

ELMÉLET–MÓDSZERTAN

HÖRCHER FERENCNÉ

Tudunk-e olvasni a számokból?*

Több évtizeddel ezelőtt – amikor a VÁTI még a hazai területi kutatás-tervezés legizgalmasabb szellemi műhelye volt – néhány éven át szokássá vált, hogy Kovács Tibor eljött a kutatók és tervezők közé, és megkérdezte, jól tudják-e hasznosítani a KSH-adatokat. Ha meggyőzték őt arról, hogy szükség van újabb adatokra is, nem zárkózott el azok körének, időhorizontjának bővítésétől. Fontos volt számára, hogy az ő és csapata munkája jól hasznosuljon a gyakorlatban. Sokat olvasott ki maga is a számokból, sok elemzést végzett, amelyek a területi szakma művelői számára újdonsággal szolgáltak. Igaz ugyan, hogy akkoriban még a területi döntések többségét kutató-elemző munkára, elmélyült tervezésre alapozták!

Volt egy alkalom, amikor Kovács Tibor mégis megsokallta az újabb és újabb adatok utáni sóvárgásokat, és kicsit felemelve a hangját, ezt mondta:

„De hát hölgyeim és uraim, az ég szerelmére, tanuljanak már meg többet kiolvasni a számokból, ne folyton az adatok körét akarják csak bővíteni, bővítsék saját elemzéseiket, következtetéseiket is!”

Ez az emlék késztetett az alábbi tanulmány megírására.

A területi tervező és kutató számára a statisztikai számok akkor kezdenek el beszélni, ha kérdezik őket. Halmazok csupán, ha nem tesznek fel kérdéseket hozzájuk, de struktúrává alakulnak, mielőtt világos kérdéseket szegeznek nekik. Különösen fontos szerepe van a jó kérdésfeltevésnek az egyre terebélyesedő adatkezelési és manipulációs technikák sűrűjében.

A területi kutató összefüggéseket keres a különböző adatfajták között. Ezt nem öncélúan, hanem a folyamatok megismerésének szándékával teszi. A területi tervező az összefüggésekben máris megoldásra váró problémát lát, és nekilát a megoldás keresésének. A kutató sok áttételen át a számok közötti összefüggésekben keresi a jelenségek magyarázatát, de nem közvetlenül kíván hatni a politikaalkotókra. A tervező akcióorientált, a kutató türelmesebb, jó ideig megelégszik az ismeretek bővülésével. Aztán az ismereteket egymás mellé rakva élete egy adott szakaszában a kutató is türelmetlenné válik, és felteszi a kérdést, mi a magyarázata annak, hogy az ismeretek egy része a hétköznapi életben nem hasznosul? Tanulmányom témáját ez a türelmetlenség sarkallja.

Több évtizedes területi kutatói tevékenységem során a VÁTI-ban módomban volt sokat tanulni a nagy elődöktől (például Perczel Károlytól, Granasztóy Páltól, Hernády Gyulától), és arra is lehetőségem volt, hogy az irányítás eszközeül szolgáló hosszú távú tervek, koncepciók készítésében a tőlük tanultakat hasznosíthassam. Pályám vége felé haladva

* A tanulmányt a Kovács Tibor-pályázat bírálóbizottsága publikálásra javasolta.

mégis azt érzem, hogy a példaként kiragadott alábbi összefüggések tekintetében nem sikerült a feltárt ismereteket a gyakorlat számára hasznosíthatóvá tennünk. Máig sem vette figyelembe a tervezés (konceptióalkotás) sem a területi fejlődés – városfejlődés dinamikus természetét, sem a területpolitika és lakáspolitikai szoros összetartozását, egymásra hatását.

A területi és településfejlesztési szakpolitikák hazai virágkorukat a ma élesen támadott „tervgazdaság” évtizedei alatt (főként az 1960-as, 1970-es évtizedben, illetve az 1980-as évtized első felében) élték. Az 1970-es évtized közepétől az 1980-as évtized végéig fenti témakörökkel foglalkozó számos külföldi konferencián vettem részt. Talán nem túlzok, ha azt állítom, hogy a fejlett nyugati országok szakembereivel való megmérettetés során a magyarok nemzetközi ismertséget tudtak maguknak szerezni, résztvevőivé tudtak válni jelentős nemzetközi kutatásoknak. A kelet-közép-európai területi szakemberek nyugati kollégáikhoz viszonyítva ugyanis azzal az „előnnyel” rendelkeztek, hogy – a tervgazdaságnak és a diktatórikus államberendezkedésnek „köszönhetően” – több gyakorlati esélye volt a tervek megvalósulásának, a kutatási eredmények fejlesztéspolitikai hasznosulásának, mint a fejlett piacgazdasággal rendelkező országokban. A politikai elszigeteltségnek az 1970-es években bekövetkezett oldódása is hozzásegítette a hazai szakembereket a nemzetközi tapasztalatok jobb megismeréséhez, a szakma hazai elméleti és gyakorlati művelésének kiszélesítéséhez.

