózat. A második szakaszban (2007–2010) a mintarégiókban kiépítik az új politika teljes eszköztárát, bevezetik az állami támogatások új rendszerét és regionális célprogramokat indítanak. A harmadik szakaszban (2011–2020) egyre több régió lép az új rendszerbe, és az orosz regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszere általánossá válik.

Irodalom

- Alexander, J. (2000) *Federal reforms in Russia: Putin's challenge to the Republics*. Kézirat.
- Artobolevskiy, S.S. (1995) *Regional'naja politika v Roszczi*. Kézirat. Moszkva.
- Artobolevskiy, S.S. (1997) Spatial disparities and regional policy in modern-day Russia. – Artobolevskiy, S.S.–Bachtler, J. (szerk.) *European Integration and Economic Transition. Challenges for Regional Policy*. Tacis Srevicecs, Brussels.
- Artobolevskiy, S.S. (2000) Recent trends in Russian regional policy and use of then EU countries experience. – Horváth Gy. (szerk.) *Regions and Cities in the Global World*. Centre for Regional Studies, Pécs. 192–201. o.
- Bandman, M.K.–Gruzner, S.S.–Seliverstov, V.E. (1999) Federal'naja pomocs depresszióvnum i otszta'l'num regionam Roszczi. – *Federalizm i Regional'jya politika*, 3. 188–231. o.
- Bradshaw, M.J.–Palacin, J.A. (2004) *An Atlas of the Economic Performance of Russia's Regions*. University of Birmingham, Birmingham.
- Bülov, G.V.–Smirjagin, L.V. (1996) Programma pomocsai regionam (Projekt koncepció) – *Federalizm i regional'naja politika*. 3. 172–185. o.
- Dabla-Norris, E.–Weber, S. (2003) *Regional Disparities and Transfer Policies in Russi. Theory and Evidence*. International Monetary Fund, Washington.
- Doklad o szoversensztvovanii mehanizma federativnih otnosehnij*. (2005) Goszudarstvennii szovet Roszczijszkoj Federacii, Moszkva.
- Hanson, P.–Bradshaw, M. (szerk.) (2004) *Regional Economic Change in Russia*. Edwin Elgar, Cheltenham.
- Kennaway, A. (1999) *Continuity and conflict in Russian Government*. Royal Military Academy, Camberley.
- Koncepcija sztrategii szocial'no-ekonomicseszkoj razvitija regionov Roszczijszkoj federacii*. (2005) Ministerstvo Regional'nogo Razvitija. Moszkva.
- Lavrov, A. (1994) *Bjuidzsetij federalizm v Roszczi*. Analiticseszkiy Centr pri Prezidente Roszczijszkoj Federacii, Moszkva.
- Lavrov, A.–Shuvalov, V. (szerk.) (1999) *Predprinimetel'szkjy klimat regionov Roszczi*. Nacsala Press. Moszkva.
- Novikov, A. (1998) *Risk Factors Associated with Russian Regions and Municipalities*. Institute for Urban Economics, Moscow.
- Orttung, R. (2000) *The role of regional executives in Russian politics*. The National Council for Euroasian and East European research, Washington.
- Ozornoy, G.I. (1995) Spatial inequality in the Gorbatsjev 's era. – Hardy, S.–Hart, M. (et al) *An Enlarged Europe. Regions in Competition?* Jessica Kingsely, London. 207–228. o.
- Osznovnie pokazateli szisztemu nacional'nuh szesatov*. (2005) Federal'naja szluzsba goszudarstvennoj sztatisztiki, Moszkva.
- Roseth, T. (2001) *Regionalisation: Disadvantageous for the development of sub-national democracy?* Bergen, University of Bergen.
- Roszczijszkoje ekspertnoe obozrenie*. 7. Regional'naja politika Roszczi. 2005.
- Roszczijszkoje ekspertnoe obozrenie*. 10. Prostranstvennoe razvitie Roszczi. 2005.
- SOPS and Gosplan (1992) *Methodical recommendations on the elaboration of sectoral schemes of development and allocation of productive forces*. Moscow.
- Stroev, E.–Bliakhman, L.–Krotov, M (1999) *Russia and Eurasia at the crossroads: experience and problems of economic reforms in the Commonwealth of Independent States*. Springer Verlag, Berlin–New York.
- The Territories of the Russian Federation. An Extensive Rederence Survey of the 89 Constituent Units of the Russian Federation*. (1999) Europa Publications, London.
- Tóth K. (1997) *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged.
- Treivish, A.–Brade, I.–Nefedova, T. (1999) Russian cities at the corssroads. – *GeoJournal*. 1. 115–127. o.
- Weiner Cs. (2004) *Oroszország gazdasága a XXI. század elején. Függőség*. Műhelytanulmányok. 60. MTA Világ gazdasági Kutatóintézete, Budapest.
- Westund, H.–Granberg, A.–Snickars, F. (szerk.) (2000) *Regional Development in Russia. Past Policies and Future Prospects*. Edwin Elgar, Cheltenham.

RUSSIA OF THE REGIONS

GYULA HORVÁTH

Russia inherited from the Soviet Union an economic structure that was geographically highly unbalanced. Capital accumulation and industrial location were a result of a concerned government policy to locate key industry in a small number of regions. But even after the collapse of the Empire, the gap between more prosperous regions, including Moscow and St. Petersburg, and less developed ones, has not been reduced. Actually, the gap has widened during the last decade of transition. The paper describes regional disparities and their influencing factors, analyses regional socio-economic imbalances, losers and winners of the transition. Finally, it gives a summary of regional development policy documents and main targets of the regional policy.