

Regionális különbségek változása az átmenetben. A kilencvenes évek magyarországi területi folyamatainak értékelő elemzése.

Kutatási beszámoló

a T 038188 OTKA témáról (2002-2005).

A kutatási program célja az volt, hogy eltárjuk a regionális különbségeket az átmenetben és értékeljük a hazai területi folyamatokat a kilencvenes években.

Az átmenet alatt a nemzetközi és hazai szakirodalom azt a folyamatot éri, amely során a szocialista tervgazdaságok politikai bázisának megdöntésével, vagy annak előkészítésének szakaszában a piactudományok elemei kiépülnek, majd azok fokozatosan terek nyernek, s uralkodóvá válnak. Az átmenet mint egy sajátos fejlődési szakasz egyértelműen a kelet-közép-európai államokban volt megfigyelhető, illetve napjainkban a volt Szovjetunió utódállamaiban. Számos elemzés és értékelés került a témában feldolgozásra, ezek foglalkoztak a politikai, a gazdasági, a társadalmi, az intézményi rendszerrel, de viszonylag kis számban voltak, azok az elemzések, amik az átmenet regionális összefüggéseit, a területi szerkezetre gyakorolt hatását foglalták össze. A kutatás első fázisában egy alapos irodalomjegyzéket állítottunk össze a létező hazai és nemzetközi irodalomból a témában.

Megállapítható volt, hogy az elemzések a területi gazdasági szerkezetre, annak térbeli átalakulására, az külföldi tőke telephelyválasztására, az infrastrukturális rendszer állapotának és ellátottságának alakulására, a foglalkoztatási szerkezet radikális megváltoztatásában (munkanélküliség alakulása, területi szerkezete), a társadalmi különbségek kiütköző észlelésében és a településhálózati funkciók (döntően a közszolgáltatások) átrendeződésében, illetve a népesség területi mozgásában látják ennek a folyamatnak a legfontosabb megjelenési formáit.

A hazai kutatásain megerősítették, hogy az átmenet a regionális szerkezetre erősen hat, de maga a terület szerkezete is befolyással bír az átmenet ütemére, annak egyes elemeinek megjelenésére, vagy a hangsúlyainak eltérésére. Az ország térszerkezetében meglévő tartós, többségében történelmileg és földrajzilag determinált eltérések az átmenet időszakában felerősödnek, még határozottabban kitűnnek, sőt újabb elemekkel gyarapodnak. A szervesen kiépült iparosítás, az egyoldalú foglalkoztatási szerkezet, a népesség tudás szintjének, vállalkozási aktivitásának mérsékelt volta, illetve a koncentrált tömegtermelés környezetromboló hatása az országban válság térségeket hozott létre. Érdekes módon ott koncentráltak ezek a válsággócok és zónák, ahol a szocialista tervgazdaság ipari fejlesztéseit koncentráltan végezte. Ennek a koncentrációnak a következménye, hogy a település funkciói is azokra a domináns gazdasági egységekre épültek, így súlyos városi üzemeltetési zavarok, illetve tartós fejlesztési hiányok keletkeztek a centrumokban. Ugyanakkor megállítható volt, hogy voltak sikeres, a gazdasági szerkezetben bekövetkező változásokat csak kisebb zökkenő átlépő központok, illetve övezetek. Ezekben a nagyvárosokban és környékükben összetettebb volt a gazdasági szerkezet,

annak egységei nemcsak fizikailag, hanem szellemében is közelebb voltak a piacgazdaságokhoz, a népesség képzettsége magasabb volt, nagyobb aktivitást mutatott az új gazdasági szervezetekkel szemben és határozottabb társadalmi aktivitást mutatott.

Megállapítható volt, hogy az országban a regionális különbségek nem csökkentek, éppen ellenkezőleg azok növekedését kellett regisztrálnunk. Az átmenet volt a „nagy átrendező”, hiszen a főváros a vezető pozícióját nemcsak megtartotta, hanem megerősítette, a leggazdagabb megyék még gazdagabbak lettek, lassan közelednek Budapesthez értékeik. A szegények még szegényebbé válnak, jelezi ez a növekvő eltérésük a módosabb területi egységektől, de kimutatható leszakadásuk a fővárostól is (1. táblázat).