Ilyen nemzetközi kutatásban vehettem részt a Netherlands Economic Institute (a Holland Gazdaságkutató Intézet) és a London School of Economics (Londoni Gazdaságkutató Főiskola) vezetőinek irányításával. („A városnövekedés költségei” – 12 nyugat-európai és 4 kelet-közép-európai ország részvételével.) A munka 1975-ben indult, eredményeit a Pergamon Press 1981-ben publikálta /1/. A kutatás alapvető kérdésfeltevése az volt, hogy felismerhetők-e hasonlóságok, illetve különbségek a városfejlődés – területi fejlődés folyamatában, attól függően, hogy fejlett piacgazdaság vagy központilag irányított szocialista tervgazdaság adja a területi fejlődés általános társadalmi-gazdaság keretét. Az összehasonlító vizsgálat alapegységei az úgynevezett „funkcionális városkörzetek” (városok és ingázási vonzaskörzeteik) voltak. Mielőtt rátérnék a hazai fejlesztéspolitikáknak a felvázolt kérdésfeltevés szerinti elemzésére, összefoglalom dióhéjban a vonatkozó nemzetközi kutatás legfontosabb megállapításait, röviden kiegészítve azokat saját fejlesztéspolitikai következtetéseimmel /2/.

A többéves nemzetközi kutatás legfontosabb megállapításai

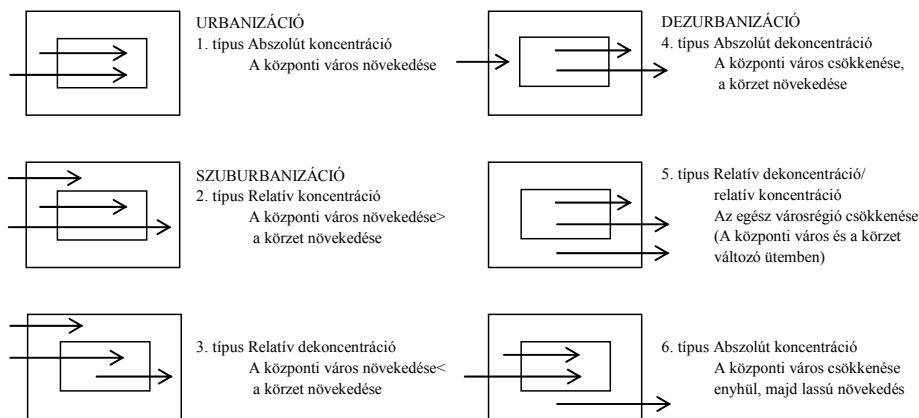
- A statisztikai adatok sokaságát elemző összehasonlító vizsgálat azt mutatta, hogy a népesség, a termelés, az infrastruktúra és a tőke térbeli mozgásfolyamatai dinamikusak: időről időre változó irányokat (koncentrációs és dekoncentrációs tendenciákat), illetve intenzitást mutatnak. Így a városfejlődés és a különböző regionális dimenziókban érvényesülő területi fejlődés meghatározott szakaszokra tagolódik. A mindenkori fejlesztéspolitikák csak ezekhez illeszkedően lehetnek sikeresek.
- A koncentrációs és dekoncentrációs jellegű mozgásfolyamatok szakaszolódása a társadalmi-politikai rendszerektől, illetve a gazdasági fejlettség szintjeitől függetlenül is érvényesül. A „kemény adatok” nem, de az esettanulmányok azt is kimutatták, hogy a kelet-közép-európai mintáknál a dekoncentrációs folyamatok résztvevő-

inek társadalmi összetétele eltér a fejlett nyugati országokétól. Előbbieknél inkább az alacsonyabb státusú (főleg alsó középosztálybeli) társadalmi rétegek kezdenek a korábban dinamikusan növekedő városokból kiáramlani, míg a fejlett gazdaságú országokban a magasabb státusú, tehetősebb néprétegek indítják meg a városból kiáramlás (majd később a visszaáramlás) folyamatait. Ez a városfejlődés minőségét jelentősen befolyásolja. A kelet-közép-európai mintáknál mind a koncentrációs, mind a dekoncentrációs szakaszokban jelentős deficit mutatkozik az infrastruktúra fejlődése-fejlesztése terén. A fejlett nyugat-európai országokban a városból kiáramlás célpontjait képező települések gyors ütemű infrastruktúra-fejlődést generálnak a városok vonzáskörzetében, ezzel párhuzamosan viszont a központi városokban egyes belső városrészek létesítményállományának erkölcsi-fizikai avulása következik be.

