MAGYARORSZÁG TERÜLETI SZERKEZETE ÉS FOLYAMATAI AZ EZREDFORDULÓN

MAGYARORSZÁG TERÜLETI SZERKEZETE ÉS FOLYAMATAI AZ EZREDFORDULÓN

MAGYARORSZÁG TERÜLETI SZERKEZETE ÉS FOLYAMATAI AZ EZREDFORDULÓN

Szerkesztette
Horváth Gyula – Rechnitzer János

Magyar Tudományos Akadémia
Regionális Kutatások Központja
Pécs, 2000

© MTA Regionális Kutatások Központja
7621 Pécs, Papnövelde u. 22.

ISBN 963 9052 18 3

Kiadja: az MTA Regionális Kutatások Központja
A szerkesztők munkatársai: Hardi Tamás, Nárai Márta
Műszaki szerkesztő: Strasserné Csapó Ilona
Ábraszerkesztő Fonyódi Valéria
Borító: Pinczehelyi Sándor
Nyomdai munkálatok: Gálos Nyomdász Könyvkiadó Kft., Pécs

E könyvet az MTA Regionális Kutatások Központjának munkatársai Enyedi Györgynek, az intézet alapítójának ajánlják 70. születésnapja alkalmából.

TARTALOM

Horváth Gyula–Rechnitzer János: Új tudományterület születése. A regionális tudomány két évtizede 9

REGIONALIZÁCIÓ KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Illés Iván: Az Európai Unió keleti kibővítése és a regionális politika reformja 21
Hajdú Zoltán: Magyarország geopolitikai helyzetének átalakulása a rendszerváltás időszakában 40
Horváth Gyula: Decentralizáció és a régiók – kelet-közép-európai nézőpontból 60
Pálné Kovács Ilona: Régiók Magyarországa: utópia vagy ultimátum? 73
Csefkó Ferenc: A központi és a regionális területfejlesztési szervek szerepe a régióépítésben 93

VÁLTOZÁSI IRÁNYOK A TELEPÜLÉSHÁLÓZATBAN

Beluszky Pál: Adalékok a városhálózat 1990 utáni átalakulásához 115
Lengyel Imre–Rechnitzer János: A városok versenyképességéről 130
Timár Judit–Váradi Monika Mária: A szuburbanizáció egyenlőtlen fejlődése az 1990-es évek Magyarországán 153
Duró Annamária: Az alföldi tanyaközségek történeti útja 176
Csatári Bálint: A magyarországi kistérségek vidékiség-kritériumai 193
Szörényiné Kukorelli Irén: A kistérségi szerveződések életképessége, a térségmenedzserek szerepe 218

A TERÜLETI SZERKEZET TRADICIONÁLIS ÉS ÚJ ALKOTÓELEMEI

Hrubi László: A gazdasági térszerkezet változásai Magyarországon 237
Barta Györgyi: A külföldi működő tőke szerepe a magyar ipar duális struktúrájának és regionális differenciálódásának kialakulásában 265
Kovács Katalin–Bihari Zsuzsanna: Változó agrárgazdaság a térben 282
Erdősi Ferenc: Magyarország az európai közlekedési térben 298
Nagy Gábor: Az információs ágazatok területisége – oldja-e a kínálati piac az öröklött területi egyenlőtlenségeket? 314
Kraftné Somogyi Gabriella: A turizmus területi jellemzői a kilencvenes években 335
Nagy Erika: Globális stratégiák és lokális válaszok a kiskereskedelemben 354

Gál Zoltán: A regionalizmus kihívásai: a magyarországi bankszektor fejlődése és területi struktúrája 374
Fodor István: A piacgazdaság kiépülésének hatása a környezetvédelemre 397
Nagy Imre: A dél-alföldi határrégió környezeti problémái és a környezetvédelmi együttműködés lehetőségei 411

A TÁRSADALOM TÉRBELI TAGOZÓDÁSÁNAK EGYES DIMENZIÓI

Kovács Teréz: Migrációs folyamatok Magyarországon a rendszerváltozás után 431
Nárai Márta: Nonprofit szervezetek a kilencvenes évek Magyarországán 443
Szoboszlai Zsolt–Péter Judit: Civilek a regionális pályán 466
Mezei István: A fiatalok képzettségének területi jellemzői 489
Baranyi Béla: Gondolatok a paraszti polgárosodás sajátosságairól és lehetséges területi típusairól az A Ifföldön 509

A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYEINEK ÉS ESZKÖZEINEK MEGÚJÍTÁSA

Faragó László: A (terület)fejlesztés irányítási algoritmusa a programozás 527
Pfeil Edit: Rendezőelvek és intézmények a területi tervezés legújabb kori történetéből 542
Dőry Tibor: A regionális innovációs potenciál hatása a térségfejlődésre 556
Lados Mihály–Rechnitzer János: A regionális szintű területfejlesztés finanszírozási rendszerének megalapozása 575
Hardi Tamás: Államhatárok és regionális együttműködések 595

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

ÚJ TUDOMÁNYTERÜLET SZÜLETÉSE. A REGIONÁLIS TUDOMÁNY KÉT ÉVTIZEDE

Horváth Gyula – Rechnitzer János

Az értő szakmai közönség számára nem kell újra és újra megfogalmazni a regionális tudomány tartalmát. Nem szükséges hangsúlyozni, hogy a társadalomtudományok rendszerébe sorolható új – nemzetközi vonatkozásban ötven, hazai tekintetben közel húsz esztendős – tudományterület fókuszában, a térben zajló társadalmi és gazdasági folyamatok állnak, s azt vizsgálja, hogy maga a térbeli jelleg miként hat ezekre az összefüggésekre. Azt sem érdemes részletesen indokolni, hogy a földrajz- és közgazdaság-tudományból nőtt ki a hazai nevezéktanban regionális, de gyakran területi tudományként említett diszciplína, s fejlődése során egyre több más társadalom-, illetve élettelen, sőt élő tudománnyal került kapcsolatba, amelyektől szemléletmódot, módszereket vett át. Ma már hazánkban is természetes, hogy a regionális tudomány önálló diszciplína; mert rendelkezik elméleti bázissal, önálló módszertani apparátussal, speciális elemzési technikákkal, s – egy tudomány esetében elengedhetetlen – saját intézményekkel, kutatóhelyekkel, tanszékekkel. felsőoktatási képzési és doktori programokkal, valamint szervezett tudományos szakmai közélettel, annak minősítési, publikációs és kommunikációs fórumaival.

A regionális tudomány meghonosodott hazánkban, ma már elfogadott új tudományterületnek tekinthetjük azt. E mögött az egyszerű, talán számos, nagy múlttal rendelkező tudományterület művelőjének közömbösen hangzó kijelentő mondat mögött hosszú esztendők hangyaszorgalommal szervezett és végzett munkája áll. Nehéz utat tettünk meg, hogy leszögezhessük, Magyarországon – talán Kelet-Közép-Európában, lengyel partnerintézményeinkkel együtt elsők között – megteremtődtek a regionális tudomány tartós működési feltételei. Ebben a munkában sokaknak volt érdeme. Hiszen a nagy hagyománnyal és mindig az európai szellemiséget képviselő hazai földrajztudomány, s azon belül a gazdaság- és társadalomföldrajz nélkül nem lehetett volna elindulni. A magyar gazdaság- és társadalomföldrajz gazdag szellemi bázisa a hatvanas, hetvenes években a felfutó regionális tudomány meghatározó partnere volt. A földrajzi műhelyek, tanszékek voltak ebben az időszakban a regionális tudomány bölcsői, e kiváló intézményeken keresztül jutottak el a hazai tudományos életbe a térbeli folyamatok új kutatási elméletei és módszerei. Itt kaptak helyet azok a

tudósok, akik érzékenyek voltak az új szemléletű területi elemzésekre, akik fogékonyabbak voltak a másik társdiszciplína, a közgazdaságtan iránt és nyitottabban reagáltak a szerkezetelemzést felváltó folyamatvizsgálatok megkövetelte komplexitásra, más tudományterületek eredményeinek befogadására.

Maroknyi csapat kezdte el a tudományépítő munkát. A hatvanas-hetvenes években Bartke István, Fodor László, Illés Iván, Kóródi József, Kőszegi László, Kőszegfalvi György, Kulcsár Viktor – csak néhányat említve e kiválóságok közül – tudományos pályája még a geográfia, a közgazdaságtan, a városfejlesztés diszciplináris keretei között haladt, eredményeiket azonban az önálló közpolitika rangjára törekvő területfejlesztés rendszeresen hasznosította. A főhivatású kutató, Enyedi György e csapat egyik programadó egyénisége lett. Nemzetközi tapasztalatokon nyugvó elméleti felkészültsége, kiegyensúlyozott társadalmi látásmódja, megújításra mindig képes és egyben inspirációkban gazdag problémaérzékenysége, kedves emberi, kollegiális magatartása vonzotta a regionális tudomány művelőit. Fontos tájékozódási pontja lett a gyarapodó fiatal kutató generációnak, amely a hetvenes évek második felében kezdett a területi folyamatokkal foglalkozni, majd eredményeik gyarapodásával, a nyolcvanas évek első harmadára már egyre látványosabban hitet tett a regionális tudomány mellett. Erre az időszakra esik az MTA Regionális Kutatások Központja megalakítása (1984), ahol megkezdődött a regionális tudomány szervezett művelése, elindult az intézményesülés folyamata.

Enyedi György életművét, eddigi munkásságát nem kívánjuk méltatni. Hiszen ez a nagyszerű és gazdag pálya még rejteget a regionális tudomány számára további újdonságokat, még néhány fiatal kutatógenerációnak ötleteket és eligazítást ad, az idősebbeket eredményeik rendszerezésére ösztönzi, alkotói válságból biztató szavakkal, okos tanácsokkal kiutat mutat, vagy egy-egy kutatási programba való bekapcsolódással még új lendületet kínál.

Az Enyedi Györgynek tisztelgő tanulmánykötet bevezetőjeként áttekintést adunk az általa nagy-nagy szeretettel gondozott regionális tudomány fejlődéséről a nyolcvanas és kilencvenes években, s természetesen utalva a jövő lehetséges fejlődési irányaira is.

A hetvenedik születésnap alkalmából fanfárok helyett szóljon a Mű, a regionális tudomány, s fújják azt a tanítványok, az MTA Regionális Kutatások Központjának kutatói. Mi így köszöntjük a Mestert, mert számítunk rá, igényeljük, hogy velünk legyen, s csendesen, barátságosan adjon tanácsot, és nyújtson ösztönzést.

A nyolcvanas évek: az intézményrendszer kialakítása, szakmai alapozás

A történet a hetvenes évek elején kezdődik. Az akkori periférikus Dunántúli Tudományos Intézet (DTI) vezetését Bihari Ottó akadémikus vette át és új profilt határozott meg, a területfejlesztést. Nem sokan tudták ebben az időben, főleg Pécsett, hogy ez mit jelent, de elkezdődött a munka. Fiatalok kerültek az intézetbe. Megkezdődött a DTI lassú, csendes megújítása, a területi szemlélet erősítése, a team-munka, új diszciplínák bevezetése (közgazdaságtan, szociológia, jogtudomány), a tudományos infrastruktúra kiépítése.

A hetvenes évek végére, a nyolcvanas évek elejére már több számottevő kutatási eredmény születik, a „sasfiókák" megjelennek az országos tudományos nyilvánosság előtt, elindul a fokozatszerzés, a műhely formálódik. 1983-ban meghal Bihari professzor, akinek széles látóköre, nagyfokú toleranciája és határozott tudományszervezési elképzelései jelentősen hatottak a regionális tudomány elemeinek megjelenésére. Rövid bizonytalanság után Enyedi György veszi át a DTI irányítását. Az intézet erőre kap, új szellem és gondolkodás, új szakmai kapcsolatok és kutatási irányok jelennek meg. A regionális tudomány műhelyeit Enyedi György személye hozza egyre közelebb egymáshoz. 1984-ben megalakul az MTA Regionális Kutatások Központja, a DTI-ből, a Földrajztudományi Kutatóintézet Alföldi Kutatócsoportjából, annak kecskeméti Településkutató Csoportjából, illetve a Budapesten működő Gazdaságföldrajzi Osztály több munkatársából.

Sorsdöntő időszak, hiszen ekkor már elkezdődik a korábbi politikai rendszer gyengülése, a pénzügyi források mérséklődnek, elbizonytalanodás tapasztalható az intézményekben, de mégis alapítás történt, egy új tudományterület intézményének létrehozása. Már a névválasztás, a Regionális Kutatások Központja elnevezés is jelzi a különállást, a más szemléletű kutatások fogadását. Gyorsan megkezdődik a szervezetfejlesztés, az alapító műhelyek mellett létrejön az Észak-dunántúli Osztály (Győr, 1986), az Észak-magyarországi Osztály (Miskolc, 1987).

A hálózatfejlesztés extenzív szakaszában a korszerű tudományszervezési célkitűzések és a területi politikai szereplők törekvései szerencsésen összekapcsolódtak. A 80-as évtized elején a megyei és a nagyvárosi tanácsok és pártszervek korlátozott kompetenciája már lehetőséget teremtett arra, hogy az ország egyes térségeiben az önálló koncepcióalkotáshoz a társadalomtudományok eredményeit is segítségül hívják. A központ új egységei azokban a városokban alakultak, ahol a társadalomtudományoknak nem voltak hagyományai, a regionális kutatások ezeken a helyeken a későbbi fejlődés előhírnökei is voltak egyben. Az új egységek alapítását kezdeményező helyi és területi tanácsok finan-

szírozták a kutatási infrastruktúrát, a bérköltségek jelentős részét, és megrendeléseikkel pótlólagos forrásokhoz juttatták az intézetet.

Az alapító okirat a Regionális Kutatások Központjának feladatát a magyar társadalom és gazdaság regionális fejlődésének, a településhálózat átalakulásának vizsgálatában, a terület- és településhálózat-fejlesztési elképzelések tudományos megalapozásában, a társadalmi-gazdasági térfolyamatok és ezek törvényszerűségeinek, a fejlődés tendenciáinak feltárásában határozta meg.

A 80-as évtizedben a nemzetközi tudomány egyik jellemzője volt az, hogy a hagyományos diszciplínák modernizálódásával párhuzamosan az integratív tértudomány (a regional science) fejlődése gyors léptekkel haladt előre.

Kelet-Európában az államszocializmus regionális és településpolitikájának ideológiája (a klasszikus marxi elmélet, az utópisztikus urbanisztikai elképzelések, a tervezéselmélet) és az ebből fakadó célkitűzések (az arányos fejlesztés, a falu és a város közötti civilizációs különbségek mérséklése, az ingyenes vagy a jelentősen támogatott társadalmi juttatások térben egyenletes elosztása) erős korlátok közé szorították a területi folyamatok tanulmányozásával foglalkozó tudományágazatokat. A homogénnek tételezett társadalom eszménye azonban a tudományos gondolkodást differenciáltan hódította meg az egyes országokban. A lengyel és a magyar társadalomtudományok viszonylag korán, már a hatvanas évtizedben – jórészt a nyugati tudományossággal fenntartott intenzív kapcsolataik következtében – fontos kutatási eredményeket szolgáltattak a térben egyenlőtlen fejlődésről, a településhálózat átalakulásának anomáliáiról, „expressis verbis" megkérdőjelezték a központi tervgazdálkodás, a helyi-regionális adottságokkal nem számoló gazdaságpolitika hatékonyságát.

A tervgazdaságok térszerkezeti átalakulását a Regionális Kutatások Központjában elemző vizsgálatok eredményei arra hívták fel a figyelmet, hogy a Kelet-Közép-Európában kialakult gazdasági szerkezet és urbanizációs típus nem önálló modell, a nyugat-európaihoz hasonló urbanizációs és fejlődési szakaszok követték egymást jelentős késéssel. A területi fejlődésben megmutatkozó különbségek egyrészt a megkésettséggel, másrészt az államszocialista rendszer működésével magyarázhatók.

A területfejlesztési politikának a piacgazdaság alapvető kategóriáitól eltérően különös utat kellett bejárnia Magyarországon. Az útkeresést az a természetes jelenség nehezítette, hogy az államszocializmusban használatos fogalmakat nem kis ellenérzés kísérte. Kezdetben a marxista társadalomelmélet utasította el a regionális politikát, és a tervgazdaságot kiszolgáló egyszerű eszközzé silányította. Később – a társadalmi-gazdasági reformok kiteljesedése idején – is bizalmatlanság övezte a decentralizáció fejlesztését sürgető, ám erőtlen és elszigetelt kezdeményezéseket, nem egyszer a provincializmus kétes hírű bélyegét ragasztották e kísérletekre. Bár az intézetben koherens koncepciók fogalmazódtak meg egy innovációorientált területfejlesztési politika szükségességéről, a

gazdaság és a politika modernizációellenessége miatt ennek részletes kidolgozására nem mutatkozott igény.

A regionális tudomány önálló diszciplínává fejlődésének feltételei Magyarországon – európai összehasonlításban is – viszonylag korán, e tudományágazat nemzetközi expanziójának időszakában, a 80-as évtizedben kialakultak.

A Regionális Kutatások Központja 1987-ben elindította a Tér és Társadalom című folyóiratát, 1988-ban megjelent a Területi és Települési Kutatások című könyvsorozat első kötete – 1992-ig kilenc monográfia jelent meg –, 1986-ban megszerveződött az MTA Regionális Tudományos Bizottsága, az MTA területi bizottságaiban területfejlesztési szakbizottságok alakultak, 1989-ben a művelődésügyi miniszter, Glatz Ferenc a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Karán terület- és településfejlesztési továbbképző szak alapítását engedélyezte.

A kilencvenes évek: a regionális tudomány látványos előretörése, a „policy" évtizede

Míg a nyolcvanas évek tevékenységében az intézményépítés és működtetés jellemezte a regionális tudományt, addig a kilencvenes években már lassan formálódnak a tudományos műhelyek, s azok kutatási arculata válik a tudományterület dinamikáját megtestesítő elemmé.

A rendszerváltozásból nem vesztesen, nem is a túlélés letargiájával, hanem talán a győztesek bölcs biztonságával került ki a regionális tudomány. Ennek okát a vizsgált problémák újdonságában kell keresnünk, s abban, hogy mögötte egy lendületes, korszerű intézményrendszert állt. Az új demokratikus hatalomnak már az első években szembe kellett néznie több súlyos ágazati és területi válsággal, a kormányzat információkat igényelt, kereste a megbízható elemzéseket, azok forrásait.

A regionális tudomány a rendszerváltozás területi hatásainak és következményeinek elemzésével reagált. Megindultak a területi szerkezet átalakulását feltáró kutatások, egyre több publikáció jelent meg, s fokozatosan sikerült a társadalom érdeklődését a területi problémák irányába terelni.

A rendszerváltozás után egy-két évvel már felmerült a területfejlesztés állami szintű szabályozásának igénye, s az ezzel kapcsolatok kutatások ismét csak erősítették a regionális tudományt. A területfejlesztési törvény előkészítése több évet vett igénybe, aminek kapcsán egyrészt egyre nagyobb lendületet vett az Európai Unió regionális politikájának tanulmányozása, rendszerének, működési elveinek, eszköz- és intézményrendszerének a feldolgozása. Másrészt kezdeményezések indultak a területi folyamatok alapos elemzésére, döntően a gazdasági szerkezet átrendeződését jelentő elemek, elemcsoportok változásának regiszt-

rálására. S végül az évtized első harmadában, részben az új területi egységek, a kistérségek, részben pedig a funkcióiktól megfosztott megyék egyik segítőtársra találtak a regionális tudományban új szerepeik megfogalmazásában, vagy újragondolásában. Mindez a területfejlesztés koncepciók kidolgozását indította el.

A területi politika támogatása jellemezte a regionális tudományt az elmúlt évtizedben. Hiszen a területfejlesztési törvény előkészítése megkövetelte az Európai Unió regionális politikája alapelveinek és technikájának elsajátítását és a főbb döntéshozókkal való megismertetését. A területi folyamatok elemzése pedig az ország helyzetének alapos, értékelő áttekintését nyújtotta, illetve az ehhez kapcsolódó kutatások feltételeit (anyagi, szellemi) biztosította. A törvény politikai döntés eredménye volt, időtállóságát politikai aktorok szavatolják. Egy azonban biztos, szemléletében, gondolkodásában a jelenleg működő európai trendeket követi, segíti felkészíteni a területfejlesztés szereplőit az európai uniós csatlakozásra.

A törvény még nagyobb lendületet adott tehát a policy szemléletű és jellegű kutatásoknak. Megkezdődött a kistérségek, a megyék, a régiók területfejlesztési stratégiáinak, majd a kilencvenes évtized végén programjainak kidolgozása. Jelentős munka indul meg az országban, kiterjedt vizsgálatok tárták fel egy-egy térség fejlődésének sajátosságait, a szereplők egyre szélesebb köre szembesült a területfejlesztés gondolatával, formálódtak a működtetés és a megvalósítás intézményei. A kutatások ugyan feltáró és elemző jellegűek voltak, a kutatók azonban új kihívások elé kerültek, hiszen a jövőt kellett felvázolniuk a közelmúlt sokszor zavaros, értékelésre számos esetben nem alkalmas folyamataiból. Gyarapodtak tehát a területi politika alkalmazásának, megvalósításának ismeretei, bővült a kommunikációs gyakorlat a szereplőkkel, tágultak az empirikus kutatások bázisai, de megjelentek a mellékhajtások is, a sablonok, a típusmegoldások, a jogszabályi megkötöttségek, parttalan viták és meggyőzési kezdeményezések.

Közben elkezdődött a regionális politika megalapozását szolgáló Országos Területfejlesztési Koncepció kidolgozása. Érdekes országban élünk, elsőként készült törvény a területfejlesztésről, annak intézményrendszeréről, majd azt követően két esztendő múlva fogalmazódtak meg az elvek és az irányok. Az OTK lehetőséget adott több területi jelenség még alaposabb tanulmányozására, az átmenet területi folyamatait jellemző néhány tényezőcsoport (külföldi tőke, területi válság, válságtérségek, kistérségi szerkezet, intézmény- és eszközrendszer) sajátosságainak pontosabb elemzésére.

A regionális tudomány műhelyeiben szorgos munka folyt a kilencvenes évek második harmadában. Viszonylag gyorsan ki kellett dolgozni a területfejlesztés stratégiák módszertanát, ebben érvényesíteni az Európai Unió követelményeit, de a hazai adottságoknak, gondolkodás- és szemléletmódnak is helyet adni, miközben egy megszűnt és negatív tartalommal illetett intézményt, a területi

tervezést kellett rehabilitálni. A regionális kutatóbázisok itt is közel kerültek a gyakorlathoz, a helyi és területi szereplőkhöz, az élő problémákhoz. Ebben a kommunikációban mindenki nyert, a legtöbbet talán a területfejlesztés szereplői, mert policy jellegű elemzések és kutatások sokszor elfedték a tudományos küldetést, csökkentették a törvényszerűségek alkalmazásának igényét, a tudomány belső tartalmának gazdagítását.

E felismerések, a nyolcvanas évek fiatal kutatónemzedékének beérése, a területi folyamatok rendszerezettebb feldolgozása az évtized utolsó harmadában egész sor nagyszerű monográfiát eredményezett. Soha nem látott mértékben jelentek meg magyar nyelven regionális tudományos, döntően policy jellegű összefoglaló művek. Ezek között persze találunk tudományelméleti munkákat is, vagy a monográfiák fejezetei eligazítanak a regionális tudomány nemzetközi trendjeiben, elméleti és módszertani eredményeiben.