1. sz. táblázat

A regionális különbségek jellemzői 1995 és 2003. között

Megnevezés	1995		2003	
Főváros		179		197,7
Leggazdagabb megye	Győr-Moson-Sopron	109	Győr-Moson-Sopron	125,6
Legszegényebb megye	Nógrád	60	Nógrád	54,0
A három leggazdagabb megye átlaga	1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	105	1. Győr-Moson-Sopron 2. Komárom-Esztergom 3. Vas	118
A három legszegényebb megye átlaga	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg 3. Pest (Budapest nélkül)	68	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg 3. Békés	58
A három leggazdagabb és a három legszegényebb megye átlagának hányadosa		1,56		2,04
Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa		1,64		1,57
Főváros és a legszegényebb megye hányadosa		3,00		3,66

Forrás:

A kutatás rávilágította a figyelmet a településhálózatra ezen belül a városhálózat alakulására az átmenet időszakában. Egyértelművé vált, hogy a városok jellemzésével, fejlődésének átalakulásával ragadható meg az a folyamat, ami a területi szerkezetben végbe megy ebben az időszakban. A városhálózat a legpontosabb lakmuspapírja az átmenet területi sajátosságainak meghatározásának. Elemzéseket folytatunk tehát egy nagy egyedileg összegyűjtött adatbázis alapján a városhálózat átalakulására, annak fontosabb jellemzőinek megragadására. Megállapítható volt, számos tényező alapján, de legalaposabban a tudást, a szellemi erőforrásokat megjelenítő tényezők (képzettség, nyelvismeret, iskolai végzettség, demográfiai jellemzők), valamint mindezt és az innovációkat közvetítő intézményrendszer (felsőoktatás, kutatás-fejlesztés, innovációs intézmények jelenléte, speciális középiskolák, stb.) alapján a hálózat erősen megosztott, roppant tagolt.

Napjainkra az országban, 40-50 városban koncentrálódnak a tudást és a megújítást képviselő legfontosabb jövőt hordozó, azt képviselő erőforrások és intézmények. A kis és középváros hálózat, de több nagy-középváros is kedvezőtlen helyzetben van a megújítást képviselő tényezők vonatkozásában. Az átmenet tehát a városok hálózatát is megroppantotta, kiemelte, megerősítette a nagyvárosokat, azokban egy újabb, éspedig a jövő képviselő szellemi erőforrások koncentrációját teremtette meg. Miközben a több nagy-közép, számos közepes és szinte az összes kisvárosokban (kivéve a dinamikus nagyvárosok és főváros nyugati agglomerációjában lévők) lemerültek a megújítás „akkumulátorai”.

A regionális különbségek növekvő horizontális feszültségeit csak fokozzák a vertikális, a településeken, döntően a városhálózaton keresztül jelentkező megosztottságok, s a kettő együttes hatása egy más, a korábbiaktól eltérő fejlesztési politikát követel meg.

A kutatási program további részében koncentráltunk a regionális politika alakulására az átmenetben. Több szakaszra osztható a magyar területfejlesztés és azt megalapozó politika. Az első szakasz az azonnali válságkezelés jellemzi, ami azonban több dimenzióban és tagoltan jelentkezett. Az első szint a gyors felvonulás a válság térségeiben, ezek nem sok sikerrel jártak, rövid időre adtak megoldásokat. A második szint hiányzó infrastruktúra-rendszerek kiépítése a depressziós térségeiben egy hosszabb távú fejlesztés reményében, ám számos ellentmondást takartak ezek a nagyberuházások (pl. privatizáció, felesleges kapacitások, eltérő fogyasztási szokások, stb.). A végül – döntően a dinamikus centrumokban – a külföldi befektetések fogadási feltételeinek megteremtése, gyári ipari beruházások ösztönzése, határozott támogatása. Az első szakasz 1996-ban fejeződött be, amikor is elfogadásra került a területfejlesztésről szóló törvény, ami meghatározta az eszköz és intézményrendszert, döntően az utóbbit, a maga túlszabályozott formájában.

Az 1999-ig tartó második szakaszban megszületik a regionális politika hosszabb távú alapelveit magában foglaló dokumentum, létrejön az intézményrendszer, elkezdődik és kiformalódik a területi tervezés rendszere, annak európai értelemben is elfogadható módszertana.

A 2000-től induló harmadik szakaszban, lényegében a regionális politika átmentének zárófejezetében megjelennek a régiók, mint egy új területfejlesztési szereplők, kidolgozásra kerülnek a különféle szintek területi tervei, ami alapját jelentik a programnak, a finanszírozás és elmozdul korábbi visszafogott állapotából, s megkezdődik a felkészülés az Európai Unió csatlakozására, a támogatások program és intézmény szintű fogadására. S az utolsó szakasza az átmenetnek napjainkban zajlik, amikor megerősödnek a fejlesztési régiók, azok szinte „regionális kormányzatként” kezdenek működni, középről, a szervezeti rendszerek oldaláról kényszerítik ki a regionalizációt, egy másik, újabb állami fejlesztési rendszert.