- Az első átfogó nagy szakasz az *urbanizáció*, amely a városokba (városkörzetekbe) beáramlás időszaka a gazdasági fejlődés iparorientált fázisában. Attól függően, hogy a központi város vagy az azt övező vonzáskörzet népessége növekszik-e dinamikusabban, abszolút és relatív koncentrációs szakaszok különböztethetők meg. Az abszolút koncentrációs szakaszban a központi város növekedését a városkörzeten kívüli térségek és a város körüli települések egyaránt táplálják. A relatív koncentrációs szakaszban a „gyűrűtelepülések” népességnövekedését nemcsak a városkörzeten kívüli térségekből történő elvándorlás táplálja, hanem a városból meginduló kiáramlás is. A fejlesztéspolitikának időben fel kell készülnie az egyes szakaszok eltérő jellegű mozgásfolyamataira, hogy elkerülhetők legyenek a gyors városnövekedés kedvezőtlen hatásai. Ezek elsősorban a városi lakáshiányban, a zsúfoltságban, a közlekedési zavarokban és a környezetromlásban mutatkoznak meg. Fontos ebben a szakaszban a területpolitika és a lakáspolitikai előrelátó összekapcsolása!
- A következő fejlődési szakasz a *szuburbanizáció*, melyben az előző szakasz negatív következményei egyre erőteljesebben elindítják a városból való kiáramlás folyamatát. A befogadó „gyűrűtelepüléseknek” alkalmassá kell válniuk a városból kiáramló lakossági rétegek jó értelemben vett „urbánus” életkörülményeinek megteremtésére. Párhuzamosan tovább élnek a gyűrűből a központba, illetve a városkörzeten kívüli térségekből a gyűrűbe irányuló lakossági mozgások is. A fejlesztéspolitikának ezért a városkörzetek egészében kell gondolkoznia, és elébe kell mennie a szabályozatlan szuburbanizáció hátrányos következményeinek, mint például az alapinfrastruktúra hiányainak, a túlzott közlekedési igényeknek, az „alvóvárosok” kialakulásának stb. (A hazai városi lakótelep-építési gyakorlat például útját állta központ-körzet viszonylatában a racionális térhasználatnak, a városok organikus fejlődésének.)
- A szuburbanizáció szabályozatlan kibontakozása válthatja ki a *dezurbanizáció* szakaszát, amely a városgyűrűk túlzott területi szétterülését, a gyűrűtelepülésekben az infrastruktúra utólagos, költséges fejlesztési kényszerét, a városi kultúra hanyatlását stb. vonja maga után. A fejlesztéspolitika mozgástere beszűkül, kényszerűen követő jellegűvé válik. A megoldatlan problémák halmozódása a városkörzet egészének hanyatlásához is elvezethet.

– Alternatív – az előbbinél jóval kedvezőbb – jövőt képvisel a *reurbanizáció* szakasza. Ez a jövőváltozat csak akkor következik be, ha tudatos település- és térségfejlesztési politikával már az előző fejlődési szakaszban megteremtődnek kibontakozásának az előfeltételei (például leromlott városrészek rehabilitációjával, a városi közlekedés minőségének javításával). A *fejlesztéspolitikát tehát minden fejlődési szakaszban a következő fejlődési szakasz sajátosságaira is figyelemmel, a várható mozgásfolyamatok irányainak tudatában célszerű kialakítani*. A reurbanizációs szakasz a központi városok lényeges népességnövekedés nélküli, de a korábbiaknál magasabb szintű *minőségi* fejlesztését igényli. Ha az előző szakaszokban – különösen a szuburbanizációs szakaszban – a lakosság egy részének városból való kiköltözése folytán egyes városrészek fizikai-erkölcsi leromlása következik be, illetve, ha az előző szakaszokban érvényesülő fejlesztéspolitika nem tesz megfelelő intézkedéseket e leromlás megakadályozására, akkor a reurbanizációs szakasz sem tud megfelelően kibontakozni. A *reurbanizáció nagyobb kiterjedésű városrészek rehabilitációjával, revitalizációjával segíthető elő*, és együtt jár a különböző funkciók (lakások, munkahelyek, ellátó-szolgáltató intézmények és a tercier, kvaterner szektor) létesítményeinek a városterületen, illetve a városkörzeten belüli egyenletesebb terítésével, kiegyensúlyozottabb elhelyezkedésével. (A magasabb minőségű városi létformát elősegítő fizikai beavatkozásokat a külföldi szakirodalom „gentrifikáció”-nak nevezi.)

A városkörzetek koncentrációs és dekoncentrációs szakaszai



A fent leírtak után megkísérlem elemezni az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltás előtti fejlesztéspolitikákat, illetve a részben ezek hatására érvényesült reálfolyamatokat. Meg kell jegyezni, hogy méltánytalannak vélem az 1960–1970-es években készült – nemzetközi fórumokon egyébként elismert – országos és regionális fejlesztési koncepciók, tervek túlzott mértékű utólagos elmarasztalását. A kialakult problémák gyökerét sokkal inkább abban látom, hogy sem a fejlesztéspolitikákat megfogalmazó szakemberek, sem az azokat elfogadó döntéshozók (politikusok), sem pedig a fejlesztéseket megvalósító állami, tanácsi, lakossági stb. aktorok nem ismerték fel a városfejlődés – területi

fejlődés dinamikus természetét, és nem hangolták össze kellő mértékben a területfejlesztést a lakásellátással, lakásfejlesztéssel.

Állításom alátámasztására kövessük nyomon a II. világháborútól a rendszerváltásig (az 1980-as évtized végéig) végbement reálfolyamatokat, ezekben a koncepciók, tervek szerepét, a megfogalmazott célkitűzéseket, megvalósításuk módját és eszközrendszerét, végül az újabb és újabb problémagócokat.