A regionális tudomány aranykorának hajnala volt-e a kilencvenes évek? Biztosan egy nagyon sikeres, gazdag, a tudományterület jövője szempontjából meghatározó időszak ez. Stabilizálódott, s megújult az intézményrendszer, több új vagy régi-új, főleg egyetemi bázishoz kapcsolódó egység szerveződött, szélesítette tevékenységét a regionális szakmában.

A vállalkozói szférában is egyre több, igényes elemzést végző szervezet bukkant fel. Miközben persze számos gyenge teljesítményű, de jó nemzetközi és hazai kapcsolatokkal rendelkező, korábban a regionális folyamatokkal nem foglalkozó intézmény is megjelent nagyon-nagyon változó minőségű elemzésekkel, ám a jövőt bearanyozni szándékozó vélt vagy valós együttműködési lehetőségek felvillantásával.

Az évtized közepére összeálltak a hazai felsőoktatásban a regionális tudományhoz kapcsolódó oktatási programok, ezek a jelentősebb egyetemeken, főiskolákon a képzési rendszer részének tekinthetők. Elindult az első, kimondottan a regionális tudományra szakosodott doktori program. Számos posztgraduális program szerveződött, látványos a tanfolyami képzések számának növekedése, tartalmának sokszínűsége, bár ezek minősége ma még igencsak egyenetlen. Nem akarunk megalapozatlan becslésekbe bocsátkozni, de az évtized végére a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek száma a kilencven évek elejéhez képest megtízszereződött. Egyre nagyobb a szakemberállomány, s ezzel együtt a tudásszint, de az információs igény is.

Nemcsak a társadalmi igények növekedését regisztrálhatjuk, hanem a döntően társadalomtudományhoz kötődő többi tudományterület érdeklődése is fokozódott a regionális tudomány iránt. Széleskörű kommunikáció kezdődött meg az új tudományterülettel. Ennek több oka van. A társadalomtudományi kutatásból nem lehet a területi dimenziót ma már kizárni, enélkül a problémák nem értelmezhetők. Egyre több új társadalomtudományi elmélet vizsgálja a céltudományokon belül a jelenségek térbeli összefüggéseit, új paradigmák bukkan-

tak fel: a tér, a terület, a regionalitás. A kutatáshoz információt a regionalista tud nyújtani, az érdeklődés növekedését szükségszerűen természetesnek kell tartanunk. S vannak igencsak gyakorlati, megélhetési szempontok is. Megnyílnak a regionális politikához kapcsolódó európai uniós kutatási pályázatok, bővül a szakértői tevékenységek köre, mindez pedig felkeltette a hazai társadalomtudományi kutatóhelyek érdeklődését a téma és persze a támogatási források iránt. A regionális tudományt elfogadják, annak képviselőivel többé-kevésbé együttműködnek.

A kilencvenes évek tehát a hazai regionális tudomány sikeres évtizede volt. A korábban megkezdett felkészüléssel felelni tudott a szakma nagy társadalmi, politikai kihívásaira, döntő szerepet vállalt az Európai Unió regionális politikája elvi és gyakorlati rendszerének a hazai intézményi hálózatba történő adaptálásában. Elkezdődött a szakemberképzés, számos elméleti igényű monográfia, illetve feldolgozás született. A regionális tudomány felkeltette a többi társadalomtudomány érdeklődését, az együttműködési szándék egyre erőteljesebbé vált.

Qui vadis regionális tudomány avagy elkezdődik az aranykor?

A regionális tudomány bizonyította életrevalóságát, kérdéses ugyanakkor, hogy vajon felhalmozott-e annyi szellemi tartalékot, hogy az új, egyre növekvő s problémaköreiben szélesedő kihívásoknak megfelel-e? Azaz folytatódik-e a tudományterület dinamikus fejlődése vagy megtorpanás, stagnálás következik be? Ezekre a súlyos, jövőt boncolgató kérdésekre a választ több összefüggés alapján lehet és kell megadni. A tudomány önfejlődése az alapvető és meghatározó szempont. Ebben bölcs fordulatot kell végrehajtani. Iránya az elméleti és módszertani bázis megerősítése, a hazai kutatások és azok eredményeinek minél szélesebb integrálása a nemzetközi szakmai trendekbe. Óvunk az új nemzetközi tudományos divatoktól, hiszen ezekkel egyszerű és gyors – talán külföldön is jól eladható – eredményeket lehet elérni, de tartós sikereket nem. A göröngyösebb, a tudomány szempontjából értékesebb utat, a területi sajátosságoknak és adottságoknak mély és alapos, a nemzetközi összehasonlításokkal alátámasztott elemzését, szűkebb és tágabb térségünkben zajló folyamatokkal való összevetését javasoljuk. Fel kell dolgozni tehát az átmenet térfolyamatait, ki kell mutatni azok sajátosságát, az összehasonlító elemzésekkel értékelni kell a különféle gazdasági-társadalmi rendszerektől való eltérésüket vagy azonosságukat. Nemcsak a magyar viszonyok elemzése a cél, hanem a Kelet-Közép-Európa térségé is. Ezeknek az országoknak a többségében még feltáratlanok a területi folyamatok. Nekünk magyaroknak kötődéseink igencsak erősek a szomszédos országokhoz, ami a térfolyamatok jobb megértését, illetve azoknak a politikai dönté-

sekben való alaposabb integrációját is lehetővé teszi. S végül, de nem utolsósorban alapos elemzésekre szorul a globalizáció hatása a hazai s egyben közép-kelet-európai térfolyamatokra. Választ kell adnunk arra, hogy a területi fejlődés új hordozói mit tartalmaznak, azok miként adaptálhatók ebben a gazdaság-társadalmi-kulturális környezetben, megtartva, fejlesztve értékeinket és adottságainkat. A kutatás módszertanban a policy szemléletű elemzések mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a jövőben a széles módszertani bázisra épülő átfogó folyamatvizsgálatok és a nemzetközi szintű összehasonlító kutatások.

A kutatásmódszertani arculat frissítése, az új kutatási irányok kidolgozása, egyben működtetése a regionális tudomány intézményrendszerében alapvető változásokat nem igényel. A működő intézmények még újak, szellemük nyitott, nem hierarchizáltak, nem tekintélyelvűek, ám a fokozatos belső megújítást lehet és kell is kezdeményezni. Ennek természetesen lesznek generációs elemei. Hiszen a kilencvenes években új nemzedék jelent meg a regionális tudomány műhelyeiben. Ezek a fiatalok egyrészt a középgeneráció mellett nőttek fel, megismerve azok kutatási szemléletét, módszertani eszköztárát, de menedzsment-technikáját is, másrészt fiatalon egy szélesebb, lendületesebb elméleti és módszertani bázist kódoltak be, így képesek lesznek az új gondolatok, szemléletmódok meghonosítására s ezáltal az intézmények tartalmi megújítására.

Megfontolásra ajánljuk a regionális tudomány nemzetközi intézményeivel kialakítandó kapcsolatok újjászervezését, új, rendszeresen ismétlődő hazai, esetleg közép-európai regionális tudományos fórum (kétévente rendezendő konferencia) kialakítását. A szükséges és több esetben hiányzó alapozó, bevezető elméleti munkák összeállítását vagy magyar nyelvre történő fordítását, az egységes forgalmi rendszer megteremtését, a módszertani bázisok szélesítését. S természetesen minél nagyobb számban a nemzetközi kutatási programokban való részvételt.

Egy tudományterület jövőjét az izgalmas és konvertálható kutatási témák határozzák meg, de nem elhanyagolható szempont az intézményrendszer megújítása, fontos a felsőoktatásban elfoglalt pozíció is. A folyamatos szakemberképzés, illetve az ezzel kapcsolatos szakmai fejlődés (karrier) feltételeinek biztosítása. Mint korábban jeleztük, a hazai felsőoktatás reagált a regionális kihívásra, ám annak minősége, szervezettsége vagy éppen műhely- és iskolateremtő ereje igencsak különböző. Nem tartjuk megalapozottnak és megvalósíthatónak, hogy vég nélkül szerveződjenek a regionális tudományhoz kapcsolódó képzések, „minden szinten, szinte minden" jellegű oktatási programok. Az ország minden régiójában képzési centrumokat – a vezető egyetemen vagy főiskolán tanszékek formájában – kell kialakítani, s ezzel együtt, a regionális tudomány alapvető elemeiben (az alkotó részdiszciplínák vonatkozásában) összehangolt oktatási programot kidolgozni, majd azokat színesíteni az adott intézmények sajátosságaival, domináns képzési profiljaik lehetséges területi összefüggései-

vel. Az eddigi oktatási tapasztalatok még nem bizonyítják egyértelműen, hogy a regionális tudományra épülő önálló szaknak van-e létjogosultsága, vagy egy-egy hagyományos társadalomtudományi és műszaki tudományi képzéshez, szakhoz szakirányként, kiegészítő ismereti blokként kell-e kapcsolódnia. A doktori képzést még az előbbinél is kisebb körben tartjuk megvalósíthatónak. Az ország két-három egyetemén alakulhat ki olyan szakmai bázis, ahol igényes doktori program szervezhető.

A regionális tudomány eddigi rövid történetében törekedett a mennyiségi szemlélet helyett a minőségi követelmények előtérbe állítására. Az elv és a hozzá kapcsolódó gyakorlat eddig sikeresnek bizonyult, ennek megfelelően alkalmazását a felsőoktatásban is kívánatosnak, a szakma fejlődése szempontjából meghatározónak tartjuk.

A regionális tudomány fejlődése, az eredmények és a gondok nem függetlenek a magyar – és az európai – átalakulás sajátosságaitól, távolabbi és közelebbi múltunk következményeitől, a magyar vidék és az átmenet nehézségeitől. A Regionális Kutatások Központjának szándéka azonban töretlen: vizsgálatait a jövőben is a nemzetközi regionális kutatások fő áramlataihoz illeszti, a magyar modernizáció regionális kérdéseire az európai kihívások mérlegelésével igyekszik megfogalmazni a válaszokat. Ennek a filozófiának a szellemében kíván együttműködni hazai és külföldi tudományos partnereivel, vesz részt a felsőfokú képzésben, és szolgálja a regionális fejlesztés gyakorlatát.

A központ tudatos építkezése révén ma Magyarországon megvannak az intézményi feltételei annak, hogy a térrel foglalkozó társadalomtudományok közös alapfogalmait, elméleteit és módszereit egységes rendszerbe foglaló, a társadalmi és gazdasági jelenségeket, folyamatokat ezek felhasználásával vizsgáló regionális tudomány önálló diszciplínaként fejlődjön a XXI. században, és hozzájáruljon a magyar tudományosság európai versenyképességének erősítéséhez.

Az iskolaalapító tudós, Enyedi György tiszteletére összeállított kötet a Regionális Kutatások Központja tudományos műhelyének legfrissebb eredményeit adja közre annak reményében, hogy a regionális tudomány művelőit új kutatási irányok megfogalmazására ösztönzi.

REGIONALIZÁCIÓ KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

AZ EURÓPAI UNIÓ KELETI KIBŐVÍTÉSE ÉS A REGIONÁLIS POLITIKA REFORMJA

Illés Iván

A közép- és délkelet-európai társult országok integrálása az Európai Unióba számos elemzés tárgya. A csatlakozási tárgyalások előrehaladtával egyre konkrétabban körvonalazódnak azok a területek, ahol az integráció veszélyeket és kihívásokat rejt az új tagországok gazdasága számára, és ahol tényleges és jelentős előnyök ígérkeznek. A strukturális és kohéziós politika várható hatásai látszanak ma olyannak, amelyek az új csatlakozó országok számára egyértelműen pozitívak, és ezért – jogosan – ezek képezik a legnagyobb várakozások és remények tárgyát. A kérdés csupán az, hogy a strukturális alapok várható reformja után ezek a pozitív hatások elég nagyok lesznek-e ahhoz, hogy a más területeken esetleg jelentkező veszélyeket ellensúlyozzák. Ez viszont függ a strukturális alapok jövőbeni reformjának módozataitól, valamint az felveendő új tagországok számától, a felvétel időpontjától, az alapokhoz való hozzáférés jövőbeni lehetőségétől, nagyságrendjétől és módozataitól. E tanulmány e kérdéskörön belül két témával foglalkozik:

- a kohéziós és strukturális politika reformjáról az Európai Unión belül folytatott vitákkal, nézetekkel, és e reformnak a csatlakozó országokra gyakorolt várható hatásával;
- a keleti bővítés lehetséges alternatíváival, forgatókönyveivel és e forgatókönyveknek a társult országok gazdaságára, ezen belül regionális struktúraváltozásaira gyakorolt potenciális hatásaival.

Az Európai Unió strukturális politikájának tapasztalatai és reformjának lehetséges irányai

Az Európai Unió strukturális politikájának és a strukturális alapoknak az eddigi története jól ismert az e témával valamennyire is foglalkozó minden olvasó előtt, e tanulmány keretében azt megismételni nem indokolt. A legfontosabb tanulság és tapasztalat talán az, hogy az igen jelentős felhasznált összegek ellenére (1994–99 között 1999. évi áron 2000 milliárd euró) a struktúrapolitikának

mindeddig nem sikerült a fejlettségi és jövedelmi különbségeket az EU-n belül lényegesen csökkenteni. Az 1990-es években a 25 legfejlettebb régió egy főre jutó GDP-je ugyanúgy két és félszerese volt a 25 legkevésbé fejlettnek, mint egy évtizeddel korábban. A foglalkoztatási hatások is elhanyagolhatók: a strukturális alapok segítségével jöttek ugyan létre új munkahelyek, de más területeken legalább annyi vagy több szűnt meg. Összegezve: a kohéziós politikával annyit sikerült elérni, hogy a legkevésbé fejlett régiók fejlettsége és munkaerőhelyzete a fejlettekhez képest nem romlott tovább. Ami látványosan fejlődött, az egyértelműen az infrastrukturális felszereltség és ellátottság. Hogy ezt a – felemás – eredményt milyen hatalmas eszközráfordítással sikerült elérni, azt az alábbi adatok mutatják: a kilencvenes években a strukturális alapokból származó támogatások Görögországban a nemzetgazdasági beruházások 17,5%-át, Portugáliában 13,6%-át, Írországban 13,7%-át tették ki (*Heinemann* 1993).

Ezen számok hatására nem véletlen, hogy felerősödött a kritika a strukturális alapok létjogosultságával és működésével kapcsolatban főleg az EU-n belül, de azon kívül is. A kritikák részben elméleti közgazdasági jellegűek: a strukturális eszközök akadályozzák a verseny és a piaci erők hatását, hátráltatják a mobilitást; megsértik azt az elvet, hogy az fizessen, akinek valamiből haszna származik; túlzott központosításhoz vezet, holott a bizottságnál nem rendelkeznek a döntésekhez szükséges információkkal; a strukturális juttatások a politika eszközévé, politikusok választási ajándékává válnak stb. De vannak gyakorlatibb ellenvetések is, amelyek nem a strukturális alapok létét, hanem azok konkrét felhasználásának módját kritizálják: a felhasználás túl szétszórt, nem a prioritásokra koncentrált (az Unió lakosságának 50%-a valamilyen alapon támogatott területen él). Átmenetinek gondolt támogatások tartósakká válnak, túl sok célt és túl sokféle programot finanszíroznak, az eljárás átláthatatlan és bürokratikus, a pénzek igen jelentős része szakértők, konzultáns cégek zsebébe folyik, akiket a brüsszeli bizottság a pályázatok elbírálásánál, az eszközök elosztásánál, a projektek kiértékelésénél az elszámolások ellenőrzésénél alkalmaz (számos esetben ez eléri a teljes projektköltség felét). A felülről lefelé tervezés érvényesül, a régióknak arra alig van befolyásuk, túlsúlyos a brüsszeli bizottság befolyása; a tagországok felelősség-vállalása csökken, az EU-t „fejőstehénnek", „gazdag nagybácsinak" tekintik stb.

E problémákat tetézi meg az esedékes keleti bővítés kihívása. A kelet-közép-európai 10 társult országban összesen 105 millió ember lakik, és a pillanatnyi helyzet szerint valamennyien jogosultak lennének az 1. cél szerinti támogatásra, mivel a GDP/fő mutató egyelőre sehol, de 2003-ig is csak legfeljebb néhány nagyvárosban éri el az Unió átlagának 75%-át. Ez azt jelenti, hogy a jelenleg az 1. cél alapján támogatott 94 millió lakos mellé további 95–105 millió járulna, az e régiókban élők száma 200 millióra nőne. Ha a fajlagos támogatási összeg változatlan maradna, azt a duplájára kellene emelni, de ha komolyan vesszük az

Európai Tanács határozatát, miszerint a támogatást az országok fejlettsége is befolyásolja, azaz a szegényebb több támogatást kap, akkor – az új tagok fejlettsége, pontosabban fejletlensége alapján – még nagyobb emelés lenne szükséges. Ugyanakkor az Európai Tanács arról is döntést hozott, hogy az Európai Unió költségvetésébe való befizetéseknek az országok GDP-jéhez viszonyított arányát – 1,27%-ot – és ezen belül a strukturális alapokra fordított hányadot – 0,46%-ot – nem kívánja tovább növelni. A két elv és követelmény között nyilvánvaló feszültség és ellentmondás van, ami elkerülhetetlenné teszi a strukturális eszközök és politika reformját.

Amszterdamban az „Agenda 2000" keretében született ugyan egy döntés a 2000–2006 időszak finanszírozását illetően. Ezt azonban még aligha lehet tekinteni a strukturális alapok keleti bővítést figyelembe vevő, átfogó reformjának. Annál is inkább nem, mert a legjobb kilátások mellett is az első jelölt országok az időszak második felében, inkább annak végén kerülnének be az Unióba, és számos társult ország a jelzett időszakban még nem válna tagországgá. Már ezért is célszerű a különböző reformjavaslatokat áttekinteni, főleg azoknak az új tagországokat érintő hatásait megvizsgálni[1]:

1) Elsőként természetesen vannak olyan javaslatok, amelyek az EU egész struktúrapolitikáját, a bizottság e téren való szerepvállalását megszüntetnék (*Klodt–Stehn* 1992). Ez nem zárná ki a szegényebb és az újabb tagországok támogatását, sőt e nézet képviselői szerint megkönnyítené azt. E támogatás azonban csak egy meghatározott összeg ottani költségvetésbe való átutalását jelentené konkrétan megjelölt célok és felhasználási korlátozások nélkül, azaz annak felhasználását teljesen az illető országok felelősségébe adná. A brüsszeli bizottság csak ezen összegek felhasználása során az EU versenyszabályai betartása felett őrködne. A szabad felhasználás lehetősége ugyanakkor az újraelosztás lényeges redukálásával járna együtt.
2) A második reformjavaslatot „sikerorientált" struktúrpolitikának nevezhetnénk, amelyet – a javaslatból kitetszően – ugyancsak inkább elméleti szakemberek, kutatók, tudósok képviselnek (*Sturm* 1996; *Franzmeyer* 1993). Eszerint nem annak és azért kell adni támogatást, mert szegény és elmaradott, hanem azért, mert erőfeszítéseket tesz ennek az állapotnak a meghaladására és megalapozott reményei vannak a sikerre. A régióknak tehát bizonyos sikerkritériumoknak kell megfelelniük, ahhoz, hogy támogatáshoz jussanak. Figyelemre méltó a kezdeményezők azon javaslattétele, hogy, ha e koncepció a jelenlegi haszonélvezők körében ellenállásra talál, akkor legalább az új tagok körében kellene megvalósítani. A tetszetős érvelés mellett azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a „siker" elbírálása a bürokratikus apparátusoknak még nagyobb hatalmat

adna, továbbá, hogy a keleti országokban a sikeres régiók inkább a nyugati határok közelében vannak, és így a valóban legrosszabb helyzetben levő, legjobban rászoruló régiók kimaradnának mindenféle támogatásból.

3) A harmadik javaslat a „horizontális" támogatási rendszer. Eszerint is a kevésbé fejlett országok és régiók támogatását ki kellene venni a brüsszeli bizottság kezéből és átadni a tagországoknak. Egy-egy gazdag ország közvetlenül vállalná fel a kevésbé fejlettek támogatását, amely direktebb kapcsolatot, közvetlenebb felelősséget, és az érintett országok között szorosabb integrációt is jelentene. Beleszólást, gyámkodást azonban semmiképpen, mert a támogatás ugyanúgy szabad felhasználású, kötetlen támogatás lenne. A konkrét javaslatok szerint pl. Németország felvállalhatná Lengyelország és Portugália támogatását (*Ridinger* 1992, *Heinemann* 1993). A felelősségvállalás talán valóban közvetlenebb lenne, kérdés azonban, hogy a német polgár szívesebben fizetné-e adóforintjait, ha azt tudná, hogy azt közvetlenül a lengyelek és portugálok kapják, vagy az utóbbi országok szívesebben fogadnák-e a segélyt, ha az a németektől jön, összevetve a szupranacionális és anonímabb brüsszeli bizottsággal.
4) Végül a negyedik reformjavaslat megszüntetne mindenfajta, objektív mutató alapján előre meghatározott automatikus juttatást, kvótát és a régiók hozzájutását a strukturális alapokhoz kizárólag pályázat és verseny tárgyává teszi. Az a régió kap támogatást, amely a helyi résztvevők legszélesebb körét mozgósítja, és a legjobb, legmegalapozottabb programot teszi le (*Sturm* 1996). Az elbírálásból a nemzeti kormányokat is kiiktatná, és ebben az értelemben a regionális politikát valóban és kizárólag az Európai Bizottság és a régiók ügyévé tenné. Bár ez a javaslat is adott formájában egy kutatói kezdeményezés, mégis, az automatikus, garantált támogatások megszüntetésében és a támogatás döntően projekt-pályázatok alapjára helyezésében e javaslat feltűnően hasonlít azokra az eljárásokra, amelyeket az Európai Bizottság az új tagállamok vidékfejlesztési támogatásával összefüggésben fontolgat, vagy amelyek jelenleg is az ún. közösségi kezdeményezések körében (INTERREG, LEADER) érvényesülnek.

Az „Agenda 2000" és az azt követő intézkedések

Az Európai Bizottság az „Agenda 2000"-ben megfogalmazott, és a 2000–2006 időszakra szóló javaslata végül is egyik reformelgondolást sem fogadta el, noha néhány kritikát megszívlelt és részjavaslatokat átvesz. Inkább egy konzervatí-

vabb és pragmatikusabb politikát követ. A strukturális alapok reformjáról nem, legfeljebb annak kisebb változásairól beszélhetünk.

A célok száma hatról háromra csökken, de valamennyi eddigi cél az új háromba belefoglaltatik. Az 1. cél, a kevésbé fejlett térségek támogatása megmarad, és továbbra is a strukturális alapok döntő hányada e célt szolgálja (beolvasztva a korábbi 6. célt, a ritkán lakott területek támogatását). E térségek kiválasztási kritériumainak meghatározásában továbbra is a brüsszeli Európai Bizottság illetékes. E kritériumokat azonban a jövőben következetesebben kívánják érvényesíteni.

A vidéki és a városi, ipari körzetek strukturális átalakítását szolgáló 5b és 2. célokat egyetlen, 2. struktúrapolitikai célba vonták össze. A reformok e téren már lényegesebbek. A brüsszeli bizottság az e cél szerint támogatott térségek kiválasztásánál csak azt írta elő, mennyivel, illetve mennyire kell csökkenteni az e cél alapján támogatott térségek teljes népességszámát (általában 30%-kal, tehát igen jelentősen). Az 1. és a 2. cél köréből kikerült régiók átmeneti támogatásban részesülnek.