Az elemzések rávilágítottak nemcsak a regionális politika sajátosságára az átmenetben, hanem arra is, hogy mennyire gyenge, erőtlen, a politikai akaratoknak kitett ezen horizontális akciótér. Az ágazatok, azok érdekérvényesítése az átmenetben nem vesztett erejéből, sőt más és más politikai kurzusokban, más és más ágazati súlypontok voltak megfigyelhető a fejlesztési források elosztásában. A regionális politika, s annak megvalósítását megtestesítő területfejlesztés gyenge, erőtlen pozícióban volt a kilencvenes években, vagy alárendelt volt egy erős ágazatnak, vagy bekerült ugyan a kormányzati erőközpontba, de szervezete megosztott volt. A funkciók elaprózódása csökkentette az érdekérvényesítést, a területi szinteken is nem kooperáló, jobb helyeken versenyző, míg az esetek többségében inkább egymásról tudomást sem vevő intézmények osztották meg a területfejlesztés szereplőit és persze a forrásokat. Az átmenet egyik jellemzője, hogy nem stabil, folyamatosan változó, átalakuló intézményrendszer jellemezte a regionális politika megvalósítását, s annak kormányzati vezénlyő központja is több volt, vagy a politika érdekek által elkülönült. Ennek is a következménye, hogy az átmenet végére nem sikerült a területi reformban jelentős előrelépést tenni, így egy sajátos, önmagát mozgató, pontosabban fenntartó intézményrendszer alakult ki az országban, ami nem növeli a az Európai Unió források felhasználásának mértékét és szereplői körét.

A kutatás ezen szakaszának eredményei egy monográfiában dolgozzuk fel, ami terveink szerint 2006. nyarára készül el és végére jelenik meg.

Összefoglalás

A kutatási program célja, hogy bemutassa a regionális szerkezet alakulását az átmenet időszakában, amely alatt az ország Európai Unió csatlakozásáig tartó időszak tekintettük. Megállapítottuk, az ország regionális szerkezete a különbségek nem csökkentek, hanem növekedtek. A korábban illetve

kedvezőtlen adottságú térségek még jobban leszakadtak, míg a dinamikus térségek lassan kezdenek közeledni a fővároshoz. A városhálózat tudás és innovációs képességének elemzésével kíséreltük meg mélyebb összefüggéseket feltárni. A városhálózatban 40-50 központ tekinthető a legújabb fejlődés hordozó elemek, így a tudás képviselő sokoldalú változók alapján fejlettnek, míg a városok többsége, a nagy-közepes, a középvárosok többsége és szinte minden kisváros kedvezőtlen szellemi bázist koncentrálnak. Áttekintettük a regionális politika alakulását az átmenetben, megállapítottuk az egyes szakaszait, azok jellemzőit értékeltük. A regionális politika lassan és igen csak eltérő intenzitással épült be a nemzetpolitikába, kapott elfogadottságot a területfejlesztés szereplőitől. Folyamatosan kitett volt a politikai-ágazati érdekeknek, a különféle hatalmi csomópontoknak, nem volt képes kormányzati szinten érdekeket érvényesíteni. Mindeközben létrejött a régiók vonatkozásában egy sajátos fejlesztési intézményrendszer, ami középről építkezve egy új területi hatalmi központtá válhat. Alapot nyújtva az átmenetre jellemző halogatott regionalizációra.

Eredmények

A magyar modernizáció elengedhetetlen lépése a decentralizáció. A regionális politika ennek az egyik legfontosabb megjelenési formája, intézményei csak egy funkciókban egyértelműen leosztott több szintű igazgatási és fejlesztési rendszerben képesek működni. A kutatás azt a folyamatot elemzi, ami ehhez a decentralizáció levezethet. Bemutatja az átmenetnek, mint egy sajátos fejlődési szakasznak a jellemzőit, s azok továbbélését.

A városhálózatra vonatkozó elemzések hasznosultak a Nemzeti Fejlesztési Terv szakmai megalapozásában, a versenyképességi pólusok funkcióinak meghatározásában (Győr, Szeged). Az elemzések beépültek az Országos Területfejlesztési koncepcióba (2005).