A rendszerváltást követően egyébként a korábbi területi egyensúlyi problémák nem csökkentek, hanem inkább nőttek. A korábbi egyensúlyteremtő intézkedések nyomán megindult lassú makroregionális közelítés – mint folyamat – megtorpanni látszik, az állami beavatkozások súlya és aránya viszont (a térségfejlődés oldaláról közelítve) visszaesett. A jelen fejlesztéspolitikai törekvései meg sem kísérlik a reálfolyamatok határozottabb szabályozását. Az érvényben lévő országos hatókörű dokumentumok (mint például az Országos területfejlesztési koncepció vagy az Országos területrendezési terv) kevés konkrét támpontot adnak a kedvezőtlen folyamatok visszaszorítására, kedvezőbb reálfolyamatok kibontakoztatására. Erre a kérdésre – a rendszerváltást megelőző évtizedek elemzését követően – röviden még visszatérek.

Hangsúlyozni szeretném, hogy jelen írást az a törekvés motiválja, hogy igazoljam Kovács Tibor néhány évtizeddel korábbi – a KSH területi adatbázis nem kellő hasznosítására utaló – türelmetlenségének jogosságát.

A II. világháborút követő évtizedek fejlesztéspolitikai célkitűzéseinek és reálfolyamatainak rövid áttekintése

A területi fejlődés tervszerű mederbe terelésének első fejlesztéspolitikai dokumentuma az 1960-ban életbe lépett Országos településhálózat-fejlesztési koncepció volt. A II. világháború utáni politikai átalakulás időszakában a gazdaságpolitika az iparosítást – ezen belül is a nehézipar túlsúlyának megteremtését – tűzte zászlajára. A központilag irányított gazdaságfejlesztés döntően politikai célokat szolgált: a munkáshatalom megerősítését, valamint a társadalom egészének politikai kontrollját kívánta biztosítani. A nagyüzemi ipar megteremtésének színterei a már korábban iparosodott térségek, illetve a nagyobb városok voltak. Ezekben kedvezőbbek voltak az infrastrukturális adottságok új ipar telepítéséhez. Az iparosításra alkalmasabb városokba koncentráldott munkahelyteremtés kettős népességmozgásokat generált: az ország rurális jellegű nagytersegeiből az iparosodottabb térségek felé, illetve a falvakból a nagyobb városok felé.

Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a befogadó térségek és települések nincsenek felkészülve a beáramló népesség fogadására. Az infrastrukturális hiányosságok között a legélesebben a lakáshelyzet feszültségei jelentkeztek. Erre a helyzetre kívánt reagálni az *első 15 éves lakásépítési program*, amely 1 millió új lakás felépítését tűzte ki célul, döntően az iparosítással érintett nagyobb városokban. A program szerint az építendő lakásvolumen 60%-át állami, 40%-át pedig magánereből kívánták megvalósítani. A célként kitűzött 1 millió új lakás megépült, de a tervezetthez képest fordított arányban: 60%-ban magán- és 40%-ban állami erőből. Az állami lakásépítés döntő többsége a nagyvárosokban, azok peremterületein, lakótelepek formájában valósult meg, „korszerű”, előre gyártott paneles építési technológiával. A magánereős lakásépítés kedvező hitelfeltételek mellett, nagyrészt házilagos kivitelezésben, hagyományos technológiával valósult meg,

többsége nem a városokban, hanem a nagyvárosok körüli településgyűrűkben, a közlekedés szempontjából kedvező fekvésű községekben.

A nagyvárosi lakótelepek problematikája napjaink megoldandó feladata, erre a témára még visszatérünk. Nézzük elsőként azokat a problémákat, amelyek a fent említett koncepciók statikus szemléletéből következtek, illetve amelyek a dinamikus megközelítés hiánya miatt a fejlődés szakaszos jellegének figyelmen kívül hagyása okán következtek be! Az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció például a kor területi szemléletének haladó elméleti bázisát, a Christaller-i központelméletet tükrözi, tehát az akkor adott feltételrendszerben korszerűnek minősíthető. De a fejlett nyugati világban sem általános a dinamikus szemlélet explicit módon való érvényesülése a fejlesztéspolitikában.

A hazai településhálózat-fejlesztési koncepció megvalósulásának torzulásai a szemléleti okokon túlmenően elsősorban a gyakorlati végrehajtás diktatórikus jellegével magyarázhatók. A tervgazdaság redisztribúciós rendszeréből következően ugyanis az Országos Tervhivatal (az újraelosztás akkori csúcshintézménye) mechanikusan határozta meg a különböző szerepkörű települések fajlagos állami fejlesztési támogatását, ily módon a településhierarchia mentén lefelé haladva a támogatás a „szerepkör nélküli” településeknél már a nullát közelítette.

A dinamikus szemlélet hiányából és a megvalósítás voluntarista rendszeréből egyaránt fakadó problémákat igen nehéz csokorba szedni. A területi folyamatok ugyanis sok átfedést mutatnak, és az ok-okozati összefüggések is nagyrészt összemosódnak. Nehéz minősíteni például, hogy a lakótelepi szindróma mint problémahalmaz a település-, illetve térségfejlődésben (szerkezeti torzulásokban), vagy a lakókörülményekben (gyors fizikai és erkölcsi avulás, kedvezőtlen társadalmi környezet stb.) okoz-e nagyobb gondot a szakma mai művelői, illetve a felelős politikusok számára. A következőkben rangsorolás nélkül, halmazként kezelve őket, kíséreljük meg felsorolni a felismert – és ma már a szakma és a társadalom tapasztalatai által is megerősített – problémákat.