Általában csökken az egyes fejlesztési projektekhez adott EU-támogatás százalékos aránya. Új vonás, hogy a bizottság korlátozni és egységesebben megszabni kívánja a tagországok saját regionális támogatásainak maximális mértékét és arányait is. Az ún. „közösségi kezdeményezések" száma lényegesen, 12-ről 4-re csökken, csak az INTERREG, LEADER, EQUAL és URBAN támogatási keret marad meg.

Ami most már az új tagokat érinti: a Bizottság, a strukturális eszközök (strukturális és kohéziós alapok) összegét a 2000–2006 időszakra – 1997. évi árakon – 275 milliárd ECU-ben javasolta előirányozni. Ebből összesen 45 milliárdot az új tagországok számára irányoztak elő, 38 milliárdot a csatlakozás utánra, 7 milliárdot (a közlekedésfejlesztést és környezetvédelmet szolgáló ISPA alap) a csatlakozás előtti felkészülésre. A 2002. és 2003. évre előirányzott, összesen 9,2 milliárd ECU csatlakozás utáni támogatás azonban valószínűleg irreális, mivel addig a bővítés valószínűleg nem történik meg. Ugyanakkor fennáll még – a fenti összegen kívül – az évi 1,5 milliárd ECU PHARE támogatás, és új elem az évi 0,5 milliárd vidékfejlesztési SAPARD támogatás. A jelölt országok így egyenlegében 7 év alatt maximálisan mintegy 50 milliárd ECU támogatáshoz juthatnak az így összegezett teljes 290 milliárd ECU összegből. Az 50 milliárd, azonos árszinten, mintegy három és félszerese annak, amit a PHARE révén az elmúlt hét évben kaptak, és ez kétségtelenül igen nagylelkű támogatás. Az 50 milliárd ugyan csak 17%-a a teljes strukturális eszközöknek, de ennek felfutását is figyelembe kell venni: 2006-ban az új tagoknak jutó összeg már közel 30%-a az összes strukturális eszközöknek. Ha figyelembe vesszük, hogy az összes strukturális alapok mintegy 70%-a szolgálja az 1. célt, az elmaradott térségek fejlesztését, és ennek mintegy fele lenne

az új tagok „méltányos" részaránya, akkor mindenképpen az mondható el: az Európai Bizottság az új tagok szükségleteit a strukturális alapok tekintetében alapvetően megfelelően vette figyelembe, még akkor is, ha bizonyos különbség a régi és a feltételezett új tagok támogatása között fennáll. Ennek végső értékelése azonban nyilvánvalóan csak akkor tehető meg, ha a belépés hozzávetőleges ütemezése ismertté válik. Amint látható, a csatlakozás utáni támogatásokból a 2002. és 2003. évi előirányzatok ma illuzórikusak, de valószínűleg az a 2004. és 2005. évi ütemek jelentős hányada is. Nagy a valószínűsége tehát annak, hogy a nagylelkű ajánlat egy jelentős része papíron marad.

Bármekkora legyen is azonban az összeg, az kétségtelenül bizonyos hatásokat fejt ki az érintett közép- és délkelet-európai országok fejlődésére és térbeli struktúrájára. Három kérdés megvizsgálása indokolt itt:

1) A viszony az érintett országok beruházás-abszorpciós képességével.
2) Az uniós és nemzeti preferenciák összefüggései.
3) A támogatások térbeli struktúrája. A struktúrapolitika alanyai: a régiók.

A „beruházás-abszorpciós" képesség

Az egyik leggyakrabban hangoztatott aggodalom az EU támogatásokkal kapcsolatban, hogy az meghaladhatja az érintett országok beruházás-"felszívó", „abszorpciós" képességét. Az abszorpciós képességnek három fontos aspektusa van:

- a műszaki kapacitásbéli aspektus, az ugyanis, hogy az adott ország egyszerűen nem tud annyi beruházást kivitelezni, csupán kapacitáskorlátok miatt annyi építőanyagot vagy egyéb beruházási eszközt legyártani, és ilyenkor vagy késnek a beruházások, vagy külföldi kivitelezőket, gyártókat vesz igénybe, ami otthon nem teremt munkahelyeket, jövedelmet;
- igazgatási, tervezési, adminisztratív aspektus: az adott ország nem képes megfelelő mennyiségű és jó minőségű projektet kidolgozni, pályázatot benyújtani, azok megvalósítását folyamatosan figyelemmel kísérni, értékelni, ellenőrizni;
- pénzügyi aspektus: az adott ország, régió nem képes e fejlesztésekhez szükséges nemzeti hozzájárulást, részesedést előteremteni.

Az eddigi tapasztalatok mind az EU tagországokban, mind a társult államokban mintha az abszorpciós képességgel kapcsolatos aggodalmakat igazolták volna. Az EU-országok többségében is az előirányzott programok gyakran igen jelentős késésben vannak, az éves előirányzatok jelentékeny része a következő évekre áthúzódik. Sajnos hasonló rossz tapasztalatok voltak néha a strukturális alapoknak csak kis töredékét kitevő PHARE támogatásokkal is a társult országokban. Joggal merült fel a kérdés, ha e viszonylag igen csekély összeget nem voltak képesek időben és hatékonyan felhasználni, hogyan lesznek erre képesek

a PHARE támogatást mintegy tízszeresen meghaladó strukturális alapok tekintetében.

Ezt figyelembe véve hozott az EU Bizottság egy olyan döntést, miszerint a strukturális eszközökből nyújtott összes támogatások az országok GDP-jének 4%-át nem haladhatják meg.

Nézzük meg először a beruházási abszorpciós képesség kérdését. Az 50 milliárd ECU a 10 társult ország 2000–2006 közötti halmozott GDP-jének hivatalos árfolyamon 1,6%-a, vásárlóerő-paritáson csupán 0,86%-a. Az ilyen globális összevetés persze keveset mond, mivel a támogatási összegek évente nőnek, és azokat a maximális juttatás évében, 2006-ban kell összevetni. Nos a 2006. évi tervezett 12,6 milliárd ECU is az akkori – szerény növekedéssel tervezett – GDP-nek 2,6%-a, vásárlóerő-paritáson 1,5%-a. Számszerűleg tehát semmiképpen sem fenyeget az abszorpciós képesség túllépése, különösen azzal összevetve, hogy a jelenlegi ún. kohéziós országok az elmúlt évtized átlagában GDP-jük közel 3–5%-át kapták támogatásként, de egyes országokban és egyes években ez az 5%-ot is meghaladta

Valószínűleg nagyobb gondot jelent a tervezési, közigazgatási programkészítési kapacitás, valamint a nemzeti pénzügyi hozzájárulás előteremtése. Olyan apparátusok, amelyek korábban automatikus jogosultság alapján kaptak pénzt, nehezen állnak át arra, hogy minden pénzigényükhöz programot, koncepciót, pályázatot kell készíteni számos tartalmi, de még több formai követelménnyel. Mindjárt hozzá kell tenni, nem könnyíti ezt meg számukra az EU Bizottság apparátusa sem. Az eljárás meglehetősen hosszan elhúzódó és bürokratikus, a pályázati lehetőségek száma és módja szinte áttekinthetetlen (*Axt* 1997)[2]. Joggal kell itt beszélnünk nemcsak az országok, hanem az EU Bizottság „abszorpciós képességéről" is, amennyiben több hatáskört és döntési kompetenciát tart fenn magának, mint amennyit hatékonyan el tud látni, és a szubszidiaritás elvének megfelelően el kéne látnia.

A nemzeti hozzájárulás előteremtése már valóban elsősorban az adott kormányok felelőssége és problémája. A gond itt elsősorban az adott országok költségvetési rendszerében van, amennyiben a költségvetés beruházásra és támogatásra rendelkezésre álló eszközei nagyszámú tárca, illetve azokon belül még nagyobb számú részleg, főosztály között oszlanak el. Az önkormányzatok is szétszórtak, decentralizáltak. Az egyszer a tárcák és önkormányzatok között már elosztott pénzt rendkívül nehéz egy-egy átfogóbb program, vagy projekt támogatására ismét összegyűjteni, különösen akkor, ha a program vagy projekt irányítója, felelőse a sok résztvevő tárca vagy önkormányzat közül csak egy lehet. Az intézményi, szervezeti problémák mellett persze valós forráshiány is van.

Az uniós és nemzeti preferenciák összefüggései

Az Európai Unió és a társult országok társadalmi–gazdasági céljai alapvetően egybeesnek. Ez nem zárja ki, hogy időnként, illetve az Unió egyes tagországaival érdekkonfliktusok keletkezhetnek. A strukturális támogatások preferált céljai, vagy az egyes, az uniós országokkal közösen megvalósított projektek természetesen elsősorban az Unió céljait tükrözik, hiszen a források döntő hányadát, ha nem egészét, ők teremtik elő. A társult országokban pedig érvényesülhet a közgazdaságtanból jól ismert hatás, amikor a célhoz kötött támogatás az eredeti preferenciákat befolyásolhatja, torzíthatja. Gyakran tapasztalható pl. önkormányzati támogatásoknál is, hogy az önkormányzat elsősorban olyan fejlesztéseket valósít meg, amelyhez jelentős központi hozzájárulást, támogatást lehet kapni, még akkor is ha ez a cél a központi támogatás nélkül nem szerepelt volna első helyen saját prioritási listájukon. Lényegében hasonló a helyzet az EU-támogatásokkal. E preferencia-befolyásoló hatás részben területi, részben ágazati. 1996–97-ig például PHARE CBC támogatást csak az EU országokkal határos területekre lehetett kapni.

Több országban (Szlovákia, Magyarország, részben Lengyelország) e térségek egyáltalán nem tartoznak a kevésbé fejlett területekhez, a kormányok saját területfejlesztési politikájuk alapján valószínűleg inkább más térségeket támogattak volna. Hasonló lehet a helyzet az előcsatlakozási stratégiával.

A kormányoknak ma érdekében állhat néhány olyan intézkedést megtenni, fejlesztési programot megvalósítani, amelyeket később az EU szigorú versenyszabályai már nem tesznek lehetővé, vagy például az agrárgazdaságban olyan pozíciót biztosítani, ami később, a termelési és exportkvóták meghatározásánál később előnyös lehet.

Az előcsatlakozási stratégia keretében meghatározott célok (környezetvédelem, közlekedési hálózatfejlesztés), azonban leköthetik úgy a nemzeti erőforrásokat, hogy az előcsatlakozási stratégia keretében nem támogatott célokra már nem jut hazai erőforrás sem, és így a halasztás már be nem hozható mulasztásnak bizonyul. A csatlakozási versenyben a kormányok hajlamosak arra, hogy az EU által támogatott célok programját azonosnak tekintsék saját stratégiájukkal – különösen, ha ilyet nem dolgoztak ki. Ilyen módon számos lényeges cél háttérbe kerülhet, még akkor is, ha bizonyos, hogy a két célrendszer valóban jelentős hányadban átfedi egymást.

A struktúrapolitika alanyai: a régiók

1988 óta az EU struktúrapolitikájának, a források elosztásának alanyai többé nem a tagországok, hanem a régiók. Ez egyfelől jelenti a regionális differenciálódás felismerésének jelentőségét, de kétségtelenül két másik törekvés is szerepet játszott benne: egyfelől a fejlett tagországok részéről az az igény, hogy bizonyos juttatásokból ők is részesüljenek, még akkor is, ha globális fejlettségi szintjük alapján erre nem lettek volna jogosultak, de bizonyos régióik helyzete alapján igen. Másrészt az Európai Bizottságnak az a törekvése, hogy a struktúrapolitikában a tagországok szintjén túlnyúló, azok kompetenciáját e tekintetben korlátozó döntési hatásköröket szerezzen. Ez a törekvés részben sikerült. A támogatott régiókat, különösen az 1. cél alapján támogatottakat, egységes kritériumok alapján a Bizottság jelöli ki, bár néhány kompromisszum itt is született. Másrészt az egyes régióknak jutó támogatás összege – egy országon belül – már alapvetően a kormányok kezdeményezésére, bár a Bizottsággal egyeztetve kerül meghatározásra.

Az Európai Tanács döntése alapján a támogatási kritériumoknak megfelelő régiók között a források elosztása négy mutató alapján történik: a régió népességszáma, a régió egy főre jutó GDP-je, az ország egy főre jutó GDP-je, amihez a régió tartozik és a gazdasági helyzet súlyossága, amit általában – és más megbízható mutató híján – a munkanélküliségi rátával mérnek. Az Európai Bizottság nem hozta, hozza azonban nyilvánosságra a képletet, amelynek alapján a fenti tényezőket figyelembe veszi: milyen súlya van az egyes tényezőknek, hogyan összegezik azokat stb. Ez a tárgyalások során bizonyos rugalmasságot tesz lehetővé. Ráadásul, e tényezők mellett ott van az új szempont, az abszorpciós képesség. A deklarált mutatók alapján a kevésbé fejletteknek, az abszorpciós képesség alapján a fejlettebbeknek kellene részesülni nagyobb mértékben. A két eltérő megközelítés százalékos arányai jelentős mértékben eltérnek egymástól, és valószínű, hogy köztük egy kompromisszum születik. Lényegében ez tükröződik a tényleges PHARE és ISPA támogatásoknak a társult országok közötti tervezett elosztásában a 2000–2006 időszakra *(1. táblázat)*.

Még bonyolultabb a kérdés, ha az új tagállamok régióinak juttatását a korábbi kedvezményezett országok juttatásaival kell összemérni:

Az új tagállamok csatlakozása az EU egy főre jutó GDP-jének átlagát mintegy 12–14%-kal csökkentené, azaz az új átlag 75%-a a régi átlag 65%-a lenne. Ha a kritériumokat következetesen érvényesítenék, és csak az a régió jutna az 1. cél szerinti támogatáshoz, amelynek egy főre jutó GDP-je az új átlag 75%-át nem éri el, akkor az Unió jelenlegi 56 1. cél alapján támogatott régiója közül 29, tehát több mint fele nem lenne többé jogosult támogatásra. Nem szükséges mondani, hogy ez a fejlemény elfogadhatatlan a jelenlegi kedvezményezett országok számára. Valójában ők a keleti bővítés támogatása fejében nem

kevesebbet, hanem többet akarnak kapni, mondván, hogy a bővítés által őket bizonyos hátrányok érik, amiért őket kompenzálni kell. Ezért az új tagországok támogatása valószínűleg lényegesen el fog maradni a régiekétől, miközben a jogosultságukat elveszítő gazdagabb EU régiók még egy hosszú átmeneti időszakban fogják élvezni támogatásaikat.

1. táblázat

Az Európai Unió strukturális támogatásainak elosztása különböző elvek szerint és a gyakorlatban

Ország	Százalékos részesedés az Európai Tanács EU régiókra vonatkozó elvei alapján	Százalékos részesedés az „abszorpciós képesség" alapján	A PHARE támogatások tervezett megosztása 2000–2006	Az ISPA támogatások tervezett megoszlása 2000–2006
Bulgária	9,0	6,7	11,6	8,0 – 12,0
Csehország	6,5	15,2	9,7	5,5 – 8,0
Észtország	1,6	1,1	2,5	2,0 – 3,5
Lengyelország	35,7	34,6	30,0	30,0 – 37,0
Lettország	2,7	1,4	3,4	3,5 – 5,5
Litvánia	3,5	2,6	4,5	4,0 – 5,0
Magyarország	7,7	13,1	14,8	7,0 – 10,0
Románia	25,8	15,8	15,9	20,0 – 26,0
Szlovákia	6,0	6,0	4,8	4,0 – 6,0
Szlovénia	1,5	3,5	2,2	1,0 – 2,0

Forrás: Agenda 2000, valamint saját számítások.

De nem csekélyebbek a dilemmák, amelyekkel az Európai Bizottság és a térség kormányai szembesülnek, amikor az új tagországokban kell a régiók között elosztani a támogatásokat. Ahol ugyanis eddig – szerény keretek között – regionális támogatási rendszer volt, ott az az adott országon belül a legkedvezőtlenebb adottságú régiókra korlátozódott. A csatlakozás után azonban ezen országok minden – vagy majdnem minden – régiója támogatásra jogosult lesz. hiszen a legfejlettebb régiók is – a fővárosok esetleges kivételével – alatta maradnak az EU átlag 75%-ának. Az új tagországok a korábban csatlakozóknál minden bizonnyal kisebb támogatásban részesülnek, annak valamennyi régióra való szétszórása tehát erősen csökkentené annak hatékonyságát, a korábbi időszakhoz képest nem növelné, hanem csökkentené az elsődleges célokra való koncentrációt, ami az EU elveinek is ellentmond. Másfelől, a jogosultság ellenére megvonni egyes régióktól a támogatást, vagy erősen redukálni azt, komoly politikai feszültségeket válthat ki.

Szorosan összefügg a fenti dilemmákkal a régiók kialakításának kérdése. Annak érdekében, hogy annak idején a struktúrapolitikát „regionalizálni" lehessen, az Európai Unióban először régiókat kellet definiálni és kialakítani.

Az EU regionális politikája azon régiókra épült, amit a statisztika keretében a nyolcvanas években – de még a struktúrapolitika regionalizálása előtt – kialakítottak. Az eredeti cél a statisztikai információ homogenizálása, összehasonlítható nagyságrendű területi egységek kialakítása volt. Amikor azonban a struktúrapolitika ezen régiókat tette bázisává, a régiók új tartalommal töltődtek meg, nagyságuk és beosztásuk gazdasági előnyöket vagy hátrányokat hordozhatott és az ezután csatlakozó országok (Ausztria, Svédország, Finnország) már messzemenően ennek figyelembevételével alakították ki régióikat. Balgaság lenne, ha a közép- és délkelet-európai új jelöltek nem ezt tennék.

Az EUROSTAT, az Európai Unió Statisztikai Hivatala regionalizálási rendszere, az ún. NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) összesen hat szintből áll, amelyből a NUTS 0 szintet maguk a szuverén tagállamok jelentik. A strukturális politika szempontjából azonban jelenleg csak két szintnek, az. ún. NUTS 2 és NUTS 3 szinteknek van jelentősége. A NUTS 2 régiók jelentőségét az adja, hogy e regionális egységek szintjén jelölik ki az 1. cél, azaz az elmaradottság felszámolása érdekében támogatott régiókat. Az új tagországok tehát elsősorban, sőt, a strukturális politika szempontjából csaknem kizárólag e regionális szintben érdekeltek.

Nyilvánvaló, hogy a különböző szinteken meghatározott NUTS régióknak meghatározott belső kohézióval kell bírniuk, különben kijelölésük értelmét veszítheti. Azonban bizonyos taktikai meggondolásokat is érdemes figyelembe venni. Ezek a következők:

- a közép- és délkelet-európai fővárosok fejlettségüket tekintve általában messze kiemelkednek térségükből. Nagy ezért a valószínűsége, hogy elsőnek lépik át a támogathatóság felső limitjét, ha már át nem lépték, sőt „tömegüknél" fogva a hozzájuk csatolt egész régió fejlettségi szintjét is meghatározzák, azt is „kivonva" a támogatottak köréből. Ésszerű eljárás ezért a fővárosi NUTS 2 régiót olyan szűk határok között tartani amennyire csak lehet: ha már kiesik a támogatottak köréből, legalább ne „rántson magával" más területeket;
- a NUTS 3 egységekként célszerű inkább nagyobb területeket kialakítani, és ezt a receptet a közép-, délkelet-európai társult országok többsége követte is. Ellentétben ugyanis a NUTS 2 régiókkal a NUTS 3 egységek támogatás szempontjából korlátlanul tovább oszthatók, darabolhatók, ha erre szükség és indok lenne, a támogatás nincs kötve egész régiókhoz. A határtérségek definiálása szempontjából a nagyobb egységek viszont kifejezetten előnyösek, az országok nagyobb része vehet részt határ menti nemzetközi együttműködésben.

A keleti bővítés lehetséges forgatókönyvei és ezek hatása Közép- és Délkelet–Európára

Az elmúlt években szokásos volt az Európai Unió stratégiai problémáját mint a bővítés és a mélyítés dilemmáját megfogalmazni. A belső reformok végrehajtása és a bővítés közötti kapcsolat azonban lényegesen bonyolultabb, nem vezethető vissza a bővítés és mélyítés fogalompárjára. A belső reformok egyes elemeinek végrehajtása elősegíti, megkönnyíti a bővítést, más elemei azonban – pl. agrárpolitika – még komplikáltabbá, ellentmondásosabbá teszik azt. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a bővítésre irányuló szándék, a bővítés köre és időbeli sebessége egyben visszahat az Unió belső mechanizmusát érintő döntésekre és reformokra.

A bővítésre irányuló döntés alapvetően az Európai Unió döntése, de az, hogy ez végül is milyen körben, milyen ütemben és milyen feltételekkel megy végbe, az már jelentős mértékben a közép- és délkelet-európai térség országain is múlik. A forgatókönyv-képzés másik eleme tehát e térség országainak fejlődése, gazdasági és politikai átalakulása orientálódása kell hogy legyen. Folytatódik-e a piacgazdasági, demokratikus átalakulás, vagy megtorpanás, esetleg visszaesés következik be ezen a területen. Folytatódik-e az országok ma tapasztalható erőteljes differenciálódása, a közép- és a délkelet-európai országok között újonnan keletkezett – vagy egy évszázad után újra létrejött – fejlődési, fejlettségi különbség elmélyülése, vagy netán az elmaradók felzárkózása – esetleg a ma élenjárók megtorpanása – miatt a különbség ismét csökken.

A térség jövőjére, és ezen belül az Európai Unió bővítésének esélyeire vonatkozó forgatókönyveket e kettős koordinátarendszer keretében: egyrészt az Európai Unió belső átalakulásának és bővítési elszántságának, másrészt a közép- és délkelet-európai országok fejlődésének és differenciálódásának függvényében kell meghatároznunk.

I. forgatókönyv. „EUROREALIZMUS"

Ez a forgatókönyv felel meg leginkább az eddig körvonalazódó politikai és erőviszonyok kibontakozásának. Reálisan optimista forgatókönyvnek nevezhetnénk, amely azonban nem táplál túlzott illúziókat az integráció jellegét és hatásait illetően.

Az első feltételezés, hogy a következő évtizedben a térség valamennyi társult országának, sőt a még jelenleg nem társultak közül is többnek (pl. Horvátország, esetleg más volt jugoszláv köztársaságok is) az EU integrációja megvalósul. E döntésnek különböző motívumai lehetnek: az egyik, hogy az Európai Unió prioritást ad a térség stabilitásának, és ezt csak a mielőbbi integráció kertében látja megvalósíthatónak. Ez irányban hathat az amerikai politikai befolyás is, de nem áll távol az Unió ilyen irányú átalakulása, fejlődése a brit elképzelé-

sektől sem. Feltételezi ez a forgatókönyv, hogy az érintett közép- és délkelet-európai országoknak alapvetően sikerül a koppenhágai kritériumok teljesítése, a demokratikus jogállam fenntartása, noha stabilitásuk még nem egészen megszilárdult, és főleg a gazdasági kritériumok tekintetében még nem kevés hiány- vagy kérdőjel található. De lehet más motívum is: a jelenlegi tagországok egymással szembeszegülő érdekei, az elért pozíciók védelme eredményezhet olyan helyzetet, hogy a sikert felmutatni kívánó Európai Unió számára könnyebb sikerterepet jelent egy némileg „lefokozott", többsebességű bővítés megvalósítása, mint a nagyhorderejű belső reformok végrehajtása.

Ezt az integrációt tehát elsősorban politikai és biztonsági meggondolások motiválják, de a gazdaságiak, a térség EU-val való külkereskedelmi kapcsolatainak, a működő tőke behatolásának és e gazdasági érdekek intézményes garanciái megteremtésének is jelentős szerepe van. Ez a bővülés azonban nyilvánvalóan csak a „többsebességes" integráció alkalmazásával jelentős átmeneti mentességek, derogációk érvényesítésével valósulhat meg, mivel sem az EU, sem az új tagok nincsenek felkészülve a korlátok azonnali megszüntetésére. A mentességek, átmeneti megoldások kezdeményezése nem is biztos, hogy mindig az új tagoktól indul ki, az EU kíván átmeneti rezsimeket bevezetni, amire az országok más területeken, az ő érdekükben álló mentességek kérésével reagálnak. Az integráció döntően az áruk és a tőke szabadabb mozgásában fog érvényesülni, a munkaerő és a föld (mezőgazdaság) tekintetében bizonyos korlátozások még jó ideig érvényben maradnak. Tekintettel arra, hogy nagyszámú centralizált kormányzatú és igazgatási rendszerű ország lép be az Unióba, ezért a nemzeti kormányok befolyása feltehetőleg nőni fog, mind a régiókhoz, mind az Európai Bizottsághoz viszonyítva. Ez a megállapítás érvényes még akkor is, sőt talán még inkább, ha minden tagország nem kap helyet a brüsszeli bizottságban, és ha a döntéseknél a többségi, vagy a minősített többségi szavazás érvényesül.

Ez a forgatókönyv leginkább épít a jelenlegi tendenciák folytatódására, azaz a globalizáció, a liberális gazdasági rend erősödésére, és ennek megfelelően a piaci erők hatására a gazdasági és regionális különbségek növekedésére. Az új tagállamok fokozatosan zárkóznak ugyan fel az EU régebbi tagországaihoz, de ez a felzárkózás nagy, országokon belüli regionális, valamint társadalmi rétegek szerinti differenciálódás közepette megy végbe. A beruházások továbbra is döntően néhány kedvezőbb térségre koncentrálódnak. A beruházások koncentrációs területei idővel persze kiterjednek és szaporodnak – főleg a régi EU-hoz közelebb fekvő, már fejlettebb gazdaságokban, de az országok jelentős térségeire miden bizonnyal nem fognak kiterjedni. A csatlakozás az új tagországok számára a strukturális alapokat hozzáférhetővé teszi, de feltehetőleg kisebb összegben, mint a korábban kedvezményezett országokban. Ha a korábbi – jóval nagyobb – strukturális és regionális támogatás a regionális különbségek

növekedését nem tudta megakadályozni, a jövőbeni kisebb összeg az erősödő globalizáció és piaci hatások mellett feltehetőleg még kevésbé fogja tudni. Ugyanakkor feltehető, hogy a prosperáló területeken sem lesz akkora a munkahely-bővülés, hogy az érintett országok kevésbé fejlett térségeinek munkaerő-feleslegét fel tudja venni. A nemzetközi vándorlás, a nyugaton is fennmaradó munkanélküliség és a már korábban említett korlátozások fennmaradása miatt aligha jelent megoldást.

A mezőgazdasági politika reformját vagy nem valósítják meg következetesen, vagy ha igen, akkor nem terjesztik ki az új tagállamokra, következésképpen a mezőgazdasági differenciálódás különösen erős lesz, az árutermelő, specializált termelés kevés jó adottságú, tőkeerős üzemre koncentrálódik. Viszonylag jelentős területeken fognak felhagyni a mezőgazdasági műveléssel.

Miközben a közép- és délkelet-európai országok fejlődése egészében feltehetőleg az Unió átlagánál némileg gyorsabb lesz, az országok közötti differenciálódás is folytatódik. A többsebességes rendszerben egyes országok „magasabb fokozatba" léphetnek, csatlakozhatnak a monetáris Unióhoz illetve más integráltabb elemekhez.

Ennek a forgatókönyvnek az egyik erőssége vagy legalábbis esélye, az infrastruktúra kedvező fejlődése. Ez részben a kohéziós politikának és az ennek keretében juttatott alapoknak köszönhető, amelyek támogatásával a transzeurópai közlekedési rendszerek kiépíthetők, és amelyekből a befektetők és az egész európai gazdasági integráció profitálhat. Hozzájárul ehhez az is, hogy a kormányok is többet költenek e célra, részben az EU alapokhoz való nemzeti hozzájárulás részeként, részben azért, mert az EU versenypolitika értelmében nem vagy kevésbé támogathatják veszteségtermelő ágazataikat és vállalataikat, és így több jut az infrastruktúrára. Ugyancsak lényeges javulás következhet be a környezet minőségében, részben szintén a kohéziós alapoknak, részben éppen a veszteséges és egyben környezetszennyező ágazatok további leépülésének köszönhetően. A kérdés persze az, hogy ezek a kétségtelen javulások az infrastruktúra és a környezet területén ellensúlyozni tudják-e a munkanélküliség, növekvő különbségek és a fennmaradó szegénység okozta feszültségeket. Az sincs kizárva, hogy a gyors bővítés megnöveli a bűnözés veszélyét az egész Unió területén.

Összefoglalva: az első forgatókönyv olyan fejlődési utat ír le, ahol az európai integráció – a volt szovjet területeket kivéve – a globalizáció és a liberalizált világgazdasági rend jegyében valósul meg, Közép- és Délkelet-Európa a fejlettebb Nyugat-Európa hátországaként egyértelműen az európai gazdasági blokk részévé válik. A megnövekedett Európa előnyeit a térség valamennyi országa érezni fogja, de ezek az előnyök országonként és országokon belül is – az erőviszonyoknak megfelelően – nagyon egyenlőtlenül fognak jelentkezni. Fennmarad továbbá néhány olyan korlátozás, ami nem a liberalizáció és globa-

lizáció eleme, hanem éppenséggel a korábbi rendszer és pozíciók védelmének maradéka, ami viszont az egész rendszer hatékony működésének szab gátat.

II. forgatókönyv: „Az INTEGRÁCIÓ KUDARCA"

Míg az első forgatókönyv az integráció egy előrehaladó fejlődését írja le, bár az sok vonatkozásban alatta marad a hozzá fűzött illúzióknak és elvárásoknak, a második forgatókönyv olyan eseménysor leírása, amelyben a készség és akarat az integrációra mindkét oldalon lanyhul, vagy éppen az ellenkezőjébe fordul át. Az egyik oldalon a további költségvetési terhektől, a munkaerőpiac feszültségeitől és az agrárpolitika nehézségeitől való félelem a csatlakozás késleltetéséhez vezet egyre távolibb és ködösebb időpontokba. Másrészről, a közép- és délkelet-európai országok, azok kormányai és lakossága a késleltetés, a halasztás és az üres kifogások eme kétszínű politikájától egyre inkább frusztrálódik. Integráció-ellenes nézetek és érzelmek, nacionalista irányzatok kerekednek felül és csökken az európai normákhoz való alkalmazkodás készsége is.

Természetesen ez a forgatókönyv sem jelent valamiféle visszatérést a központi tervutasításos gazdálkodáshoz vagy az államosításhoz. Inkább azt jelenti, hogy ezen országok új tulajdonosi és vállalkozói osztálya, érdekcsoportjai ki tudják kényszeríteni saját érdekeik érvényesítését a kormánypolitikában. A nemzeti „tőke" – összefonódva a politikai elittel – prioritást és kedvezményeket élvezne a gazdaságpolitikában általában és a privatizációban különösen. Menedzserek és szakszervezetek el tudnák érni, hogy a válságban lévő ágazatokat és vállalatokat támogatásokkal tovább életben tartsák. Ez a forgatókönyv több kormányzati beavatkozást jelentene és egy olyan gazdaságpolitikát, amelyben a hatékonyság és növekedés egy részét feláldoznák annak érdekében, hogy korlátozzák a régiók, társadalmi rétegek és ágazatok közötti különbségeket. A külföldi működő tőke beáramlására vonatkozó esetleges korlátozások kétségtelenül mérsékelnék a regionális különbségeket, mivel az annak kialakulásában is jelentősen közrejátszott, de egyidejűleg ez az intézkedés lefékezné és lelassítaná a termelékenység és versenyképesség növekedését az országok egészében. A szegénység egyenlőbben oszlana meg régiók és ágazatok között. Az alacsonyabb növekedés ellenére könnyen lehet, hogy a munkanélküliség e forgatókönyvben alacsonyabb lenne, hiszen a modernizáció üteme lelassulna, valamint a mezőgazdaság és a hanyatló iparágak masszív támogatásban részesülnének, hogy magasabb foglalkoztatásukat fenntartsák.

A fő vesztesei e forgatókönyvnek – az egészében alacsonyabb GDP színvonalon túl – mindenekelőtt a fővárosok lennének, amelyek e körülmények között nem tudnák kibontakoztatni nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi központ funkcióikat. A másik nagy vesztes az infrastruktúra lenne. Mivel a mezőgazdaság és a válságiparágak a rendelkezésre álló források jelentős hányadát igénybe vennék, aligha maradna jelentős összeg infrastruktúra-fejlesztésre. A vesztesé-

ges és túl sok hulladékkal dolgozó iparágak fennmaradása tovább veszélyeztetné, esetleg tovább is rontaná a környezet állapotát.

E forgatókönyv esélyei és hatásai nyilvánvalóan különbözőek országok szerint. Azokban az országokban, ahol a korábbi állami vállalatok jelentős részét már privatizálták, esetleg külföldieknek eladták, egy ilyen váltás, visszalépés nyilvánvalóan nem lehet olyan radikális és esélyei is kisebbek, mint ott, ahol a privatizáció nagy része még megoldandó feladat. De e forgatókönyv megvalósulásának veszélye mindenütt jelen van. Hogy ez mennyire így van, bizonyítja, hogy a térség nem egy országában a kilencvenes években ezt a forgatókönyvet követték, sőt, van, ahol most is ezt követik.

Az is nyilvánvaló azonban, hogy az ilyen befelé forduló – pláne kis – országok nem tudják elszigetelni magukat a globalizálódó világgazdaságtól. E helyzetben egyetlen esélyük az volna, ha „szociális és környezeti dömping" típusú tevékenységekre specializálódnának, azaz olyan munkaigényes tevékenységekre, amelyek elsősorban olcsó munkaerőt igényelnek, valamint olyan környezetszennyező tevékenységekre – az EU kapujában –, amelyeket az EU tagországaiban már nem engedélyeznek. Elvesztenék érdekeltségüket abban, hogy megfékezzék az EU felé áramló illegális munkaerő-áramlást. Egyidejűleg arra is kényszerülnének, hogy – a külkereskedelmi deficit és az eladósodás megakadályozása érdekében – protekcionista ipar- és kereskedelempolitikát folytassanak. E forgatókönyvnek és ezeknek a politikáknak a fő vesztesei nyilvánvalóan maguk a közép- és délkelet-európai országok lennének, de a nyugat is – különösen annak a külső határ menti országai érzékeny veszteségeket szenvednének el.

III. forgatókönyv. „A FÉLBE MARADÓ INTEGRÁCIÓ"

A harmadik forgatókönyv nem a társult országok egységes csatlakozásából, vagy elutasításából indul ki, mint az első kettő, hanem abból, hogy a térségen belül az egyes országcsoportok sorsa külön úton halad. A hipotézis az, hogy az a differenciálódás, ami a térség országai között az elmúlt tíz évben megfigyelhető volt, folytatódik, sőt felerősödik. A közép-európai országokban az eddigi viszonylagos sikerek felerősítik az adaptációs készséget, és egy pozitív visszacsatolási körben haladnak az EU konformitás felé. Ez önmagában még nem garantálja, bár valószínűsíti, az egész közép-európai országcsoport egyidejű csatlakozását, de elérhetővé teszi, hogy 2005–2006 körül az egész országcsoport (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) csatlakozzon.

A délkelet-európai országoknál eltérő a helyzet. Az eddigi kudarcok és frusztrációk gyengíthetik az EU adaptáció iránti elkötelezettséget, a lakosság kiábrándultsága miatt a kormányok nem tudják végigvinni reformprogramjukat, ami viszont csak tovább rontja a helyzetet. Ezek az országok egy negatív visszacsatoló körbe kerülhetnek, ami egyre inkább eltávolítja őket Európától. E

forgatókönyv nemcsak Bulgáriára és Romániára, hanem a Balkán többi, egyelőre nem társult országára is érvényes, bár a bekövetkezés valószínűsége különböző.

Egyidejűleg az EU-ban is a gazdasági, valamint az egyéb felkészültségre vonatkozó kritériumok meghatározóak maradnak a politikai, biztonsági meggondolásokkal szemben, azaz a csatlakozási kritériumokat nem „hígítják fel", de nem is állítanak abszurd és teljesíthetetlen követelményeket. Mindezeket figyelembe véve a társult országok köre kettéválik, egyik része 2006-ig csatlakozik, másik részük csatlakozási időpontja a bizonytalan jövőbe tolódik ki.

E forgatókönyv tehát a félutat jelenti az előző kettő, a teljes körű csatlakozás és a teljes körű elutasítás között. Nyomatékosan fel kell azonban hívni a figyelmet, hogy ez a forgatókönyv nem egyszerűen az előző kettő mechanikus kombinációja, hanem valami más, amiben az előző két forgatókönyvnek mind a pozitívumai, mind a negatívumai fölerősödnek.

Egyrészt, mivel a közép-európai országok feltehetően felkészültebbek, kevesebb mentességre, derogációra lenne szükség, a többsebességű EU kisebb hangsúlyt kap, bár bizonyos elemei természetesen létezhetnek. Ez azt is jelenti, hogy a reformok gyorsabban és átfogóbban haladhatnak előre. Az a tény, hogy a bővítés kisebb körre terjed ki, egyben azt is jelenti, hogy a csatlakozó új tagok a strukturális alapokból valamivel bőségesebben részesülhetnek, a kohéziós politika hatékonyabban érvényesülhet, a differenciálódás nem lesz olyan drámai, mint az első forgatókönyv esetében.

Másrészt a kimaradókat ez a megosztás egyértelműen sokkal jobban frusztrálja, mintha az valamennyi csatlakozó országra vonatkozna. A korábbi választóvonalakat, a vasfüggönyt, annak létét már régen tudomásul vették, de az új választóvonalak tartós létrejöttét sokkal nehezebben tudnák elfogadni. Az Európától való elfordulás még jóval erősebben érvényesülne, amennyiben már az adott nemzetre szóló kitaszítottságot érzékelnék. Ez esetleg eljuthatna a más irányokban való szövetséges-keresésig is, ami viszont már komoly biztonsági kockázatot jelentene. Az előző forgatókönyvben jelzett határőrizeti és környezeti problémák pedig ugyancsak fokozottabban jelentkeznének, és közvetlenül a határ másik oldalán levő szomszédot érintenék a legsúlyosabban.

Következésképpen e forgatókönyv pozitív és negatív hatásai az egyes új tagországokat differenciáltan érintenék. Csehország, külső határa nem lévén, alapvetően csak a pozitív hatásokban részesülne. Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia keleti és déli szomszédai nem társult országok, amelyeket ez a frusztráció közvetlenül érintene. A legtöbb negatív hatás kétségtelenül Magyarországot érné, amit csak tovább súlyosbítana a Romániában élő magyar kisebbség helyzete és a rá nagy valószínűséggel kiosztott bűnbak szerep. Magyarország – bármely hízelgő is a bebocsátottak első csoportjában lenni – leginkább abban érdekelt, hogy ne ez a forgatókönyv valósuljon meg.

Összefoglalás

A tanulmány az Európai Unió keleti bővítésével kapcsolatban két témát vizsgál: a kohéziós és strukturális politika reformját, és ennek hatásait a jövőben csatlakozó társult országokra, valamint a bővítés lehetséges forgatókönyveit és ezek következményeit Közép- és Délkelet-Európa gazdasági és regionális szerkezetének alakulására.

Az EU strukturális politikájának az „Agenda 2000"-ben megfogalmazott módosításai igazi reformnak még nem, legfeljebb kiigazításnak tekinthetők. Arra számítani nem lehet, hogy a jövőben a strukturális politikára szánt források a korábbi ütemben, még kevésbé arra, hogy a csatlakozó országok igényeinek megfelelő mértékben növekedjenek. Az eddig kedvezményezett országok eddigi juttatásaik megtartása érdekében minden változtatással szemben kemény ellenállást tanúsítanak és még inkább fognak tanúsítani. Az új tagországoknak juttatott források azonban így is igen jelentősek lesznek, amelynek fogadására való felkészülés a regionális politika gyökeres átgondolását igényli. Szuverén módon át kell gondolni a társult országok saját nemzeti regionális politikai prioritásait és az EU strukturális politika preferenciáit, valamint azt, hogy a kettő egymással hogyan egyeztethető optimálisan. Át kell alakítani az intézményi rendszert, hogy a beruházási–építési, az adminisztratív–közigazgatási, valamint a pénzügyi–költségvetési rendszer „abszorpciós" korlátait feloldhassák, enyhíthessék. Végül olyan régióbeosztást kell kialakítaniuk, amely a hosszú távú, stratégiai és a rövidebb távú, a támogatások elnyerését szolgáló „taktikai" követelményeknek egyaránt eleget tesz.

Az Unió bővítésének reális forgatókönyvei között egy sincs, amely korábbi elvárásainknak, illúzióinknak minden tekintetben megfelelne. Mind az országok teljes körére kiterjedő gyors, de korlátozott integrációt jelentő bővítés, mind a szűkebb országcsoportra korlátozódó, de elmélyülő integrációt teremtő bővítés, illetve az integráció elmaradása hordoz magában veszélyeket, ezek azonban más-más jellegűek, és más regionális következményekkel járnak. A tanulmány e következményeket kísérli meg prognosztizálni, körvonalazni.

Jegyzetek

[1] A reformjavaslatokat elsősorban német dokumentumok alapján tárgyalom. Ennek egy elvi és egy praktikus oka van: az elvi ok az, hogy Németország mint az EU költségvetés legnagyobb nettó befizetője leginkább érdekelt ezen alapoknak egy ésszerű reformjában és ezért itt folyik a legélénkebb vita e kérdésről. A tagországok egy jelentős része egyáltalán hallani sem akar semmiféle reformról. A másik, praktikus ok az, hogy németországi tartózkodásom alatt a német vonatkozó irodalom és a németországi konferenciák, viták voltak számomra leginkább hozzáférhetőek.

[2] Hans-Jürgen Axt említ csupán egy – egyáltalán nem kivételes – példát, Duisburg városát a Ruhr-vidéken, amely 37 különböző EU programra való pályázat útján jut évente európai uniós támogatásához.

Irodalom

Axt, H. J. (1997) Leistungen, Defizite und Reformbedarf der europäischen Strukturpolitk. – Axt, H. J. (Hrsg.) *Strukturwandel in Europa.* München, Südosteuropa-Gesellschaft. 23. o.

Franzmeyer, F. (1993) Aufgaben und Funktionsweise der Strukturfonds. Kritische Würdigung eines Reformkonzepts. – Wulfdiether–Zippel (Hrsg.) *Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration.* München. 83–98. o.

Heinemann, F. (1993) Kohäsion: vertikal oder horizontal? – *EG-Magazin.* 10. 11–14. o.

Klodt, H.–Stehn, J. (1992) *Strukturpolitik der EU.* Tübingen.

Ridinger, R. (1992) *EG-Regionalpolitik. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der Eurpäischen Gemeinschaft.* Hamburg.

Sturm, R. (1996) *Die Osterweiterung der Europäischen Union.* München, Bertelsmann Wissenschaftsstiftung.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

MAGYARORSZÁG GEOPOLITIKAI HELYZETÉNEK ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁS IDŐSZAKÁBAN

Hajdú Zoltán

A földrajzi helyzet egyrészt kifejezi egy ország földgömbi meghatározottságát (abszolút földrajzi helyzet), illetve a más országokhoz viszonyított (relatív) helyzetét. A politikai földrajzi helyzet egy adott országnak a nemzetközi politikai térben elfoglalt helyét jelenti. A politikai földrajzi helyzet történetileg változó, relatív tartamú és értékű kategória. Egy-egy ország politikai földrajzi helyzetének megítélése mind nemzetközi, mind pedig nemzeti szinten rendkívül sokat változott történetileg a földrajztudományban.

Egy terület politikai földrajzi helyzetének változásait globális, kontinentális, szomszédsági és belső folyamatok egyaránt befolyásolják. A különböző történeti szituációkban más-más tényező kerülhet előtérbe. A XX. században a kontinentális és globális folyamatok váltak dominánssá szinte minden ország politikai földrajzi helyzetének meghatározásában.

Magyarország geopolitikai helyzete a XX. században többször újraértékelődött, államhatárai rendkívül szélsőséges keretek között változtak. Nemcsak az ország területnagysága, de a szomszédságában elfoglalt státusa, térségi és kontinentális hatalmi alapállása is többször átalakult a XX. században. A II. világháború után Magyarország kisállamként fokozatosan beilleszkedett a megosztott világ, s a megosztott Európa politikai földrajzi struktúráiba. 1956-ban a magyar társadalom jelentős része megkérdőjelezte ezt a fajta beilleszkedést, s egyben a belső struktúrát is, de végül is a nemzetközi meghatározottságok és a nyers katonai erő teremtette meg a régi realitásokon nyugvó „rendet".

1988-tól kezdve a „béketáborba" való beilleszkedés legitimitása belülről fokozatosan megkérdőjeleződött, majd Magyarország elszakadt – a kezdetben alapvetően megváltozó, majd elemeire hulló – korábbi szövetségi rendszerétől, s 1991-re minden tekintetben visszaszerezte szuverenitását. A külső feltételek radikális megváltozása és a belső lehetőségek kedvező kölcsönhatása vezetett el az alapvető fordulatig.

1991 után Magyarország részese lett annak a „szürke zónának" ami a stabil Nyugat, s az ismétlődő válságokba jutó „Kelet" – a volt szocialista országok

egy része, valamint a szovjet utódállamok – között kialakult. Magyarország saját döntése nyomán szakadt el e zónától, s vált 1999-ben a NATO tagjává, s kíván belépni az Európai Unióba.

A politikai földrajzi helyzet mint történetileg változó, relatív kategória

Természetesnek kell vennünk, hogy minden ország abszolút földrajzi helyzetéből tekint a világra, a kontinensére, s szomszédságára is. A magyar történeti, s politikai gondolkodásban is kialakult egyfajta magyar világszemlélet, melyben Magyarország központi helyet foglalt el. Nem gyakran, de megfogalmazódott a Budapest-központú világtérkép is, ami azonban nem vált sem a közgondolkodás, sem pedig az iskolai oktatás meghatározó elemévé. A magyar oktatásban és közgondolkodásban az Európa-központú világszemlélet vált inkább uralkodóvá.

Magyarország politikai földrajzi helyzete relatív kategóriaként fogalmazható meg, s belső és külső tartalma, meghatározottsága egyaránt volt és van. Belső tartalomként a mindenkori politikai elit érték-meghatározottságaként, értékorientáltságaként, illetve szélesebb értelemben a társadalom egésze „szomszédságtudataként", „biztonságérzeteként", „térközösség-tudataként", „szövetségesi legitimációjaként" definiálhatjuk.

A politikai földrajzi helyzet megítélésének belső meghatározottságai erősen különbözhetnek a társadalom különböző csoportjaiban: a politikai vezető elit is eltérően ítélheti meg az ország külpolitikai orientációjának, szövetségesi kapcsolatainak irányait, tartalmát, s ahhoz képest a földrajzi fekvés előnyös avagy hátrányos voltát. A magyar fejlődés sajátossága, hogy az ország politikai földrajzi helyzetét, illetve annak kedvező avagy előnytelen voltát a mindenkori hatalommal szemben eltérő módon ítélte meg a különböző időszakokban létrejövő, eltérő ideológiai meghatározottságú politikai emigrációk sorozata.