Problémacsokor

- Az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció sematikus megvalósulása nem oldotta fel a korábbi fejlettségi különbségeket az ország nagytérségei között. Kimutathatók ugyan a közelítés halvány eredményei – elsősorban a városhálózat megerősödésének köszönhetően –, alapvetően azonban megmaradt az ország történelmi, gazdasági és társadalmi okokra visszavezethető területi megosztottsága. Az egyenlőtlenségek nagytérségi fennmaradása mellett erősödtek a kistérségi egyenlőtlenségek és a nagyvároshálózat kiegyensúlyozatlanságából fakadó problémák (a tökeerős befektetések egyenetlen területi/földrajzi megoszlása folytán) is. Ebben a „pontoszerű” – térbeli környezetéből kiszakított – (városcentrikus) fejlesztéspolitikai szemlélet is hibáztatható.
- A túlzottan (szinte kizárólagosan) az iparhoz tapadó területfejlesztési politikának csak addig volt létjogosultsága, amíg az iparnak meghatározó szerepe volt a gazdaság egészének dinamikus fejlődésében. Ismert közgazdasági tény – nemzetközi tapasztalatok egyértelműen igazolják –, hogy az iparorientált gazdasági fejlődési szakaszt a szolgáltatások (tercier szektor) gazdaságon belüli súlyának növekedése követi, az ipar helyett a szolgáltatás válik a települések/kistérségek fejlődésének haj-

- tómotorjává (később a kvaterner szektor veszi át ezt a szerepet). Ebben a gazdaság-fejlesztési szakaszban a tercier szektor növekedése átrendezte mind a térségek közötti, mind a városhálózaton belüli erőviszonyokat. Korábban jól prosperáló ipari térségek/települések fejlődése torpant meg, mások dinamizmusa felerősödött. Sem az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció, sem a 15 éves lakásépítési program nem számolt ezzel a lehetséges jövővel.
- A kiegyensúlyozott városhálózat célkitűzését csak korlátozott mértékben sikerült elérni, és tartós fennmaradása sem valószínűsíthető. A városhálózat számos eleme súlyos fejlődési anomáliákkal küzd (a korábbi nehézipari, bányászati profilú térségek központjai, mint például Miskolc), míg más – iparilag jelentéktelenebb városok – fejlődése felgyorsult (mint például Debrecen).
 - Hangsúlyos célkitűzése volt az Országos településhálózat-fejlesztési koncepciónak Budapest súlyának csökkentése a városhálózaton belül, egy Budapestet ellensúlyozó erős nagyvárosgyűrű kifejlesztése. A főváros súlyának csökkenését a mai napig nem sikerült elérni (sőt ezzel ellentétes irányú tendenciák érvényesülnek a központi régió és az ország más térségei vonatkozásában). Ennek okai sokrétűek. Egyfelől az országhatárokat belülről szegélyező nagyvárosoknak a határos országok peremén vannak az ellenpárjai (például Miskolcnak Kassa, Debrecennek Nagyvárad), a *fővárossal szembeni ellensúly szerepét ezek a városszettek együttesen tudnák betölteni*. Összehangolt fejlesztésükre hosszú ideig nem kerülhetett sor. (Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk ebből a szempontból kedvező fordulatot hozhat!) Másfelől Budapest esetében már az 1970-es évtizedben elkezdődött a szuburbanizáció szakasza, az agglomerációs gyűrű az urbanizáció relatív koncentrációs szakaszában is jelentősen nőtt mind népességszám, mind területi kiterjedés terén. Ma egyes részei már a dezurbanizáció jeleit mutatják. Az elmúlt évtizedekben több ízben is elkészült fővárosi fejlesztési koncepciók egyike sem tartalmaz iránymutatást sem a központi térség szuburbanizációs jelenségeinek kezelésére, sem a dezurbanizáció megelőzésére, sem pedig a főváros reurbanizációjának előmozdítására.
 - A főváros és agglomerációja kedvező fejlődési tendenciáinak kibontakozását gátolja a főváros peremén abroncsként megépült lakótelepi gyűrű is. A lakáspolitikai-településpolitikai összehangolásának hiánya regionális dimenzióban is súlyos problémák forrásává vált.
 - A kistérségi dimenzió az első PHARE területfejlesztési program megvalósítása során (1992–1995) került az elemzők, tervezők figyelmének homlokterébe. A PHARE-program fontos célkitűzése volt a településközi együttműködés serkentése. A program 3. komponense olyan településegységeket részesített támogatásban, amelyek közösen végrehajtható, saját forrásaikat is mozgósító fejlesztési javaslatokkal pályáztak a PHARE-támogatások elnyerésére. A program megvalósítása sikeres volt, és elindította országunkban a kistérségi együttműködés gyakorlatát. Ennek fejlesztéspolitikai filozófiája az önkéntes együttműködésre épült, amely jelentős motivációs tényezőnek bizonyult. A program keretében megvalósult fejlesztések példaértékűek voltak, és jelentősen segítették a helyi aktorokat az EU területpolitikai elveinek és gyakorlatának átvételében. A program megvalósulása után a kistérségi menedzsment azonban fokozódó mértékben intézményesült. Tapasztalatok