A teljes körű társadalmi konszenzus hiánya sajátosan jelent meg a magyar–szovjet „testvéri, megbonthatatlan barátság" és a Szovjetunió szövetsége és szomszédsága megítélése tekintetében. A magyar társadalom jelentős része számára ez a szövetségi kapcsolat, illetve elkötelezettség elfogadhatatlan maradt, bár évtizedekig ennek nem volt meg a kifejezési, kinyilvánítási lehetősége.

A politikai földrajzi helyzet külső tartalma elsősorban az ország szomszédsági, térközösségi, európai és globális folyamatokban való részvételének megítélését jelenti. Mind a szomszédok, mind a kontinentális szereplők megítélése rövid idő alatt megváltozhat, s mint a magyar fejlődés mutatja a XX. században, többször és radikálisan meg is változott.

Magyarország politikai földrajzi helyzete, illetve annak változásai több térbeli vonatkozásban elemezhetőek, illetve ítélhetőek meg:

- szomszédsági viszonyaiban, kapcsolataiban,
- térközösségi szemléletében (Közép-Európa),
- funkcionális nagytér (Köztes-Európa, szürke zóna),
- kontinentális (Európa),
- globális folyamatok szintjén.

A XX. században a mindenkori Magyarország az aktuális szomszédaival együtt illeszkedett be a mindenkori Európa területi, gazdasági és hatalmi struktúráiba. Magyarország és szomszédsági környezete a gyakran változó európai struktúrákon belül a leginkább változó térséghez tartozott.

A többször lényegesen változó határok között élő Magyarország földrajzi helyzetének XX. századi önmeghatározása nagyon sokszor változott: tekintették „Keleti" és „Nyugati", délkelet-európai, balkáni, dél-európai, délnyugat-európai, közép-európai, közép-kelet-európai, kelet-közép-európai stb. országnak. Mindegyik térmeghatározásnak voltak direkt külső és belső politikai elemei. A történetileg részben együtt élő önmeghatározási törekvések azt mutatták, hogy a magyar társadalomban e tekintetben sem alakult ki konszenzus.

A szomszédok Magyarország szemlélete is lehet problematikus. Az utódállamok lakossága, politikai elitje, s részben tudománya 1920 után nem a tényleges állapotában tekintették Magyarországot, hanem valójában az 1918 előtti Magyarország nagysága, jelentősége és lehetősége jelent meg előttük. Az utódállamok valójában nem a tényleges erőviszonyok alapján formálták külpolitikai és szövetségi törekvéseiket.

Magyarország etnikai szomszédsági környezete viszonylag stabil volt a XX. században, de az egyes etnikumok súlya, szerepe jelentősen változott, átalakult. Míg pl. évtizedekig az ukránok alig játszottak szerepet a magyar folyamatokban, addig 1991-től kezdve Ukrajna a legnépesebb, katonai szempontból a legerősebb szomszédállamunkká vált. Az etnikai tér átalakulásában kiegészítő szerepet játszott az önkéntes és az erőltetett nemzetközi migráció, valamint a különböző etnikumok időnként erősen eltérő természetes népmozgalma.

Az 1988 utáni időszakban a magyar belső fejlődés, a Szovjetunió elhúzódó belső válsága, gyorsuló ütemben gyengülő világhatalmi és világpolitikai pozíciója, a szomszédos szocialista országok belső átalakulása kölcsönhatásban jelent meg, s nyitotta meg Magyarország számára a politikai földrajzi helyzete megváltozásának új lehetőségeit.

A magyar külpolitikának mindenkor szembe kellett néznie az ország abszolút földrajzi helyzetéből fakadó tényekkel, illetve a globális, kontinentális, szomszédsági átrendeződési folyamatokkal. A XX. századi állami–nemzeti–külpolitika történeti kudarcaiból, illetve tragédiáiból akár azt a következtetést is levonhatnánk, hogy a magyar külpolitika szinte minden időszakban tévedett, rosszul ítélte meg a külső feltételek hosszú távú alakulását, de ez az ítélet csak

részigazságokat tartalmazna. A szomszédos államok jó része is megélte a XX. század tragédiáit, tehát sokkal inkább térségi, kontinentális sajátosságokról, semmint egyéni (egy-egy ország politikusainak, esetleg külpolitikusainak hozzá nem értéséről, avagy tehetetlenségéről) problémákról van szó.

Magyarország geopolitikai helyzete a megosztott Európában és a Szovjetunió szövetségi rendszerében a rendszerváltás kezdetén

A II. világháború utáni korszak egészét, lényegi folyamatait és fordulópontjait az USA és a Szovjetunió változó viszonya határozta meg. Ebben a világhatalmi megosztottságban és szuperhatalmi versenyben Magyarország csak az 1956-os forradalom időszakában került előtérbe. A szocialista országok „egyeztetett külpolitikája" elsődlegesen mindenkor a Szovjetunió céljait és érdekeit fejezte ki, a kis országok mozgástere erősen lecsökkent, de nem szűnt meg teljesen. Az 1960-as évek végétől Magyarország – valós nemzeti érdekeitől vezérelve – egyfajta világrendszerek közötti feszültségenyhítővé, majd szinte közvetítővé lépett elő.

A ország politikai földrajzi helyzetét a szocialista szövetségi rendszerhez való tartozás határozta meg alapvetően. Az ország határainak (2246 km) döntő részén (84,1%) szocialista országokkal érintkezett, illetve azon belül 1955-től 56,9% „szövetségesi, katonai integrációs határ" volt. A magyar államhatárok mindössze 15,9%-a esett az 1955-ös osztrák államszerződés aláírásáig a határos területeken szovjet megszállás alatt lévő, majd a semleges Ausztriára. A korabeli értékrend alapján kedvezőnek tekintették az ország ilyen jellegű szomszédsági helyzetét.

A Magyarország szervesen beépült a Szovjetunió hatalmi, gazdasági struktúrájába, része lett a „szocialista tábornak". 1949-ben sajátos módon először a gazdasági kapcsolatok nemzetközi szerződésbe és szervezetbe foglalására került sor, létrejött a KGST mint a szocialista országok (Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szovjetunió) gazdasági együttműködésének a szervezete. 1955-ben létrehozták a Varsói Szerződést, melyen belül a Szovjetunió abszolút túlsúlyt képezett minden tekintetben.

A „legvidámabb barakk" kép kialakulása és fenntartása kül- és belpolitikai elemeket és meghatározottságokat egyaránt hordozott. A megnevezés kialakulásának külső feltételeit jelentős részben a két szuperhatalom és világrendszer közötti kapcsolatok javulása teremtette meg. A magyar politikai vezetés – saját és az ország érdekében – az enyhülések és kisebb lehűlések időszakában is inkább feszültségcsökkentő külpolitikai irányvonalat képviselt. Belpolitika tekintetben ez azzal járt, hogy a hatalom egyfajta kiegyezésre törekedett a társadalom többségével. A kategória meghatározó tartalma a többi szocialista or-

sághoz viszonyított, aránylag magas életszínvonal, a társadalom jelentős részének szabályozott, de ugyanakkor kiszámítható mozgásszabadsága, valamint a közellátás biztonsága.

A szomszédsági kapcsolatokban egyre inkább különleges jellegűvé váltak a magyar–osztrák kapcsolatok. Mindkét fél demonstrálni tudta és akarta a különböző társadalmi–gazdasági rendszerek békés egymás mellett élése politikájának előnyeit. A kapcsolatok javulásában szerepet játszott az is, hogy Magyarország fokozatosan a legszalonképesebb belső viszonyokkal rendelkező kis, szocialista országgá vált.

Az enyhülési folyamat, az európai kollektív biztonsági törekvések mindenben megfeleltek a magyar érdekeknek. A Helsinki Zárónyilatkozat elfogadása 1975-ben kedvező feltételeket teremtett a magyar külpolitikai mozgástér tágítása számára. (Sajátos módon a Helsinki megállapodás aláírása Romániával tovább rontotta az állam- és pártközi kapcsolatokat. A román vezetés – feltehetően a kiéleződő belső gazdasági nehézségek miatt – tudatosan félreértette és magyarázta Kádár János Helsinkiben elmondott beszédét.)

A Szovjetunió 1979-es afganisztáni beavatkozása után egyre inkább nyilvánvalóvá vált – ami addig sem lehetett titok a kisebb szocialista országok vezetői számára –, hogy a Szovjetunió vezetése elsősorban saját geopolitikai céljai és értékrendje alapján cselekszik, s kevés figyelmet fordít saját szövetségesei rövid és hosszabb távú érdekeire. A szovjet–amerikai kétoldalú viszony kiéleződése, s annak negatív gazdasági hatásai elsősorban a kisebb szocialista országokat viselték meg.

Magyarország a szövetségi rendszeren belül ezer szállal kötődött a Szovjetunióhoz. Ezek a kötődések az 1980-as években a különböző területeken részben eltérően kezdtek alakulni. A politikai együttműködésben időnként kisebb zavarok keletkeztek, a gazdasági kapcsolatokban már megjelentek a viták, elsősorban a magyar nemzeti érdekek erőteljesebb képviselete következtében, ugyanakkor a szilárd katonai kapcsolatok szinte tabunak számítottak.

A szocialista szövetségi rendszeren belüli politikai kapcsolatokban is meghatározó volt a Szovjetunió szerepe, illetve az egyes tagállamok hozzá való viszonya. A magyar–szovjet politikai kapcsolatokban nem alakultak ki éles, a nyilvánosság szintjén megjelenő ellentétek, csak időnként kisebb feszültségek és súrlódások. Ezek a feszültségek részben a magyar gazdasági reformlépések eltérő értelmezéséhez, részben pedig az olajszállítások növelésével kapcsolatos magyar igényekhez kapcsolódtak.

Magyarország és a szomszédos szocialista országok viszonya az 1980-as években nem volt problémamentes, sőt Romániával kapcsolatban a viszony kiéleződéséről beszélhetünk, elsősorban a magyar kisebbség helyzetének gyorsuló romlása miatt. Csehszlovákia esetében pedig a kapcsolatok hullámzásáról

volt szó, elsősorban a dunai vízlépcső építése körüli problémák, illetve a magyar kisebbség helyzetének alakulása miatt.

A magyar–jugoszláv kapcsolatokban – a korábbi évtizedekhez képest – elsősorban a viszonylagos konszolidáltság volt a meghatározó. Jugoszláviát belső problémái kötötték le, a Tito utáni átalakulás nehézségeivel és ellentmondásaival küzdött.

A magyar gazdaság szervesen beilleszkedett a KGST és különösen a Szovjetunió munkamegosztási rendszerébe. A szocialista gazdasági „elkötelezettség" fokozatosan csökkent, részben a nemzeti gazdasági érdekek érvényesítése, részben pedig a nyugati világgazdasághoz való fokozatos kapcsolódás révén.

1985-ben a magyar külkereskedelem alapstruktúráját a fogalom összértékének megoszlása alapján úgy fogalmazhatjuk meg, hogy mind a behozatalban (54,4%), mind pedig a kivitelben (58,6%) meghatározó volt a szocialista országok, azon belül pedig a KGST országok részaránya; jelentős a fejlett tőkés országoké: 38,5, illetve 30,8%; s alacsony a fejlődő országoké: 7,1, illetve 10,6%.

A legjelentősebb külkereskedelmi partnerünk a Szovjetunió volt. A behozatal értékéből 30, a kivitelből pedig 33,6%-kal részesedett. A Szovjetunió külkereskedelmi súlya részben gazdasági, részben pedig politikai–ideológiai alapokon nyugodott. A második legjelentősebb külkereskedelmi partner az NSZK volt, a behozatalból 11,4, a kivitelből pedig 7,8%-kal részesedett.

Az 1980-as évek második felében az államhatáron átnyúló kapcsolatok fejlesztése új elemként jelent meg az ország nyugati és délnyugati határai mentén. A nyugati országhatár mentén fekvő magyar megyék fokozatosan (előbb megfigyelői, majd később tagsági státusban) bekapcsolódtak az Alpok–Adria Munkaközösség tevékenységébe. Ez abból a szempontból volt jelentős, hogy a szocialista szövetségesekkel nem sikerült a határ menti kapcsolatokat fejleszteni. A magyar–szovjet határon – leszámítva az óriási külkereskedelmi anyagmozgást – nem jöttek létre területi, s lakossági kapcsolatok. A lakossági kapcsolatokat tekintve a magyar–szovjet határ szovjet oldalán egyfajta „szocialista vasfüggöny" létezett a korszak egészében.

1989-ben a magyar behozatalban már túlsúlyra (61,6%) jutott a „nem rubelelszámolású" forgalom, míg a rubelelszámolású forgalom aránya (38,4%) erősen visszaesett. A kivitelben hasonló „elszámolási átrendeződés" játszódott le, az összkivitel 62,2%-a már nem rubel elszámolású volt.

A behozatal országok szerinti megoszlásában 1989-ben a KGST országok aránya 39,6%, az EGK országoké 29%, az EFTA országoké pedig 13,8%, a világ többi területének aránya alacsony (17,6%) volt. A kivitel ország-csoportos megoszlása némileg különbözőképpen alakult (KGST: 41,8%, EGK: 24,8%, EFTA: 10,7%, egyéb: 22,7%). Területi struktúráját tekintve – elsősorban a Szovjetunió miatt – a magyar külkereskedelmi forgalom egészében véve szomszéd ország centrikus, s így természetesen Európa centrikus volt.

A katonai struktúrák tekintetében az ország teljes körűen beilleszkedett a Varsói Szerződés szervezetébe, lényegében a Szovjetunió katonai doktrínájába, s alárendeltségébe. A magyar hadsereg minden vonatkozásban (technikai ellátás, hadászati, hadműveleti tervezés stb.) a Szovjetuniótól függött.

Magyarország katonapolitikai helyzetét alapvetően a Varsói Szerződés területi rendszerében, „ellenségképében" elfoglalt helye, a szovjet geostratégia határozta meg. A szövetségi rendszeren belül Magyarországot délnyugat-európai országnak tekintették a stratégiai helyzete alapján. Ugyanakkor Magyarország ebből a szempontból nem tartozott a két világrendszer szembenállásának fő arcvonalába, „mellékhadszintéri irány"-ként határozható meg. (A szovjet csapatok kivonulásakor az derült ki, hogy olyan mennyiségű haditechnikát halmoztak fel, amellyel jelentős hadműveletekre készültek fel).

A szovjet Déli Hadseregcsoport magyarországi állomásoztatása nemcsak külső, hanem adott esetben belső, elnyomó funkciót is jelentett. A szovjet katonai objektumok területi elhelyezkedése világosan jelezte, hogy egyrészt nyugati irányú támadó hadrendet alakítottak ki (külső alkalmazás), másrészt az allokáció meghatározó jellege a Budapest körüli szovjet gyűrű (potenciális belső elnyomó alkalmazás) volt.

A magyar hadsereg létszámban nagyobb, tűzerőben lényegesen gyengébb volt, mint az országban állomásozó szovjet erők. Különösen feltűnő a magyar légierő gyengesége és korszerűtlensége az itt állomásozó szovjet légierőhöz képest. E struktúra az ország és a magyar hadsereg potenciális kiszolgáltatottságát jelentette.

A katonai kapcsolatok szilárdak maradtak a rendszerváltás pillanatáig. 1988 januárjában megrendezték a „Barátság 88" hadgyakorlatot, melyen magyar, csehszlovák és szovjet alakulatok vettek részt. Az új európai politikai, biztonság- és katonapolitikai megegyezéseknek megfelelően nyugati megfigyelők követték a gyakorlat egész menetét. 1988 októberében Budapesten ülésezett a Varsói Szerződés Tagállamai Fegyveres Erőinek Katonai Tanácsa, s áttekintették a haderőcsökkentések lehetséges következményeit. A tanácskozást követően – ismét nyugati megfigyelők részvételével – magyar–szovjet hadgyakorlatot tartottak.

Mihail Gorbacsov 1988 decemberében az ENSZ közgyűlésén bejelentette, hogy megkezdődik a szovjet csapatok létszámának csökkentése Magyarországon, Lengyelországban és Csehszlovákiában. 1989 novemberében a Varsói Szerződés honvédelmi miniszterei már csak „az elégséges védelem megteremtése" tárgyában folytattak tárgyalásokat Budapesten. Ettől az időszaktól kezdve megteremtődött annak a lehetősége, hogy a Varsói Szerződés potenciálisan ténylegesen védelmi típusú szervezetté alakuljon át.

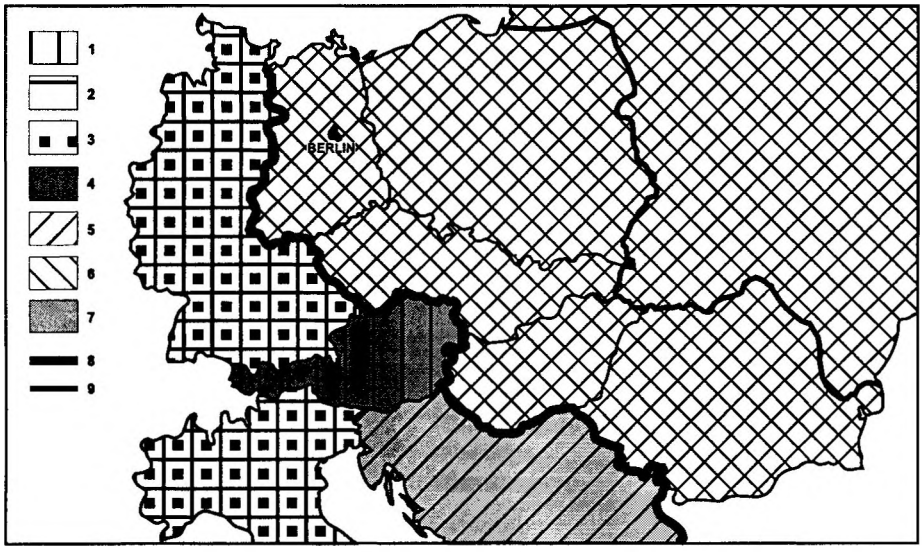
Az Európai Gazdasági Közösség jelentőségének felismerésében Magyarország megelőzte a többi szocialista országot – leszámítva az NDK-t, mely a bel-

német kereskedelem miatt sajátos helyzetben volt. Magyarország – szakértői szinten – már 1982-től tárgyalt az EGK-val a kereskedelmi kapcsolatok feltételeinek javításáról. A bővülő EGK egyre jelentősebb helyet foglalt el a magyar külkereskedelemben. Magyarország elemi érdeke volt a kétoldalú kapcsolatok fejlesztése.

A szomszédsági kapcsolatok roppant sajátos helyzetet mutatnak, a szocializmus építésének utolsó éveiben, ha a „statisztikai határátjárhatóság" oldaláról vizsgáljuk őket. Ha az egy közúti, illetve az egy vasúti határátkelőre jutó átlagos országhatár-szakaszt tekintjük a korszak végén, akkor azt kell megállapítanunk, hogy ebből a szempontból – s 1988 után szinte minden szempontból – az osztrák határ volt a leginkább átjárható, míg a szovjet határ a legkevésbé. A világútlevél 1988-as bevezetésével magyar tömegek indultak Ausztriába bevásárolni, de Magyarország nem léphetett ki a „szocialista tábor" biztonsági elvárásainak keretei közül, így pl. a határon kiépített „vasfüggöny" felszámolására csak a korszak végén kerülhetett sor *(1. ábra)*. A két kormány 1989 februárjában állapodott meg a határzár felszámolásáról, s bontották le néhány hét alatt a műszaki zárat.

1. ábra

A megosztott Európa, 1988



Jelmagyarázat: 1 – tőkés országok; 2 – NATO-tagok; 3 – EGK-tagok; 4 – semleges ország; 5 – szocialista országok; 6 – a Varsói Szerződéshez tartozó országok; 7 – el nem kötelezett ország; 8 – a „történelmi vasfüggöny"; 9 – a belső „szovjet vasfüggöny".

Forrás: Saját szerkesztés.

1986-tól kezdve – alkotmányos alapokon – megkezdődött a különböző alternatív társaságok, szervezetek létrehozása, melyek egyik fontos feladatuknak tekintették az ország geopolitikai helyzetének újragondolását. A szervezetek egy része még elfogadta a Hazafias Népfront által kínált politikai védernyőt (pl. Bajcsy-Zsilinszy Endre Baráti Társaság), de a programnyilatkozat tervezetében az ország nemzetközi helyzetét illetően már radikálisan új követelések fogalmazódtak meg:

- Vissza Európába (A magyar nemzet független államként szabadon kapcsolódhasson ismét az európai népek és nemzetek politikai, erkölcsi, gazdasági közösségéhez és az európai kultúrához);
- Közép-európai integrációt (Térségünk nemzetei a kölcsönös előnyök alapján minden külső beavatkozás nélkül saját akaratukból teremtsenek gazdasági és politikai szövetséget, hogy ez tegye lehetővé minden nemzetiségi kérdés demokratikus szellemű megoldását);
- Egységes magyar nemzetet (Minden magyar – 16 millió – az egységes magyar nemzet része. A magyar kormánynak képviselni kell a kisebbségeket nemzetközi fórumokon is);
- Önálló Magyarországot (Magyarország a mai nemzeti érdekek alapján értékelje újra a sztálinizmus korában kialakított nemzetközi kapcsolatrendszerünket).

A társadalmi szerveződések fokozatosan kiszélesedtek, s megjelentek a nem pártnak nevezett, de valójában pártként működő mozgalmak, (Magyar Demokrata Fórum), szövetségek (Fiatal Demokraták Szövetsége, Szabad Demokraták Szövetsége). Ezek a politikai képződmények a korábbi elkötelezettségek nélkül foglalkoztak az ország külpolitikai orientációja kérdéseivel is.

Az 1989-ben megjelent politikai pártprogramok, nyilatkozatok egyik lényegi kérdése volt az ország szövetségi rendszerének újragondolása, a lehetőségek és kényszerek mérlegelése. Minden komoly erő szembetalálta magát a Varsói Szerződés és a KGST kérdésével. Reálpolitikai megközelítésben a legtöbb párt minimális célként a szervezetek megreformálását, maximális célként az azonnali egyoldalú kilépést, optimális célként Magyarország „jóváhagyott" kilépését fogalmazta meg. A legtöbb politikai nyilatkozatban megjelent Magyarország semlegességének az igenlése. Több párt megfogalmazta a NATO és a Varsói Szerződés egyidejű feloszlatásának, a kollektív európai biztonsági rendszer megteremtésének az igényét.

1989 júniusában megkezdődtek a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások az ország helyzetéről és jövőjéről. A tét a békés, kompromisszumos átalakulás. A tárgyalásokon elsősorban a belpolitikai viszonyok álltak a viták középpontjában, de megjelentek a külpolitikai orientáció körüli viták is.

A magyar kormány az NDK-s menekültek „kiengedésével" egyértelműen szakított a szocialista országok korábbi politikai gyakorlatával. A „vasfüggöny tömeges megnyitása" nemzetközi hatásúvá vált, s megrengette az NDK belső viszonyait. A szomszédos szocialista országokban végbemenő demokratikus változások alapjaiban kérdőjelezték meg a korábbi gazdasági, politikai, katonai struktúrákat, a „szocialista tábor" egységét.

1989. október 6–10 között megrendezett XIV. pártkongresszuson az MSZMP jogutód nélkül feloszlatta önmagát, s megalakult a Magyar Szocialista Párt. A korábbi állampárt feloszlása új helyzetet teremtett mindenki számára. Az MSZP az új helyzetben politikai versenyre kényszerült, mégpedig vezetőinek korábbi politikai múltjával terhelve.

A külpolitikai mozgástérben új elemként jelent meg a jugoszláv, olasz, osztrák, magyar államközi együttműködés elmélyítésének a lehetősége. A semleges Ausztria, az el nem kötelezett Jugoszlávia, a NATO-tag Olaszország, a Varsói Szerződéshez tartozó Magyarország novemberben magas szintű konzultációkat folytatott a térség országainak szorosabb gazdasági és politikai együttműködéséről. E mellett a kezdeményezés mellett figyelmet érdemel, hogy a kormány benyújtotta Magyarország csatlakozási kérelmét az Európa Tanácshoz.

1990 márciusában a magyar és a szovjet kormány megállapodott a Magyarországon állomásozó szovjet csapatok teljes kivonásáról. A megállapodás aláírása után szinte azonnal megkezdődött a csapatok kivonása. A csapatkivonások megkezdésének belpolitikai üzenete is volt, nevezetesen hogy az új MSZP képes a nemzeti függetlenség helyreállítására, a független ország külpolitikai képviseletére.

Az 1990. évi választási kampányban is lényegi kérdésként jelent meg a külpolitikai orientáció, illetve az ország semlegessé válásának problémája. Ha a különböző pártok részletes külpolitikai és szövetségi politikai nézeteit áttekintjük, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a pártok között nagyfokú egyetértés bontakozott ki abban, hogy:

- helyre kell állítani az ország függetlenségét,
- vissza kell térni Európába.

Áprilisban Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország állam- és kormányfői tanácskozást folytatnak az átalakuló demokráciák közötti együttműködés kiszélesítéséről. Valójában ekkor kezdődött meg a „Visegrádi Csoport" kiépítésének a folyamata. Az alapkérdés az, hogy a Varsói Szerződés fejlettebb, nyugati, a demokratikus átalakulásban élenjáró országai egyeztessék – Lengyelország potenciális vezetésével – közös fellépésüket.

Az államszocializmus történetének utolsó évtizedében tehát a gazdasági és a politikai válság, avagy rendszerválság összekapcsolódott, s egymást gerjesztő folyamattá vált. Fokozatosan megszűnt a korábbi belső társadalmi konszenzus

és legitimáció, s a világpolitikai átrendeződések felerősítették az új orientáció keresésének folyamatait.

Magyarország a „szürke zónában" (A Varsói Szerződésből és a KGST-ből ki – de hova?)

Az országon belül végbemenő gazdasági, társadalmi, politikai, hatalmi struktúraváltozásokkal egy időben végbement a korábbi világrendszer globális átalakulása, lényegesen megváltoztak az európai struktúrák, a megszűnt a korábbi szövetségi rendszer. A kialakuló „szürke zóna" egyszerre jelentett új mozgásteret, egyfajta szabadságot, új felelősséget és kihívásokat, valamint félelmeket Magyarország számára.

Az 1990. évi többpárti országgyűlési választásokon a Magyar Demokrata Fórum győzött (156 képviselői hely a 376-ból), de nem szerzett abszolút többséget. Az új Országgyűlés megalakulása után – még az új kormány hivatalba lépése előtt – szinte azonnal napirendjére tűzte Magyarország és a Varsói Szerződés közötti viszony áttekintését, illetve a rendezés szükségességét. Az Országgyűlés elutasította az egyoldalú kilépés lehetőségét, a kilépési tárgyalások megkezdésére kérte fel a megalakuló új kormányt.

A kormányprogram külpolitikai része reálpolitikainak volt tekinthető, amennyiben az új kormány kinyilvánította, hogy a korábbi nemzetközi szerződéseket tiszteletben tartja, ugyanakkor az új politikai helyzetnek megfelelően új célokat tűzött ki, elsőbbséget adott az európai integrációs törekvéseknek.

Az Adria–Duna térség országainak együttműködése új hangsúlyt kapott a magyar választások után (Pentagonale). A „tömbközi" formáció jelentős szerepet játszott a térség stabilitásának a fenntartásában, a demokratikus átalakulás közvetlen nyugati politikai támogatását jelentette.

Magyarország csatlakozott az EFTA-hoz (1990. június), felvette a diplomáciai kapcsolatokat a NATO-val (1990. július), az Európai Gazdasági Közösség megnyitotta budapesti nagykövetségét (1990. november). A NATO, az EGK és a még mindig a Varsói Szerződéshez és a KGST-hez tartozó Magyarország közötti diplomáciai kapcsolatok megteremtése az új kormány külpolitikájának egyfajta támogatása és elismerése volt.

1990 szeptemberében a magyar kormány hozzájárult az NDK kilépéséhez a Varsói Szerződésből. A német egység megteremtése következtében ez a kilépés minden tekintetben logikus volt, s egyben megerősítette Magyarország jogi felfogásának alapjait is, hogy lehetséges a szerződésből való kilépés. Októberben a magyar kormány megerősítette, hogy 1991 végéig ki kíván lépni a Varsói Szerződés katonai szervezetéből. (Ekkor tehát még nem vetődött fel a szervezetből való teljes kilépés igénye.)

1991 januárjában Magyarország egészségügyi kontingenssel vett részt az Irak elleni „Sivatagi vihar" akcióban, mely Kuvait iraki megszállásának felszámolását célozta. Az akció az ENSZ égisze alatt, de lényegében az USA katonai erejének az igénybevételével játszódott le. Magyarország demonstrálta az új nemzetközi mozgásterét, s egyben a nyugati értékek iránti elkötelezettségét is.

Az új kormány minden korábbinál lényegesen nagyobb figyelmet fordított a határokon túl élő magyar kisebbségek helyzetének alakulására. Antall József miniszterelnök azon kijelentése, hogy „lélekben 15 millió magyar miniszterelnöke" kíván lenni azt jelentette, hogy megkezdődött az új nemzetpolitika kidolgozása, a külpolitika ennek egyik végrehajtójává vált. A szomszédsági politika jelentős részben a magyar kisebbségek ügyének kérdésévé vált, különösen Románia irányába.

Az EGK-val és a NATO-val fokozatosan erősödtek az ország kapcsolatai. Nem „kétkulacsos" politikáról volt szó, hanem a rendkívül bonyolult nemzetközi és belső helyzetben a lehetőségek kereséséről. Az USA és Nyugat-Európa maga sem volt felkészülve a keleti változások ilyen jellegű és ilyen gyors menetére. Az európai közeledést jelezte, hogy Magyarország az Európa Tanács teljes jogú tagjává vált.

A szomszédsági politikában a magyar–csehszlovák viszonyt továbbra is megterhelte a bősi vízi erőmű ügye, sőt elmélyítette a nézeteltéréseket az, hogy Csehszlovákia 1991 januárjában bejelentette, hogy saját területén folytatja az építkezést, aminek végeredménye a Duna elterelése lett. (Az ügy a Hágai Nemzetközi Bíróság elé került, de a bírósági határozat önmagában véve nem oldotta meg a két ország eltérő jellegű és célú megközelítésének feszültségeit.)

1991 februárjában együttműködési megállapodást írt alá Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország. A visegrádi országok együttműködése egy politikai–hatalmi vákuum kitöltésének a kísérlete volt, de Lengyelország minden tekintetben gyenge volt ahhoz, hogy a térség elismert, vezető tényezőjévé váljon.

Február 25-én a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének rendkívüli budapesti ülésén elfogadták a korábbi katonai szerződések érvénytelenségét, valamint kimondták, hogy a VSZ katonai szervezete 1991. március 31-i hatállyal megszűnik. Június 19-én az utolsó szovjet katona is elhagyta az ország területét.

1991. június 28-án Magyarország hozzájárult a KGST megszűnéséhez, ezzel a gazdasági kapcsolatai új feltételek közé kerültek nemcsak a volt tagállamokkal szemben, hanem minden térség felé. Néhány nappal később megállapodás született, hogy megszűnik a Varsói Szerződés, s nemcsak a katonai intézményrendszere. 1991. július 1-jén Magyarország tömbön kívüli, gazdasági integráción kívüli, külföldi katonai jelenlét nélküli, minden tekintetben szabad országgá vált.

A délszláv térségben kiéleződő, majd 1991 augusztusától fokozatosan polgárháborússá váló feszültség megterhelte Magyarország és Jugoszlávia viszonyát. Különösen élessé vált a vita a horvátországi fegyverszállításokkal kapcsolatban, majd később a jugoszláv légtér- és fegyveres határsértések miatt.

A szomszédsági környezet átalakulásával egy időben 1991 novemberében Magyarország és az EGK parafálta a társulási szerződést. Magyarország és az EGK együttműködése szempontjából meghatározó lépés volt a társulási szerződés aláírása. Magyarország olyan szerződéses kapcsolatra lépett az EGK-val amely ugyan mechanikusan nem vezet el a tényleges tagságig, de annak első lépéseként fogalmazható meg.

A Szovjetunióban végrehajtott 1991. augusztusi puccskísérlet, majd a Szovjetunió decemberi felbomlása alapvetően új helyzetet teremtett a Magyarország számára. A független Ukrajna létrejöttével, az új Oroszország kialakulásával, a FÁK létrejöttével új államstruktúrák, új erőviszonyok, új érdekrendszerek jöttek létre Magyarország északkeleti határai mentén, illetve annak tágabb keleti térségében.

A szomszédsági politikában az új hangsúlyokat jelezte, hogy Magyarország az elsők között ismerte el 1992. január 15-én Horvátország és Szlovénia függetlenségét, s lépett új szomszédaival diplomáciai kapcsolatba. Magyarország semlegességét hangsúlyozta a délszláv válságban (főként a vajdasági magyarok miatt), de valójában Horvátország és Szlovénia törekvéseivel szimpatizált, illetve lehetőségei szerint azokat támogatta.

A magyar–szerb viszonyt nemcsak ezek a lépések élezték ki, hanem a nemzetközi közösség által kezdeményezett büntető intézkedésekhez való kapcsolódás is. A büntető intézkedések ellenőrzése során új kapcsolatok alakultak ki Magyarország és a nyugat-európai integrációs szervezetek között. (Anyagilag Magyarország nagyot veszített, politikailag nagyot nyert az intézkedések betartásával. Az igazi nyertesek azonban a határtérségben élő magyar és jugoszláv csempészek voltak.)

A magyar kormány alapszerződésekben kívánta rendezni viszonyát szomszédaival, a szovjet utódállamokkal, illetve legfontosabb partnereivel. Az első ilyen jellegű új dokumentum a magyar–német alapszerződés, melyet 1992 februárjában írtak alá. Ezt követte a magyar–litván, magyar–horvát, majd a sokak által alapjaiban vitatott magyar–ukrán alapszerződés, amely a kormányzó koalíció belső válságához vezetett, a kormány csak ellenzéki szavazatokkal tudta elfogadtatni.)

Csehszlovákia 1993-as felbomlásával új állam és új helyzet jött létre Magyarország északi határai mentén is. Az új Szlovákián belül a magyar kisebbség aránya megnőtt, ami nem oldotta, hanem sok tekintetben bonyolította a két ország viszonyát.

Az 1990-es évek elején tehát alapvetően újrarendeződött Magyarország szomszédsági környezete *(2. ábra).* Magyarország pozíciói egyértelműen erősödtek az új utódállamokkal szemben. A magyar társadalom és politikai elit döntő része nagyfokú önmérsékletet tanúsított a szomszédos államokban végbemenő átalakulási folyamatokkal kapcsolatban, s ez az önmérséklet jellemezte a szomszédos országokban élő magyar kisebbség nagy részét is. Magyarország és a magyarság a térség stabilizáló tényezőjeként jelent meg.

2. ábra

Magyarország új szomszédállamai, 1993



Forrás: Saját szerkesztés.

A szomszédos államok között kialakult szabadkereskedelmi társulás (CEFTA) egyszerre jelentette az együttműködés új lehetőségeinek és formáinak a megjelenését, valamint – különösen a mezőgazdasági termékek exportja tekintetében – az érdek-összeütközések nyílt megjelenését és nehézkes kezelését. Ezzel együtt is a CEFTA pozitív szerepet tölt be a volt szocialista országok kapcsolatrendszerében, mert lehetőséget teremt az EU-integráció egyes várható következményeinek megélésére és kezelésére.

Magyarország a NATO tagja, s az Európai Unió előszobájában

Az új szocialista – liberális parlamenti többség az 1994-es választások után a külpolitikai orientáció tekintetében nagyfokú folyamatosságot jelentett, egyedül talán a szomszédsági kapcsolatokban jelentkezett, ha nem is új törekvés, de hangnemváltás. Az új koalíció által megkötött magyar–román és magyar–szlovák alapszerződések egyszerre szolgálták a kétoldalú kapcsolatok rendezését, illetve azt a törekvést, hogy Magyarország a NATO és az Európai Unió tagjává válhasson. Az új szocialista, liberális koalíció mind a NATO, mind pedig az Európai Unió tekintetében folytatta, sőt felgyorsította a csatlakozás előkészítését.

Magyarország a NATO tagja

Az új globális és kontinentális viszonyok között a NATO kibővítésének kérdése természetes módon vetette és veti fel Ukrajna és Oroszország biztonságának kérdéskörét. A „Partnerség a békéért" program egyfajta átfogó bizalomerősítési igényt jelentett 1994 januárjában. Ha a szövetség bizonyítani akarta, hogy nem tekinti ellenségnek a katonailag legerősebb két volt szovjet utódállamot, akkor be kellett őket kapcsolnia valamilyen módon a közös biztonsági rendszer keretei közé. A két országgal kialakított különleges szerződéses viszony egyfajta minimális garanciát adott a két szovjet utódállamnak.

A volt kis szocialista országok között egyfajta természetes verseny bontakozott ki a NATO bővítés első körébe való bekerülésért. A tagság alapvetően a biztonság külső garanciájaként, másrészt egyben a belső demokratizálódás magas szintű elismeréseként jelent meg a belépni akarók számára.

A NATO 1997 júliusi döntése Csehország, Lengyelország és Magyarország meghívása tekintetében alapvetően a tagállamok belső kompromisszumának a kifejezése, de egyben valamilyen mértékben a három országban végbement demokratikus fejlődés elismerése is volt.

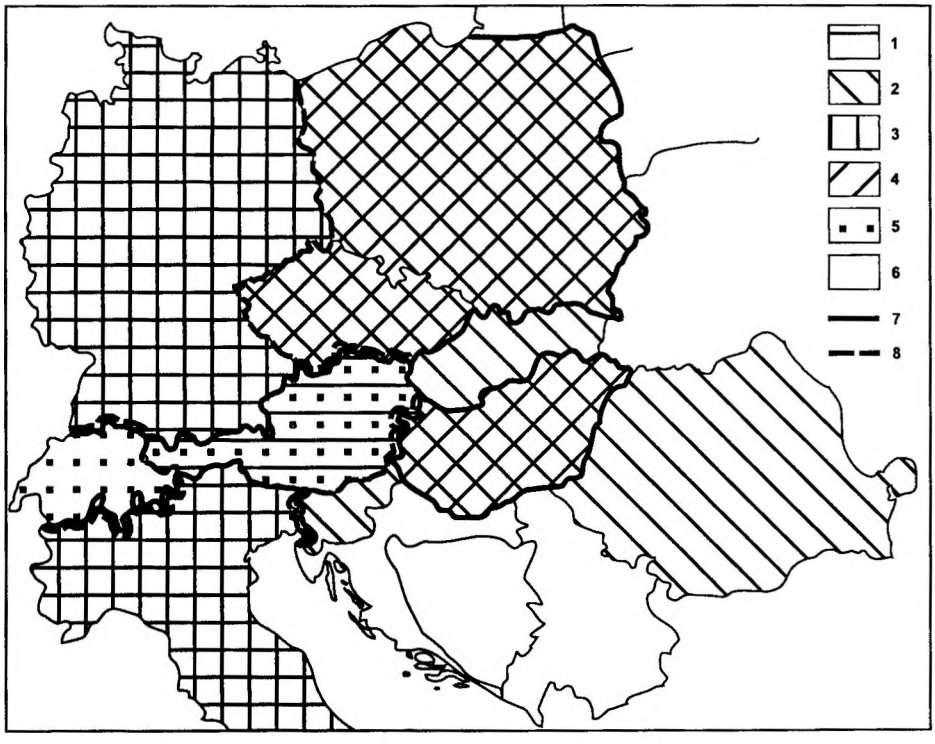
Magyarország NATO tagsága – a megtartott sikeres magyar népszavazás után és a tagállamok ratifikációs eljárásának befejeződésével – 1999. április 4-én bekövetkezett. A kialakult politikai, katonai konstellációban, bonyolult gazdasági érdekrendszerben így Magyarország előbb lett a NATO tagja, mint az Európai Unióé. A belső átalakulási folyamat kezdetén a fordított szituáció volt inkább az elképzelhetőbb.

Magyarország a NATO jelenlegi területi struktúrájában rendkívül sajátos helyzetbe került, „szárazföldi szigetország" lett, ami azt jelenti, hogy egyetlen jelenlegi tagállammal sincs közös szárazföldi határa *(3. ábra)*. Ez a szigetfekvés akkor nem jelent semmiféle gondot, ha tovább folytatódik Szlovénia NATO

orientációs politikája, amire minden esély adott, valamint az 1998-as szlovák választások után nyilvánvalóvá vált ismét Szlovákia hasonló törekvése. (Ausztria belső politikai vitája az örökös semlegesség és a NATO tagság előnyei – hátrányai tekintetében feltehetően még évekig eltart. Az Osztrák Szabadság Párt kormányra kerülése után a tagság már nem csak belső mérlegelés kérdése lehet).

3. ábra

Magyarország a NATO területi struktúrájában



Jelmagyarázat: 1 – EU tagállamok; 2 – EU társult ország; 3 – NATO-tag; 4 – újonnan csatlakozott NATO-tagok; 5 – Semleges államok; 6 – egyéb államok; 7 – a NATO határa az új tagok csatlakozása után; 8 – az EU határa.

Forrás: Saját szerkesztés.

A NATO 1999. tavaszi Szerbia elleni légi háborúja rendkívül sajátos helyzetbe hozta az újonnan taggá vált Magyarországot. Egy szomszédos ország ellen indított katonai akció (gyakorlatilag hadüzenet és ENSZ felhatalmazás nélkül folytatott légi háború) közvetett (NATO tagságát nézve akár közvetlen-

nek is nevezhető) részesévé vált. Magyarország területéről, illetve légterén keresztül indítottak légi hadműveleteket egy szomszédos ország ellen.

Magyarország a NATO déli parancsnokságához került – ez Szlovénia jelentőségét növelte – s ez a kapcsolat feltehetően más tekintetben is éreztetni fogja hatását. Magyarország NATO tagállamként, az elhúzódó boszniai válságtér közelében fekszik, s a taszári légibázis fontos logisztikai központként fog szerepelni az elkövetkezendő időszakban is.

A NATO tagság formálisan nem érinti az ország szuverenitását (nem automatizált az ország szövetségi elkötelezettségének minden katonai–politikai következménye), de a gyakorlatban új módon vetődik fel a szövetségi rendszerben minden kapcsolat és biztonságpolitikai kérdés. Magyarország szövetségen belüli legfontosabb érdeke – saját biztonságán túl – hogy a szövetség keretei közé kerüljön a második körben Szlovénián túl Románia és Szlovákia is. Az ország biztonsága ezáltal tovább nőne, másrészt a magyar kisebbség döntő része egy szövetségi rendszerbe, s ugyanazon demokratikus politikai értékrendbe kerülne.

Az Európai Unió előszobájában

Az Európai Unió történetének új szakaszához érkezett az 1990-es évek végére. Választ kell adnia az integráció elmélyítése és a közös pénz bevezetése során szerzett tapasztalatainak minden kérdésére. Mindezt olyan körülmények között kell megtennie, amikor felszínre kerültek az EU-n belüli nemzeti érdekek érvényesítésének új törekvései.

Az EU 1997. decemberi luxembourgi csúcsértekezlete kialakította a csatlakozási tárgyalásra meghívott országok körét, s Magyarország részese lett az 5+1-es formációnak. A csatlakozási tárgyalások és maga a bővítés másodlagossá vált a belső reform végrehajtásához képest. Ennek az alaphelyzetnek messzire ható következményei vannak, s nem csak Magyarország tekintetében.

Az Európai Uniós csatlakozási tárgyalások hosszú időre elhúzódhatnak, s a korábbi 2002-es „csatlakozási munkahipotézis" esetleg jó néhány évvel később válik valóra. Ennek a lehetősége napról napra nő az EU országok bővítéssel kapcsolatos eltérő érintettsége, érdekeltsége, s fokozódó érdekellentétei következtében.

Magyarország külkereskedelmi kapcsolatai már ma is EU túlsúlyosak, így a csatlakozás – mindkét fél látható és nem látható kockázatai ellenére – ebből a szempontból sürgetőnek tekinthető. Ugyanakkor Magyarország hosszú távú érdekei is azt diktálják, hogy egy letisztult struktúrájú, világos célú és szerkezetű, működőképes EU-hoz csatlakozzon.

A NATO tagsággal, s remélhetően belátható időn belül az Európai Uniós tagsággal Magyarország egyértelműen részévé válik az euro-atlanti integrációs szervezeteknek, illetve folyamatoknak. Ezzel Magyarország mintegy a „Kelet Nyugatjából a Nyugat Keletjévé" válik, s nem csak topográfiai értelemben.

Összegzés

Magyarországnak a szocialista szövetségi rendszerbe való tartozás elsősorban a szövetség vezető erejéhez, a Szovjetunióhoz való kötődést jelentette, kisebb jelentőségű volt az egyéb tagállamokkal fenntartott kétoldalú viszony. Mind a Varsói Szerződés, mind pedig a KGST egypólusú szervezet volt valójában, a tagállamok egyenlőségének formális kinyilvánítása ellenére is. Mindkét szervezet lényegét, különösen a katonai szervezetét a Szovjetunió nagyságrendjéből, világhatalmi alapállásából fakadó helyzete határozta meg.

A II. világháború után kialakult kétpólusú világ és megosztott Európa, a tőkés és a szocialista rendszerek, katonai tömbök szembenállása 1975-től – a Helsinki Zárónyilatkozat elfogadásától kezdve – hullámzóan alakult, de tendenciájában gyengült. A szocialista országok gazdasági és politikai válsága az 1980-as évek végén új veszélyeket hordozott, de a két világrendszer szembenállása a Szovjetunió összeomlása következtében lényegében megszűnt.

Az átalakulási folyamat elsődlegesen világhatalmi, világpolitikai meghatározottságú volt, Magyarország befolyásolási lehetősége korlátozott volt. Az 1980-as évek végére kialakult új helyzetben alapvetően megváltoztak Magyarország lehetőségei. 1990-től kezdve fokozatosan új szituáció alakult ki Magyarország körül és számára. A Varsói Szerződés felszámolásával, a szovjet csapatok kivonulásával, a KGST megszűnésével, valamint a belső társadalmi, gazdasági, politikai átalakulással, a korábbi politikai intézményrendszer felszámolásával, a rendszerváltással, Magyarország számára új lehetőségek nyíltak meg mind a belső viszonyai, mind pedig a nemzetközi kapcsolatai formálásában.

Az évtized alatt magyar államszocialista rendszer a külső és belső átalakulások következtében először megkérdőjeleződött, majd az 1990. évi demokratikus, többpárti választásokon megbukott. E dátum a korszak történetének egyik legfontosabb fordulópontja, mert megteremtette Magyarország függetlenségét, katonai tömbökön kívüliségét.