szerint az önkéntesség helyett a kötelező együttműködés az alulról jövő kezdeményezések, a helyi erőforrások mozgósításának ellenében hat. Véleményem szerint a mintaértékű esetek bemutatása többet tehet az együttműködés ügyéért, mint a törvényi szabályozás. (Utalok itt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosítását célzó törvényjavaslat egyes kitételeire.)

- Sajátos problémahalmaz a lakótelepek jövőjének kérdése is. A néhány éve indított – napjainkban is szorgalmazott – „panelprogram” ugyanis a komplex kérdéskörnek csak egy-egy szegmensét ragadja meg. (Az ablakok kicserélése, a homlokzatok hőszigetelése stb. csupán igen szűk értelemben kezeli az összetett problémakört).

Mit nem old meg a panelprogram?

- Nem oldja meg az érintett városok településszerkezeti torzulásait, a város-városkörnyék organikus kapcsolatát;
- nem javítja az épületeken belüli és kívüli lakókörülményeket (a lakások flexibilitását, a falak „lélegzőképességét”, a tömegességből eredő anonimitás társadalmi hatásainak javulását);
- nem csökkenti a szükséges mértékben a fűtés–hűtés költségeit;
- nem oldja meg a külső és a belső terek kapcsolatát, az épületek közötti közterületek humanizálását, biológiai kondicionálását, minőségjavulását stb.

A lakótelep-problematika túlmutat az egyes települések egyedi fejlődési problémáin, regionális hatásai is kedvezőtlenek. Véleményem szerint a „panelprogram” nem oldja meg a lakótelepek problémáit sem a lakókörülmények, sem a városfejlődés, sem a kistérségi léptékű regionális fejlődés szempontjából. A városfejlesztésnek, lakásellátás-fejlesztésnek hosszabb távú megoldásban kellene gondolkodnia, és a költséges beavatkozásokat csak a legszükségesebb fenntartási, állagmegóvási munkák elvégzésére kellene korlátoznia.

- Az iparnak a gazdaságban betöltött szerepe a gazdaságfejlődés törvényszerű velejárójaként az utóbbi 10–15 évben jelentősen csökkent, így az egyes – korábban iparosított – városok további fejlődését gátolják a megszűnt ipartelepek helyén az úgynevezett „barnamezős” területek. Ezek kedvezőtlen – a városok működését zavaró – elhelyezkedése folytán számos városrehabilitációs feladat vár a jelen és a közeljövő várospolitikusaira, önkormányzataira, fejlesztőire. A városrészléptékű rehabilitáció–revitalizáció beindítása, felgyorsítása költségigényes feladat. Célszerű ezért az erőforrások egy részét új építés helyett a felújítás–revitalizáció felgyorsítására átcsoportosítani. Ehhez EU-források is igénybevehetők, és elősegíthetik a kedvező városfejlődési alternatíva: a reurbanizáció kibontakozását.

A rendszerváltást követő időszak fejlesztéspolitikai törekvései és új típusú problémái

A rendszerváltást követő első években az *1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről* címen ismert legfelsőbb szintű jogszabály előkészítése kötötte le a szorosabban vett szakma figyelmét. A közép- és kelet-európai országok között elsőként Magyarországon született meg a területpolitika megújulásának alapdokumentuma. A törvény kidolgozásának és életbe léptetésének legfőbb célja az európai uniós területpolitikai gyakorlat alapelveinek, sikeres gyakorlati tapasztalatainak hazai körülményeinkhez

igazodó átvétele volt. Az erőforrás-koncentráció (a források elaprózódásának megakadályozása), az addicionalitás (a támogatások feltételeként a helyi erőforrások mozgósítása), a szubszidiaritás (a döntések megfelelő kompetenciaszintekre telepítése), a forráselosztásban a decentralizált döntéshozó intézményrendszer működtetése stb. olyan alapelveknek bizonyultak a fejlett európai országokban, amelyek a terület- és településfejlesztés hétköznapi gyakorlatának eredményességét, a közösségi vagyoni gyarapodását, a területfejlesztésben érdekeltek aktivitásának kibontakoztatását, a területi fejlődési ütemkülönbségek mérséklődését eredményezték.

Kérdés, hogy a törvény életbelépése nyomán *megújult-e valóban a hazai területpolitika?* A kérdésre nem lehet sem igennel, sem nemmel válaszolni, mert a törvény életbelépésének időpontjában már alapvetően megváltozott a terület- és településfejlesztés társadalmi-gazdasági feltételrendszere. Tervgazdálkodás helyett a piacgazdaság mozgatja a gazdasági szereplőket a hatékonyságot biztosító munkakultúra kifejlődése nélkül; gyökeresen megváltoztak a tulajdonviszonyok, a privatizáció és egyes piaci folyamatok spontán érvényesülése folytán jelentős vagyoni különbségek feszítik az ország társadalmát, a kellő mértékű szolidaritás és közösségtudat kifejlődése nélkül.