Nemcsak Magyarország világpolitikai környezete változott meg alapvetően, hanem döntően átalakult európai viszonyrendszere és lényegileg megváltoztak szomszédsági kapcsolatai is. Az ország már korábban is kapcsolatokat épített ki a nyugat-európai integrációs szervezetek felé, az új helyzetben alapvető célként és értékként fogalmazta meg a magyar politikai vezetés és a közvélemény az átalakuló Európai Unióhoz történő csatlakozást, s kezdte meg a csatlakozási folyamatra és a várható tagságra való tudatos felkészülést.

Magyarország szomszédsági környezetében végbemenő változásokat elsősorban a korábbi szocialista föderációk felbomlásával, a független szomszédállamok számának növekedésével jellemezhetjük. Az újonnan függetlenné vált szomszédok (Szlovákia, Ukrajna, Horvátország, Szlovénia) sok tekintetben kisebb súlyt képviselnek, mint államelődeik, s így Magyarország mozgástere

megnőtt a szomszédsági környezetében. Bizonytalanságokkal járt a szomszédsági környezet államosodási folyamata, különösen a délszláv térségben lejátszódó polgárháborúk jelentettek biztonsági kihívásokat Magyarország számára, s ugyanakkor ezek a véres események gyorsították fel Magyarország és a NATO közeledését.

Az euro-atlanti katonai szövetséghez való csatlakozás alapvetően megváltoztatta az ország külső, biztonságpolitikai feltételrendszerét, Magyarország az európai stabilitás keretei közé kerül, ugyanakkor a Szerbia elleni légiháború azt is bebizonyította, hogy az új szövetségi rendszer is hordoz politikai kockázatokat és az érdekérvényesítési korlátokat.

Irodalom

Ankler G. (1997) Nyugat van, kelet nincs. – *Valóság.* 8. 1–125. o.

Balogh A. (1998) *Integráció és nemzeti érdek.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.

Beluszky P. (1995) Közép-Európa – merre vagy? – *Földrajzi Közlemények.* 3–4. 223–232. o.

Bognár K. (1993) A biztonság és a biztonságpolitika hazánkban. – *Társadalmi Szemle.* 1. 39–48. o.

Bognár K. (1995) Reálisan a NATO-tagságról. – *Hadtudomány.* 1. 3–14. o.

Borsody I. (1998) *Az új Közép-Európa.* Szombathely, Savaria University Press.

Bozóki A. (1998) Regionalizmus, államközi verseny és geopolitika az európai integráció és Közép-Európa. – *Politikatudományi Szemle.* 2. 131–153. o.

Burdac, J. et al. (eds.) (1998) *The political geography of current East-West relations.* Beiträge zur Regionalen Geographie. 47. Leipzig, Institut für Länderkunde.

Carter, F. W. (1995) Közép-Európa valóság vagy földrajzi fikció? – *Földrajzi Közlemények.* 3–4. 232–250. o.

Deák P. (1997) Uniós biztonságpolitika egységes, közös vagy egyeztetett? – *Európai Tükör.* 1. 47–59. o.

Diószegi I. (1991) Szuverenitás, biztonság, integritás. Meditáció a külpolitika természetéről. – *Társadalmi Szemle.* 3. 3–14. o.

Ehrhart, H–G. (1997) Ukrajna és a Nyugat. – *Európai Szemle.* 3. 25–37. o.

Enyedi Gy. (1978) *Kelet-Közép-Európa gazdaságföldrajza.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Fehér F.–Heller Á. (1990) *Jalta után (Kelet-Európa hosszú forradalma Jalta ellen).* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.

Fischer F. (1992) *A megosztott világ (A kelet–nyugat, észak–dél nemzetközi kapcsolatok fő vonásai, 1945–1989).* Budapest, Ikva.

Fischer F. (1996) *A megosztott világ történelmi–politikai atlasza, 1941–1991.* Pécs–Budapest, Janus Pannonius Tudományegyetem, Pedagógus Szakma Megújítása Projekt Programiroda.

Hajdú Z. (1995) Geopolitical restructuring of East-Central Europe Hungary as an example. – Tykkylainen, M. (ed.) *Local and regional development during the 1990s transition in Eastern Europe.* Aldershot, Avebury. 5–18. o.

Hajdú Z. (1995) A magyar államtér változásainak történeti és politikai földrajzi szemlélete a magyar földrajztudományban 1948-ig. – *Tér és Társadalom.* 3–4. 111–132. o.

Hankiss E. (1989) *Kelet-európai alternatívák. Fehéren feketén.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Hargitai Á-né – Izikné Hedri G.– Palánkai T. (szerk.) (1995) *Európa zsebkönyv. (Az Európai Unió és Magyarország.)* Budapest, EURATION, Hanns Seidel Alapítvány.

Inotai A. (1998) *On the Way. Hungary and the European Union.* Budapest, Belvárosi Könyvkiadó.

Izikné Hedri G. (szerk.) (1995) *Magyarország úton az Európai Unióba.* Budapest, Aula Kiadó.

Janning, J.– Weidenfeld, W. (szerk.) (1993) *Europe in Global Change (Strategies and options for Europe).* Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

Kéri L. (1992) *Between Two Systems. Seven Studies on the Hungarian Political Changes.* Budapest, Institute for Political Science of Hungarian Academy of Sciences.

Kennedy P. (1992) *Nagyhatalmak tündöklése és bukása.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Király B.–Romsics I. (szerk.) (1998) *Geopolitics in the Danube Region. (Hungarian reconciliation efforts, 1848–1998.)* Budapest, Central European University Press.

Kissinger, H. (1996) *Diplomácia.* Budapest, Panem–McGraw–Hill–Grafo.

Lendvai L. F. (1997) *Közép-Európa koncepciók.* Budapest, Áron Kiadó.

Nagy L. (1995) Oroszország és a NATO. – *Hadtudomány.* 3. 15–28. o.

Owen, D. (1995) *Balkan Odyssey.* London, Victor Gollanz.

Pap N.–Tóth J. (szerk.) (1997) *Európa politikai földrajza.* Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.

Pándi L. (1995) Köztes-Európa, 1763–1993. (Térképgyűjtemény.) Budapest, Osiris–Századvég.

Ring É. (szerk.) (1986) *Helyünk Európában (Nézetek és koncepciók a XX. századi Magyarországon).* I–II. kötet. Budapest, Magvető Könyvkiadó.

Romsics I. (1996) *Helyünk és sorsunk a Duna-medencében.* Budapest, Osiris Kiadó.

Rónai A. (1947) Területi problémák Közép-Európában. – *A Magyar Földrajzi Társaság Zsebkönyve, 1947.* Budapest, Magyar Földrajzi Intézet Rt. 65–85. o.

Rónai A. (1945) *Atlas of Central Europe.* Balatonfüred–Budapest, Államtudományi Intézet.

Siposné Kecskeméthy K.– Nagy M. (1995) A magyar katonaföldrajz alapkérdésének változása és vizsgálati mutatói. – *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 71–89. o.

Story, J. (ed.) (1993) *The new Europe* (Politics, Government and Economy since 1945). Oxford, Blackwell.

Szűrös M. (1985) *Hazánk és a nagyvilág.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.

Szűrös M. (1987) *Hazánk és Európa.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.

Weidenfeld, W. (ed.) (1995) *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union (Problems and prospects of integration).* Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© *Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.*

DECENTRALIZÁCIÓ ÉS A RÉGIÓK – KELET-KÖZÉP-EURÓPAI NÉZŐPONTBÓL

Horváth Gyula

Európai trendek

Európa rendszerváltó országaiban – ideértve a Mediterráneum Unióhoz később csatlakozott országait is – a közhatalom demokratikus decentralizálását a helyi önkormányzati rendszer reformjára korlátozták. Dél-Európában, a már akkor is kiteljesedett formában működő piacgazdaságokban azonban a politikai döntéshozók viszonylag hamar belátták, hogy mezoszint nélkül a helyi erőforrások mobilizálását szolgáló, hatékony regionális politika érvényesítése illúzió marad. E felismerést – többek között – az európai regionális politikában a hetvenes–nyolcvanas évek fordulóján kibontakozott új fejlesztési paradigma eredményei segítették. Spanyolországban autonóm régiók, Portugáliában intézményesült tervezési régiók, Görögországban pedig korlátozott hatáskörű, félmegoldásokkal tarkított fejlesztési mezoegységek jöttek létre. Sok bizonyíték szól amellett, hogy a három ország teljesítőképességében megmutatkozó jelentős különbségek egyik oka a régiók intézményesülésének eltérő formáiban található meg (*Horváth* 1999; *Keating* 1998).

A globalizációs és transzformációs folyamatok hatásaira az egyes régiók és városok különbözőképpen reagálnak, adottságaik és az alkalmazott stratégiák függvényében nyertesek vagy vesztesek lesznek. A negatív következményeket elkerülendő, a helyi és a regionális hatóságok érdekeik védelmére intézkedések egész sorát foganatosították Nyugat-Európában. Az alkalmazkodási stratégiák az egybeolvadás ellenében az elkülönülést erősítették. A fordista típusú ipari központok, a vidéki regionális centrumok vagy a globális metropolisok lényegesen eltérő feltételekkel rendelkeztek a hagyományosan értelmezett reakcióképesség szempontjából. Az alkalmazkodásnak a klasszikus termelési tényezők minősége azonban csak az egyik előfeltétele volt. A másik – a hálózatos gazdaság működéséből következő új – adaptációs kritérium a régió vagy a város szervezetei és intézményei közötti kapcsolatok jellege, a közös célkitűzés intézményesülésének lehetősége, a helyi ösztönzők, a kollektív döntések előkészítése, a

társadalmi konszenzus (*Bonavero–Dansero* 1998). Ez az új versenyképességi tényezőcsoport azt jelzi, hogy a helyi és a regionális fejlődés sikere már nem csupán szűk gazdasági szempontokon múlik, hanem a területi növekedésben érdekelt szereplők – önkormányzatok, az állami és az üzleti szféra – szoros koalíciójától, intézményes együttműködésétől is függ (*Perulli* 1998).

A középszint szerepének felértékelődésében közrejátszó nemzeti és európai gazdasági, politikai és társadalmi változásoknak jól kitapinthatók azok az elemei, amelyek az államigazgatás szervezeti rendszereinek szakracionális reformlépéseit kikényszerítették.

Az e század közepén még erősnek tűnő nemzetállami hatalmi rendszeren az első repedések a *regionális etnikai–kulturális mozgalmak* tevékenységének felerősödése nyomán keletkeztek.

A regionalizmus másik meghatározó mozgatóereje a társadalomirányítás *funkcionális elemeinek racionalizálásával* párhuzamosan fejlődött ki. A jóléti államokban a keynesiánus keresletmenedzselésen és az esélyegyenlőség garantálásán nyugvó központi irányítás bővülő hatóköre egyre több területi szereplőre volt hatással, a partnerség vertikális szervezését intézményesíteni kellett.

A regionalizmus fejlődésében szerepet játszó harmadik markáns tényező a *regionális érdekartikuláció* megnyilvánulásában ragadható meg. Természetesen vannak a régiók kialakításának késleltetését kívánó érdekcsoportok, a tehermentesítés ellenzői is. Az államapparátus gondolkodásában mély gyökereket eresztett az oszthatatlan nemzetállam eszméje, az erősen tagolt önkormányzati rendszer kedvez az egységes irányításnak. A központi hivatalok nagy része a strukturális modernizáció halogatásában érdekelt, különféle technikákat használ a látszólagos reformlépések igazolására.

A közös összehangolt uniós regionális politika szerepének felértékelődése tekinthető a regionalizmus térnyerése negyedik fő okának.

Az európai regionalizmus kibontakozásában, a régiók szervezésében, a belső területi kohézió fejlesztésében a nagyvárosi központoknak – a 200–500 ezer fős regionális centrumoknak – meghatározó szerepük volt. A régiók legnagyobb városai lettek egyszersmind a közjogi vagy fejlesztési mezoegységek központjai. Ma az európai régiók székhelyei döntő többségben (84%-ban) a legnagyobb népességű – s legerősebb gazdasági kapacitással rendelkező – városok *(1. táblázat)*. Csupán az Egyesült Királyságban (ahol a NUTS 2 egységek a grófságok) és Németországban (itt a nyugati országrészben a kormányzati igazgatási kerületek alkotják a NUTS 2 szintet) találunk nagy számban – évszázadokra visszanyúló történelmi okok miatt – csekélyebb jelentőségű igazgatási székhelyeket. Az európai régiófogalomnak inkább megfelelő, a decentralizáció színterének tekinthető NUTS 1 egységek esetében a központok már a legnagyobb városok. Anglia nyolc régiójában a kormányhivatalok és a fejlesztési ügynökségek a vezető városokban találhatók, a 16 német Land közül 13-nak a székhelye szin-

tén a legerősebb városi központ. Ha tehát a tényleges decentralizált hatalomgyakorlás szervezeti kereteit vesszük figyelembe, akkor az Európai Unió 176 régiója közül csupán 12-ben (7%) nem az első várost jelölték ki a régió székhelyéül. Következésképpen általános európai tendenciának kell tekintenünk azt, hogy a regionális központi feladatok teljes köre a régió multifunkcionális centrumába kerül.

1. táblázat

A NUTS 2 régiók székhelyei az EU-tagállamokban

Ország	A régió legnagyobb városa	A régió egyéb városa
Ausztria	9	–
Belgium	11	–
Dánia	–	–
Egyesült Királyság	25	11
Finnország	6	–
Franciaország	23	3
Görögország	13	–
Hollandia	8	4
Írország*	9	–
Németország	32	12
Olaszország	19	1
Portugália	7	–
Spanyolország	14	4
Svédország	8	–
Összesen	184	35

Megjegyzés: Az ír fejlesztési régiók hivatalosan nem minősülnek NUTS 2 egységnek.
Forrás: Nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján a szerző számításai.

Kelet-közép-európai változások

Az államszocialista országokban a területfejlesztés és szereplői másmilyen útra kényszerültek. A tervgazdaságok regionális és településpolitikájának ideológiája – az erősen támogatott társadalmi juttatások térben egyenletes elosztása – alapját vesztette, a piacgazdaság kialakuló erői új differenciálódást indítottak el (*Enyedi* 1998).

A területi tervezést felváltó regionális politika tartalma, szervezeti rendszere, eszközei, a részpolitika önálló társadalmi erőtérként való megjelenítése és betagolása a modernizációs feladatok közé különféle stratégiák alapján lett volna elképzelhető Kelet-Közép-Európa országaiban. Az egyik megoldás a

domináns állami szerepvállaláson és dekoncentrált intézményrendszeren nyugvó regionális politika, a másik változat a regionális kezdeményezésekből kiinduló, az állami kötelezettségvállaláson alapuló regionális politika lehetett volna. Érdekes, mélyebb elemzést igénylő jelenség, hogy miért a hatvanas–hetvenes évek tradicionális, felülről építkező területfejlesztési megoldásai uralják a regionális politikákat azokban az országokban, amelyek egyáltalán vállalkoztak e részpolitika kidolgozására transzformációs programjukban. A regionális különbségek folyamatos növekedése ellenére a rendszerváltó politikai erők dokumentumaikban csak e helyzet tarthatatlanságát rögzítették, az intézmények és az eszközök kialakítása azonban rendre elmaradt. Ennek okai az állami szerepvállalás tisztázatlanságában, a tervezés funkcióinak negligálásában, a dirigista tanácsrendszer helyébe lépő demokratikus helyi önkormányzatok önállóságát túlhangsúlyozó eufóriában, a regionális hatalom kialakulatlanságában és nem utolsó sorban az új kormányzatok centralizációs törekvéseiben keresendők.

A területfejlesztési politikának a piacgazdaság alapvető kategóriától eltérően különös utat kellett bejárnia Magyarországon is. Az útkeresést az a természetesnek vehető jelenség is nehezítette, hogy az államszocializmusban használatos fogalmakat nem kis ellenérzés kísérte. Előbb vagy utóbb azonban szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy meghaladottnak tűnő kategóriákat – pl. a tervezést – újra kell fogalmaznunk. Minden tudományos fogalom iránt megrendül a bizalom, ha politikai tartalmát eltúlozzák. Három évtizedes fejlődése során a területfejlesztés is erre a sorsra jutott Magyarországon. Kezdetben a marxista társadalomelmélet utasította el mint önálló részpolitikát, és a tervgazdaságot kiszolgáló egyszerű eszközzé silányította. Később – a társadalmi–gazdasági reformok kibontakozása idején – is bizalmatlanság övezte a decentralizált fejlesztéseket sürgető, ám erőtlen és elszigetelt kezdeményezéseket, nem egyszer a provincializmus kétes hírű bélyegét ragasztották e kezdeményezésekre. A piacgazdaság működésének nem kellő ismeretéből következett, hogy a kilencvenes évek legelején a modern területfejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerének megteremtését sürgető szakmai csoportok javaslatait politikai reprezentánsok utasították el, nem egyszer a tervgazdaság elemeinek visszacsempészését elhárítani szándékozó jelszavakkal.

Közbevetőleg meg kell jegyezni, hogy a területfejlesztés intézményesülését elősegítő gazdasági, társadalmi és politikai hatótényezők alakításában kimutatható szerepe van a társadalomtudományok fejlődésének is. Az egyre bonyolultabbá váló társadalmi folyamatok, gazdasági jelenségek vizsgálatára újabb és újabb társadalomtudományi ágazatok alakultak ki. E fejlődés meghatározó mozgatórugója a tudatos társadalom- és gazdaságszervezés igénye volt, országot szervezni, településeket irányítani, gazdaságot működtetni csak alapos ismeretek birtokában lehet. Magyarországon kialakult és intézményesült a térrel foglalkozó társadalomtudományok közös fogalmait, elméleteit és módszereit

egységes rendszerbe foglaló, a társadalmi és gazdasági jelenségeket és folyamatokat ezek felhasználásával vizsgáló regionális tudomány.

Kelet-Európában az államszocializmus regionális és településpolitikájának ideológiája erős korlátok közé szorította a területi folyamatok tanulmányozásával foglalkozó tudományágazatokat. A homogénnek tételezett társadalom eszménye azonban a tudományos gondolkodást differenciáltan hódította meg az egyes országokban. A lengyel és a magyar társadalomtudományok viszonylag korán, már a hetvenes évtizedben fontos kutatási eredményeket szolgáltattak a térben egyenlőtlen fejlődésről, a településhálózat átalakulásának anomáliáiról, „expressis verbis" megkérdőjelezték a központi tervgazdálkodás, a helyi–regionális adottságokkal nem számoló gazdaságpolitika hatékonyságát. A magyar területfejlesztési törvény előkészítésének tudományos megalapozása, a törvény szerkezete és tartalma a bizonyítéka annak, hogy más kelet-közép-európai országokkal ellentétben a regionális politika szabályozása szerves fejlődés, nem kizárólag az Európai Unió követelményeinek való megfelelés eredménye (*Horváth* 1997). A regionális tudomány sokszor szélmalomharcnak tűnő munkájának is köszönhető, hogy ma Magyarország az egyetlen közép-európai állam, amely a nyugat-európai regionális politikákkal leginkább kompatibilis területfejlesztési gyakorlatra viszonylag belátható időn belül áttérhet, zökkenőmentessé teheti az Európai Unióhoz való csatlakozást (*Enyedi* 1996; *Horváth* 1998).

Kelet-Közép-Európában az állam és a régiók közti hatalommegosztás jövője ma még bizonytalannak tűnik. A decentralizáció perspektívái a gazdasági hatékonyság és a felülről vezérelt rendszerváltozás eredményességének összhangjától függnek. A hatalom telepítésének regionális előfeltételei kedvezőtlenek. A volt tervgazdaságokban az erős központosítás szervezeti keretei fennmaradtak, még ha a központi irányítás tartalma jelentősen meg is változott. A legkedvezőbb esetben is hosszú decentralizációs folyamatra lehet számítani. Lengyelország – és talán Magyarország – teremti meg az európai uniós csatlakozásig a decentralizált hatalomgyakorlás politikai és intézményi kereteit (*Horváth* 2000).

A decentralizáció három lehetséges pályája képzelhető el Kelet-Közép-Európában. Az egyes változatok a hatalommegosztás mértékében és minőségében különböznek egymástól. Az alternatívák közüli választás természetesen nem önkényes, az egyes országok történelmi hagyományai, a gazdasági átalakulás jellege, a piacgazdasági intézmények kiépítettsége, a politikai erőviszonyok és a térszerkezet tagoltsága egyaránt befolyással vannak a hatalmi koncentráció mérséklésére. A központi államigazgatásra nehezedő decentralizációs nyomás nyilván erősebb azokban az országokban, ahol dinamikus regionális nagyvárosi központok (pl. Lengyelországban) autonóm fejlődésüket, az európai területi munkamegosztásba való betagolódásukat a belső erőforrásaik lehető legszabadabb hasznosításával és a posztindusztriális fejlesztési tényezők segítségével

kívánják ösztönözni. Nagyobb ellenállásba ütközik az alulról jövő kezdeményezések legitimálása viszont ott (pl. Magyarországon), ahol a centrumtérségnek domináns, sőt erősödő pozíciói vannak a versenyképességet növelő termelési tényezőkben. Bár e két ország példája annak érzékeltetésére is alkalmas, hogy az ütőképessé tehető regionális centrumok megléte csupán potenciális előny, a magyar területi önkormányzatok politikai legitimitásából és a regionális fejlesztés törvényi szabályozásából fakadó decentralizációs szívóhatás némiképpen ellensúlyozhatja az európai léptékű markáns regionális központok hiányát.

Az *első* lehetséges decentralizációs modellben a központi és a regionális szervek közti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. A két szervtípus hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok aszerint különülnek el, hogy azok hatása milyen területi egységre terjed ki. E feladatok megoldásához a regionális hatóságok saját bevételekkel is rendelkeznek, széles körű tervezési jogosítványaik vannak, a hatókörükbe tartozó önkormányzatok fejlesztéseit saját pénzalapjaikból támogathatják. A régiók gazdasági fejlettségének függvényében a saját és a megosztott bevételek központi pénzügyi transzferekkel kiegészíthetők. E stratégia biztosítja a legteljesebb decentralizációt, hosszú távon ez a leghatékonyabb megoldás, megvalósításához azonban számtalan – politikai, alkotmányos, közigazgatási, gazdasági – előfeltétel szükséges. A regionális önkormányzatok kiépülése Kelet-Közép-Európában ma még nem tűnik reális perspektívának. A térség további differenciálódását idézi majd elő, hogy Lengyelország és vélhetően Magyarország a regionalizmus útjára lép.

A *második* decentralizációs stratégia lényege az, hogy a központból csak bizonyos – tervezési, fejlesztési, végrehajtási, felügyeleti, finanszírozási – funkciók települnek át a régiókhoz, a regionális politikai feladatok egy része továbbra is a központi hatalom kompetenciájába tartozik. A hatalommegosztás mértéke azon múlik, hogy milyen feladatok decentralizálására kerül sor, milyen intézményrendszer fogadja ezeket, és milyen eszközök állnak a régiók rendelkezésére. Az unitárius berendezkedésű országok számára ez a változat (rövid távon) kedvezőbb, hisz a befogadó közeg felkészítése kisebb erőfeszítéseket igényel, a közigazgatási rendszer gyökeres átalakítására sincs szükség, sőt – ami a legfontosabb – a központi szervek tényleges befolyása sem változik, a dekoncentrált állami szervezeteken keresztül a regionális fejlesztések irányítása komplexebb lesz, esetleg hatékonysága is nő.