Az 1992–1995 között megvalósított *első PHARE területfejlesztési program* az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előkészítéseként a korábbi tagországok területpolitikai gyakorlatának legfontosabb elveit és elemeit kívánta hazánkban meghonosítani. A program legfontosabb összetevője a területfejlesztés EU-komform intézményrendszerének létrehozása volt, két kísérleti területen: Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Az irányító hatóságok, az önkormányzatok, a kamarák szakemberei részvételével folytatott képzési programok, többnapos műhelymunkák, hazai és főként külföldi tanulmányutak fontos elemei voltak a program megvalósításának. A kiválasztott megyékben létrejöttek a megyei területfejlesztési tanácsok és ügynökségek, kialakult a településközi együttműködés gyakorlata, de mindezeknél nagyobb jelentősége van megítélésem szerint annak, hogy több ezer ember tanulta meg a támogatások elnyerését célzó pályázat elveit és gyakorlatát, a projektek és programok tervezését és megvalósítását, majd a célok, eredmények összevetését. Az első PHARE területfejlesztési programot újabb programok követték, jó néhány hasonló jellegű EU-s program (például a Sapard) megvalósulása is hozzájárult a társadalom egy részének aktív részvételéhez a támogatások elnyerése és eredményes felhasználása tekintetében. Ezek után joggal vetődik fel a kérdés, hogy *országosan felkészültek vagyunk-e a 2007–2013 közötti időszakban kilátásba helyezett EU-s támogatások fogadására?*

Milyen országos érvényű dokumentumok születtek a területi fejlődés-fejlesztés orientálására az elmúlt évtized során, és milyen funkciót tölt ma be a területi tervezés és kutatás? Az utóbbi évtized legjelentősebb fejlesztéspolitikai dokumentuma a 35/1998. (III. 20.) Ogy. számú, az Országgyűlés által 1996-ban elfogadott, majd 1998-ban felülvizsgált és továbbfejlesztett Országos területfejlesztési koncepció. A többéves kutatóelemző munkára épült dokumentum időállóságát mutatja, hogy az 1998-ban történt felülvizsgálata során a területi folyamatok elemzése visszaigazolta az eredeti koncepció irányának helyességét. Sőt, olyan újabb szempontok is beépültek a továbbfejlesztett dokumentumba, amelyek létjogosultságát az eredeti és a felülvizsgált dokumentum között eltelt idő érlelte meg és követelte ki a szakma oldaláról (például a releváns módszertan kidolgozását). A VÁTI Stratégiai Tervezési Igazgatóságának szakemberei vezették be

a „települési komfort” fogalmát, amely az életkörülményeket jellemző mintegy 40 adatformából képzett szintetikus mutató felhasználásával a településeken élő lakosság helyzetének leírását a korábbiaknál létszerűbbé, a valósághoz közelebb állóvá tette. Az Országos területfejlesztési koncepció tartalmazza az országhatárokon belül a hét régió tervezési-statisztikai célú területi lehatárolását is, amely lehatárolás körül – mint ismeretes – már eddig is számos szakmai nézetkülönbség, vita bontakozott ki /3/. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat – amely a megyei dimenzióról a hét régióra javasolta áttenni a közigazgatás regionális területi hatókörét – 2006 júniusában még nem nyert parlamenti jóváhagyást, elnapolva ezáltal a kérdés tényleges eldöntését. Nem vitatható ugyanakkor, hogy *fokozatos átmenetet feltételezve, mégis a régió lesz a regionális fejlesztési programok adekvát területi dimenziója.*

Az I. és a II. nemzeti fejlesztési terv döntően az Európai Uniótól várt támogatások elnyerése céljából készült, de egyszersmind alkalmat adott az ország irányítóinak közelebbi és távolabbi jövőnk és az ezekhez vezető utak átgondolására. Az első Nemzeti fejlesztési terv már a megvalósulás útján van, eddigi eredményei ígéretesek. A II. Nemzeti fejlesztési tervnél a területi dimenzió az egymást követő változatok kidolgozása során sajnálatos módon egyre halványult. A sokéves munkával és nagyon sok szakmai intézmény közreműködésével elkészült terv ma a társadalmi egyeztetés fázisában van. 2004 második felében és 2005 elején magam is feladatot kaptam a terv egyik előkészítési fázisában, amikor „*Dinamikus településrendszer*” néven a területfejlesztés átfogó problematikája még szerves része volt a II. Nemzeti fejlesztési tervnek. 2004 novemberében Budapesten, 2005 februárjában Pécsen, majd Debrecenben széles körű szakmai vitát szerveztem és bonyolítottam le a témában az ország újszólóján valamennyi e témával foglalkozó szakértőjének részvételével. Értékes gondolatok láttak napvilágot ezeken a rendezvényeken, hiszen az ország legmarkánsabban különböző nagytérségeiről alkottak diagnózist és javasoltak terápiát a szakmai rendezvények résztvevői /4/. Olvasván a II. Nemzeti fejlesztési terv egyeztetésre kiküldött utolsó változatát, még nyomokban sem találok meg semmit abból a sok tudást és tenniakarást tükröző kollektív szellemi termékből, amely sokunk kemény munkája nyomán felszínre került. *Hová tűntek el ezek az értékek, és vajon miért?* Sajnálatos, de több ilyen vagy ehhez hasonló kérdés is felvethető!

Tanulmányom végéhez érve néhány üzenetet fogalmaztam meg a Kovács Tibor szellemiségét őrző területi statisztikusoknak.

Élesszék fel azt a jól bevált korábbi gyakorlatot, hogy párbeszédet folytatnak a területi tervezőkkel, kutatókkal. Lehetséges ugyanis, hogy kevesebb adat gyűjtésével, de azok körének célra orientáltabb – a valóságos folyamatokat hívebben tükröző, azok belső lényegére fókuszáló – szelekciójával „beszédesebb” adatokhoz juttathatják az elemzőket (a területi tervezőket, kutatókat.)

A területi statisztikai elemzéseket helyszíni tapasztalatok szerzésével, esettanulmányok készítésével/készíttetésével kell kiegészíteni. A „kemény” adatok sokszor téves következtetésekre vezetnek (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye térsége például sereghajtó az adatok tükrében, míg példaértékű a sok lábon álló gazdaság találékony megteremtésében). A helyi tapasztalatok a KSH által gyűjtött adatok fontos kiegészítői.

A II. Nemzeti fejlesztési terv operatív programjai sorában a területi tervezők-kutatók napirenden lévő feladata a regionális operatív program (rop) kidolgozása. A velük folytatott konzultációk során derült ki, hogy nem a KSH által gyűjtött adatok körével, hanem egyes adatok területi aggregáltságával van az elemzőknek problémája. A különböző adattípusok releváns területi nagyságrendjei különbözhetnek. Célszerű lenne ezért arra törekedni, hogy az egyes adatok a releváns területi aggregációs szinteken álljanak a felhasználók rendelkezésére.

Az elkövetkező években a fejlesztések hatékonyságát, a támogatások racionális felhasználását az Európai Unió a monitoringrendszer alkalmazásával ellenőrizni kívánja. Az eredmények, hatások annál nehezebben kvantifikálhatók, mennél komplexebben kívánjuk a célkitűzéseket az eredményekkel összevetni. Szakmánk nagy kihívása ma megfelelő indikátorok kimunkálása, s ebben fontos lenne a területi elemzők-kutatók és a KSH területi szakembereinek szorosabb együttműködése.

A hatékonyságot, az erőforrás-felhasználás racionalitását nemcsak az egyes programok/projektek szintjén kellene ellenőrizni, hanem mérhetővé kellene tenni ezek egymásra hatásait, a támogatás-felhasználás sokszorozó (multiplikáló) hatásait is. Ennek alapvető feltétele, hogy a különböző támogatások és a felhasználásukkal történő fejlesztések egységes nyilvántartási rendszerben áttekinthetővé váljanak.

Beszédes számokat találni és azokból olvasni tudni közös felelősségünk!

IRODALOM

- /1/ L. H. Klaassen at all: *A Study of Growth and Decline* (Urban Europe, Vol. 1.), PERGAMON PRESS (Oxford – New York – Toronto – Sydney – Paris – Frankfurt), 1982, Edited by L. H. Klaassen at all, Dynamics of Urban Development, GOWER, Hollandia, 1981
- /2/ Hörcher Ferencné: Az urbanizáció Európában. Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, Területfejlesztési Közlemények 12. szám, Budapest, 1981
- /3/ Nemes Nagy József (szerk.): Régiók távolról és közelről. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, Regionális Tudományi Tanulmányok 12., Budapest, 2005
- /4/ Hörcher Ferencné: Társadalmi vita a II. Nemzeti fejlesztési terv „Dinamikus településrendszer”c. fejezetéről, FALU–VÁROS–RÉGIÓ, 2005/1–2, (53–71. old.)

Kulcsszavak: területpolitika, lakáspolitikai, területi folyamatok, a területi fejlődés dinamizmusa, urbanizációs szakaszok, népességkoncentráció, városfejlesztés, adatgyűjtés, adatelemzés.

Resume

The basic statement of the author of the study is that territorial statistical data are not used to the necessary extent, and she brings up the responsibility of spatial analysis and planning in this. Consequently, decision-making is not adequately built on the information that could be read from data collected by the HCSO.

The study has several approaches to the justification of this statement. By historical retrospection, it takes into account spatial processes and double concentration flows of the population within the country in the period between World War II and the political change of regime. It points out that for lack of appropriately coordinated spatial policy and housing policy – especially in larger towns –, mono-functional city quarters built up with housing estates are today the sources of serious problems due to both the organic development of towns and the physical and moral wear and tear of a part of the dwellings stock. The analysis is also concerned with the sections of urbanization process, to which spatial, town and housing development policies neither in the past nor today have adequately been adjusted. Regarding the above-said, the conclusion drawn is that a closer cooperation should be established between the HCSO and the regional planners as well as decision-makers in the future.