A *harmadik* változatban a központi és a területi szervek közötti felelősségmegosztás meghatározott eseti feladatok megoldására vonatkozik. A perifériikus, elmaradott régiók fejlesztésére közös irányító testületet hoznak létre, az állam pénzügyi forrásainak egy részét e döntési fórum rendelkezésére bocsátja, a fejlesztési programok megvalósítását a területi egységekre bízza. Ez a megoldás a decentralizáció legenyhébb változatát jelenti, a kialakult hatalmi berendezkedés átalakítására nincs szükség. Nem véletlen, hogy a legtöbb kelet-

közép-európai ország e stratégia alapján kezdett hozzá területfejlesztési programjai kidolgozásához.

A két kelet-közép-európai társult tagállamban ma még a regionális politika és intézményrendszer kereteinek a kialakítása zajlik. Ezt a folyamatot három országban (Bulgáriában, Magyarországon és Romániában) törvény szabályozza. Valamennyi ország kidolgozta a NUTS-rendszernek megfelelő területi felosztást, különböző szempontok alapján lehatárolta a nemzeti regionális politikai támogatásokra jogosult térségeket. Lengyelországban 1999-ben új közigazgatási rendszer lépett életbe, a 16 új vajdaság funkciói a regionális fejlesztési stratégia kidolgozására és megvalósítására, a gazdaságfejlesztésre (beleértve a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat, az innováció és a versenyképesség fejlesztését), a felsőoktatás, az egészségügyi szakellátás és a kultúra szervezésére, illetve a környezetvédelemre terjednek ki. Magyarországon és Romániában megkezdték működésüket a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségeik, Bulgária, Csehország és Szlovákia még nem intézményesítette a régiókat, ezekben az országokban az új területi–közigazgatási egységek megszervezése áll a politikai viták középpontjában.

A majdani régióközponti funkciók megszerzéséért eltérő intenzitással folyik a küzdelem a régiókhoz tartozó megyeszékhelyek között. Lengyelországban 14 régióban a vezető város lett a választott testületek és a dekoncentrált kormányhivatalok székhelye, két esetben funkciómegosztásra került sor a közel azonos méretű két nagyváros között. A többi országban – Bulgáriát és Magyarországot leszámítva – úgy tűnik, hogy fokozatosan a vezető nagyvárosokba kerülnek a különböző típusú fejlesztési és igazgatási funkciók.

Integrációs kihívások és a lehetséges magyar válaszok

A regionális fejlesztés és a makropolitika kölcsönkapcsolataiban, illetve a regionális politika belső mechanizmusaiban jelentős átalakulásnak lehetünk tanúi.

Az uniós szabályozás azért érdemel különös figyelmet, mert az európai kohézió erősítésében az integráció strukturális és kohéziós alapjaiból a régiók nagyságrendekkel nagyobb támogatásban részesülnek, mint a nemzeti regionális forrásokból. A regionális fejlesztésekre eddig felhasznált, hozzávetőlegesen 250 milliárd ECU közösségi támogatás végeredménye nem túlzottan kecsegtető, hiszen a kohéziós elemzések a területi különbségek igen lassú csökkenéséről tanúskodnak (*First Report...* 1996). A hatékonysági követelmények gyenge érvényesülésének egyik oka a támogatások szétaprózottságában keresendő.

A nemzetállam alapvető érdeke lesz a jövőben, hogy a gazdaságpolitika irányítása feletti hatalmát a külső – globalizációs és integrációs – nyomás hatásától az országhatárokon belüli döntési potenciál növelésével, a régiók szabályo-

zott érdekérvényesítő képességének fokozásával kísérelje meg ellensúlyozni. A keynesiánus gazdaságpolitika tradicionális regionális fejlesztési gyakorlata az új paradigmában már nem alkalmazható sikeresen, az állami regionális politikát a régiók saját politikája váltja majd fel. E paradigmaváltás azonban nem következhet be automatikusan, a különböző fejlettségű régiók érdekeltsége a regionalizmus intézményesítésében jelentős eltéréseket mutat.

Az európai integráció az irányítás különböző – szupranacionális, nemzeti és szubnacionális – szintjei közötti hatásköri és döntési jogosítványok újrafogalmazását kényszeríti ki. A többszintű irányítási rendszer nem jelenti azt, hogy a nemzeti kormányok ne lennének továbbra is az európai integráció meghatározó intézményei, a nemzetközi kapcsolatokban azonban át kell értékelni az intergovernmentalista felfogás jó néhány megállapítását. Szétválik ugyanis az állam intézményszabályozó és politikai szereplőket orientáló funkciója. Az intézmények működésének közösen kialakított normái, célracionális tevékenysége erős korlátot jelent a politikai szereplők számára.

A partnerség elvének bevezetése és alkalmazása az Unió regionális politikájának megszervezése óta a legfontosabb reformlépésnek tekinthető. A partnerség regionális fejlesztések hatékonyságát fokozó szerepe a közigazgatási szervezetrendszer működésétől is függ. A partnerség révén a korábban konzultatív szerepkörre kényszerített szubnacionális aktorok a döntési mechanizmus fő áramlatába kapcsolódhattak be.

Az integrációtól való függés elvileg azonos kényszerítő erőt jelentett valamennyi tagállam számára, a nemzeti válaszok azonban általában eltértek egymástól. A nemzeti sajátosságok, a történelmi hagyományok vagy éppen a külső függéstől való félelem motiválta védekezés következtében az intézményi struktúrákban még ma is alapvető különbségek figyelhetők meg.

Érezhető ugyanakkor az is, hogy a közös követelmények megfogalmazása iránti igény fokozatosan teret hódít a gazdaságon kívüli szférákban is. Úgy tűnik, hogy az Európai Unió minden kétséget kizáróan szisztematikus szervezőmunkát generál a tagállamok autonóm működési rendszereinek integrálására. E szándék tükröződik a kötelező érvényű EU-jogszabályokban, a regionális politikai alapelvek érvényesítésének szigorú követelményeiben és a hatékonyságot fokozó működési rendszerek (pl. a monitoring) elterjesztésében.

A kilencvenes évtized magyar területfejlesztési politikája összességében pozitív egyenleget mutat. Az eddigi változások egy merőben új, az európai trendekhez illeszkedő politika körvonalait sejtetik. Bár az e politikára leselkedő veszélyek sem becsülhetők le, számos gyenge elemet is felsorolhatunk, a regionális politika erősségei és nem utolsó sorban az európai integrációhoz való közeledéssel párhuzamosan megszaporodó lehetőségei révén a területfejlesztés remélhetőleg az ezredforduló után a modernizálódó Magyarország egyik megha-

tározó részpolitikájává válik, és modellként szolgálhat Kelet-Közép-Európa többi országa számára is.

A magyar településszerkezet specifikumai miatt számtalan tér- és mikrogazdaságtani kategória sajátosan értelmezhető. A skálahozadék (méretgazdaságosság) vagy az agglomerációs hatás területi struktúraalakító befolyásai a viszonylag szerény méretű népességtömörülésekben Magyarországon nem fejthetik ki hatásukat a nyugat-európai törvényszerűségek szerint. A növekedési központokra vagy technológiai pólusokra felfűzött modernizációs stratégiák sem adaptálhatók mechanikusan a hazai területfejlesztési politikába. A nagy gazdasági kapacitásokkal rendelkező, multifunkcionális központok hiánya felértékeli a *regionális munkamegosztás és együttműködés szerepét* egy olyan országban, ahol a gazdasági modernizáció előfeltétele a posztindusztriális fejlődés terjedése előtti akadályok felszámolása, a piacgazdasági intézmények túlzott térbeli koncentrációjának a mérséklése. Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor arról, hogy a magyar városhálózat a piacgazdaság kiépítésében betöltött szerepe és gazdaságfejlesztő ereje miatt a térszerkezet fejlesztésében – mint más városi hálózatok Európában – meghatározó jelentőségre tett szert. A területfejlesztési politikában ezért a városi terek innovációs potenciáljának az erősítésére kell a hangsúlyt helyezni, és nem pedig a félreértelmezett vidékfejlesztést kell elsődleges célkitűzésnek tekinteni.

A regionalizálás mellett szóló egyik legfontosabb érv tehát ma Magyarországon az innovatív–piackonform tevékenységek térbeli elterjedésének ösztönzése, az ehhez szükséges infrastrukturális és szervezeti feltételek hosszú távú megteremtése. A területi decentralizációnak – amennyiben a területi gazdasági klaszterek kifejlődésével párosul – a gazdasági terek belső kohézióját is erősítenie kell.

A másik gazdasági jellegű tényező, amely a regionális kooperáció szükségességét hangsúlyozhatja, az ország *külgazdasági orientációja.* Magyarország külkereskedelmi áruforgalmának kétharmad része olyan országokkal bonyolódik, amelyek föderalizált vagy regionalizált állami berendezkedésük folytán jelentős jogosítványokkal ruházták fel területi közigazgatási egységeiket. Nem közömbös tehát, hogy Magyarország e piacokon – vállalatain, vállalkozásain és a külgazdasági szabályozáson kívül – milyen méretű és kompetenciájú területi egységekkel jelenik meg, milyen potenciálú térségeket képes a nemzetközi befektetői körök figyelmébe ajánlani. Egy 1,5 milliós népességű, differenciált infrastrukturális és termelési adottságokkal rendelkező térség vonzóbb beruházási célpont, mint a mai területi–közigazgatási egységeink.

A regionalizálás mellett szóló harmadik érv az államigazgatási rendszer korszerűsítéséhez kapcsolódik. A hatékony közigazgatás kialakításában a jövőben vélhetően fontos szerephez jut a dekoncentrált szervezetrendszer korszerűsítése. Számtalan *államigazgatási feladat* (a statisztikai igazgatástól a kincstári szerve-

zetig) alkalmas arra, hogy – feltételezve a regionális informatikai rendszerek kiépülését – *nagyobb területi hatókörrel szerveződjön* meg, kialakuljanak az állami közigazgatás *regionális szervezetei.* A regionális politika irányításának dekoncentrált szervezetrendszerhez való telepítése – figyelembe véve az új területfejlesztési paradigma sajátosságait – ma már nem kínálkozik reális alternatívának, az alulról építkező fejlesztési filozófia érdekeit nem szolgálná.

A stabil régiórendszer megszervezését sürgető negyedik tényező a területfejlesztés fontos eszközének, a *területi programozásnak, a stratégiai tervezésnek* megfelelő téregység (a régió) meglétének szükségessége.

Végezetül, ötödik tényezőként az európai integrációhoz való csatlakozás, illetve az *Európai Strukturális Alapokhoz* való hozzájutást *szolgáló NUTS 2 területi–statisztikai egység* kialakításának szükségességét kell említenünk.

Meggyőződésünk azonban, hogy a regionalizálás időszerűségét nem elsősorban ez utóbbi teendő magyarázza, sokkal fontosabbnak kell tartanunk az első négy szempont együttes hatását, amely egyrészt a magyar gazdaság modernizálásában jelenthet eddig kevésbé érvényesülő hajtóerőt, másrészt pedig hozzájárulhat a területi decentralizáció kikényszerítéséhez, hosszú távon pedig az európai trendekhez igazodó regionális közigazgatás kialakulásához is.

Következtetések

Magyarország térszerkezetének jövője alapvetően azon múlik, hogy az integrációs csatlakozás utáni új források felhasználásában milyen decentralizációs stratégiát követ majd az ország. Magyarország számára a teljes decentralizáció kínálja a leghatékonyabb megoldást. E modell alkalmazásának kulcskérdése a széles körű autonómiával rendelkező, választott testületek által irányított *közigazgatási régiók* kialakítása. Régiókra Magyarországon azért lesz szükség, mert az európai területfejlesztés gyakorlata egyértelműen bizonyította, hogy a körülbelül 1,5–2,0 millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint, a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai folytán:

- a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli kerete,
- a posztindusztriális térszervező erők működésének és ezek kölcsönkapcsolatai fejlesztésének megfelelő terepe,
- az érdekérvényesítés fontos színtere,
- a regionális politika modern infrastruktúrájának és professzionális szervező–tervező–végrehajtó apparátusának kiépítéséhez a legmegfelelőbb méretű térbeli egység,

– az Európai Unió regionális és kohéziós politikai döntési rendszerének meghatározó eleme.

A *decentralizált* (vagy regionális) *államszervezeti rendszer* szerves fejlődéssel, komplex jogi szabályozás nyomán alakulhat ki. Az ennek előfeltételeit megteremtő elveket az alkotmányban célszerű rögzíteni, nevezetesen:

1) Az állam fejlesztő tevékenységében, gazdaságpolitikájában épít a területi adottságok és a térelemek közti kölcsönkapcsolatokra és törvényszerűségekre, ezek hasznosítása révén a társadalmi alapfunkciók gyakorlásához biztosítja a szükséges feltételeket;
2) Az állam a társadalmi méltányosság és igazságosság elvét érvényesítve saját eszközeivel közreműködik az életkörülményekben megmutatkozó objektív területi különbségek mérséklésében;
3) Az állam aktív regionális politikája elősegíti a gazdasági tevékenységek és funkciók területi decentralizálását;
4) Az állam regionális politikai feladatait és eszközeit megosztja az önkormányzatokkal, a területi koordinációs jogosítványokat és fejlesztési forrásokat a regionális önkormányzatokhoz delegálja.

A regionális önkormányzat *intézményi struktúrájára* több alternatíva képzelhető el. A lehetséges változatok közüli választást az befolyásolja, hogy milyen alkotmányos pozíciókat szán a politikai döntéshozó a régióknak: korlátozott, meghatározott stratégiai jellegű feladatokra koncentrál funkcióik kijelölésekor, vagy pedig széles irányítási jogkörökkel rendelkező területi egységek létrehozására törekszik; milyen választási rendszer alapján szerveződnek meg a regionális testületek; miként alakul finanszírozási rendszerük, lesz-e adókivetési joguk; milyen elvek alapján működjön a régiók jogszabályalkotása; milyenek lesznek kapcsolataik a települési és a megyei önkormányzatokkal.

A *régióépítés intézményesítésében* három szakaszt célszerű elkülöníteni. Az első fázis a területfejlesztés törvényi szabályozásával már kezdetét is vette: a regionális fejlesztési tanácsok – ha megfelelő pénzügyi forrásokhoz jutnak és személyi állományuk is megerősödik – stratégiai koordinációs feladatokat láthatnak el térségük fejlesztési programjainak kidolgozásában és a területfejlesztési támogatások felhasználásában. Ez az egyáltalán nem ideális szervezeti megoldás azonban alkalmas lehet arra, hogy a területfejlesztés szereplői elsajátítsák a regionális politika működésének alapszabályait, gyakorlatra tegyenek szert a partneri együttműködés szervezésében, saját szervezeti rendszerüket is felkészíthessék a regionális fejlesztésekben való közreműködésre. Ez a viszonylag rövid átmeneti szakasz az előcsatlakozás végén befejeződne.

A második szakasz – a közjogi régió megszervezése – az Európai Unió teljes jogú tagságával kezdődik. A régió e formája kezdetben még nem jelent jogal-

kotási szabadságot, csupán a központi kormány hatásköréből átadott feladatok végrehajtásának felelősségét és eszközeit decentralizálják. A régióban választott testület alakul, emellett szakapparátus működik. Ebben – az új európai programozási időszak kezdetéig, 2007-ig terjedő – szakaszban átalakulnak az állami területi dekoncentrált szervek is, új struktúrájuk a közigazgatási régiókhoz igazodik, feladataik egy részét a megyei vagy a regionális önkormányzatok integrálják.

Az uniós tagság első teljes programozási időszakát Magyarország az európai gyakorlattal kompatibilis decentralizált állami berendezkedés keretei között kezdhetné meg. Az irányítási funkcióiban megújult állam, a jogalkotási felelősséggel felruházott regionális és a megreformált megyei és helyi önkormányzatok a közös feladatra, Magyarország térszerkezetének modernizálására összpontosíthatják erőforrásaikat.

Irodalom

Balchin, P.–Sýkora, L.–Bull, G. (1999) *Regional Policy and Planning in Europe.* London, Routledge.

Barnevik, P.–Cem, I.–Pflüger, F. et al. (2000) *Has the EU Enlargement Process Lost Its Way?* Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research.

Bonavero, P. – Dansero, E. (a cura di) (1998) *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo.* Torino, UTET Libreria.

Buček, M. (1999) Regional disparities in transition in the Slovak Republic. – *European Urban and Regional Studies.* 4. 360–364. o.

Button, K.–Pentecost, E. (1999) *Regional Economic Performance within the European Union.* Cheltenham, Edward Elgar.

Dente, B. (1999) *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana.* Bologna, Il Mulino.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Alapítvány.

Enyedi, Gy. (ed.) (1998) *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

First Report on Economic and Social Cohesion (1996) Brussels, European Commission.

Green Paper: Regional Development Policy in Romania (1997) Bucharest, Romanian Government and European Commission.

Hampl, M. et al. (1999) *Geography of Societal Transformation in the Czech Republic.* Prague, Department of Social Geography and Regional Development, Charles University of Prague.

Horváth Gy. (1997) Regionális átalakulás és törvénykezés. A regionális kutatások hatása a területfejlesztési törvényre. – *Magyar Tudomány.* 1. 3–14. o.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Horváth Gy. (szerk.) (1999) Bővítés és a nemzeti regionális politikák változása (A kohéziós és a 90-es évtizedben csatlakozott országok területfejlesztési rendszerei). *Európai Tükör Műhelytanulmányok.* 58. kötet. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja.

Horváth Gy. (szerk.) (2000) *Régiók a bővülő Európai Unióban.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.

Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change.* Cheltenham, Edward Elgar.

Keating, M.–Loughlin, J. (eds.) (1997) *The Political Economy of Regionalism.* London, Frank Cass.

Perulli, P. (1998) *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago.* Torino, Bollatti Boringhieri.

Preparing for EU Enlargement. Devolution in the Fist Wave Candidate Countries., (2000) Brussels, EU Committee of the Regions.

Regional and Local Democracy in the European Union (2000) Brussels, EU Committee of the Regions.

Regionalnata politika v Republika Bölgarija. Priobrestavane köm europejskija opit (1996) Sofija, Ministerstvo na teritorialnoto razvitie i stroitelstvoto.

Strategies for an Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area (1999) Bonn, Federal Office for Building and Regional Planning.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

RÉGIÓK MAGYARORSZÁGA: UTÓPIA VAGY ULTIMÁTUM?

Pálné Kovács Ilona

A területi kérdésekkel, illetve az uniós csatlakozással foglalkozó szakirodalomban, kormányzati vagy politikai dokumentumokban a regionalizálás szükségszerűségének hangoztatása már-már közhely, a realitásával kapcsolatos kételkedés maradiságnak minősül. A korparanccsá avanzsált regionalizmus néhány évvel ezelőtt csupán utópia volt. A gondolat látványos és gyors sikere elemzést igényel, több okból is:

- Tisztázni célszerű, vajon szakmai meggyőződés vagy egy divatirányzat, illetve uniósnak tekintett elvárás szolgai követése motiválja a hazai tudományos és különösen a politikai köröket.
- A regionalizálás fogalma, programja alatt eltérő tartalmú, irányú folyamatokat értenek, a látszólagos egyetértés tájékozatlanságot is takarhat.
- A régiók kialakításához a politikai elit különböző csoportjai eltérő érdekeket, célokat kapcsolnak, éppen a régió fogalmi összetettsége, színessége miatt, ami együtt jár a kiábrándulás, szembefordulás lehetőségével.
- Ha nem tisztázódnak a regionalizálással kapcsolatos bizonytalanságok, félreértések, akkor a reformfolyamat során konfliktusok keletkeznek, amelyek veszélyeztetik a végrehajtás sikerét.

A regionalizálás lehetséges motivációi

Történeti, kulturális alapok

Európában a regionális mozgalmak kiváltói legkorábban a történeti gyökerekből táplálkozó *etnikai, kulturális, nemzetiségi ellentétek*, különbségek voltak, amelyek különösen Olaszországban, Spanyolországban és Belgiumban járultak hozzá a regionális szint létrejöttéhez illetve megerősödéséhez. A kulturális, nyelvi, etnikai különbségek mindig keverednek más tényezőkkel (gazdasági fejlettségbeli különbségek, földrajzi sajátosságok), az új regionális határok gyakran nem egyeznek a korábbi tradicionális határokkal. Az egyes államokon

belüli regionális mozgalmak eltérő identitásokra és motivációkra épülnek, s csak nagyon ritkán jelennek meg szeparatista igényekkel. A szakirodalom meg is különbözteti a regionalizmus integratív, autonomista és dezintegratív változatát (*Keating* 1997). Ez utóbbira lehet példa a baszk ETA, amelyik nem egyszerűen a spanyol államból való kiszakadást hirdeti, hanem egyben önálló uniós tagállamként való elismerést is. A belga folyamatok rámutatnak arra, hogy a nyelvi, kulturális bázisú regionalizálódás kikezdheti az unitárius struktúrát. A kulturális, etnikai alapú regionalizmus, az esetek többségében, a belső szolidaritást és kohéziót inkább erősíti, mint gyengíti.

Európai integráció

A *globalizáció, illetve az Európai Unió* régiókkal kapcsolatos stratégiája gyakorolja kétségtelenül a legerősebb hatást a kontinensen zajló regionalizációs folyamatokra. A Maastrichti Szerződésben rögzített *szubszidiaritás*, mint általános irányítási elv, erőteljes lökést adott a tagállamokon belüli decentralizációnak, illetve a régiók autonómia törekvéseinek. A Régiók Bizottsága, noha befolyása még ingatag az Unió döntéseire, egyértelműen a hatalmi szerkezet megváltozását szimbolizálja.

Az utóbbi évtizedekben vált egyre erősebben érvényesülő motivációvá az *Európai Unió regionális politikája.* Az európai integrációs folyamatokkal, a helyi erőforrásokra épülő regionális politikai modell térhódításával párhuzamosan felértékelődik a területi szint, illetve szintek szerepe, miután ezek válnak az uniós területfejlesztési források kedvezményezettjeivé (*Jeffery* 1997). Sajátos kihívást jelentett az európai területi közigazgatás szervezés számára a regionális fejlesztést szolgáló támogatási alapok felállítása, és az ehhez kapcsolódó ún. NUTS rendszer bevezetése. Ahol a regionális politikában és tervezésben a képviseleti elven nyugvó területi önkormányzatok, régiók (föderációkban pedig a tagállamok) fontos szerepet kaptak, ott a NUTS egységek többnyire kompatibilisek az állami területi munkamegosztással (Belgium, Franciaország, Németország stb.). Ahol viszont a területi decentralizáció nem vált jellemzővé (Anglia, Írország), vagy nincsenek, illetve rendkívül gyengék a területi önkormányzatok (pl. Görögország, a regionális reformmal kudarcot valló Portugália, az évtizedek óta „regionalizáló" Finnország), ott a regionális politikai intézményrendszer ágazatilag elkülönül, államosított, vagy konzultatív laza szervezeti formát öltve nem illeszkedik az általános közigazgatásba.

Térbeli gazdasági folyamatok

A mezoszintek felértékelődése további racionális–funkcionális okokkal is összefügg, amelyek lényegében a *méretgazdaságosság* fogalomkörébe tartoznak. A nagyobb térbeli közigazgatási egységek kialakítását a „szuburbanizációs forradalom" tette szükségessé, azok az új állami–közösségi gazdaságfejlesztési, szolgáltatás-szervezési feladatok, megoszthatatlan infrastrukturális beruházások, amelyek vagy az ellátott lakosságszám növekedése, vagy az externáliák miatt a korábbinál nagyobb léptékben szervezhetők. Ezekhez a tényezőkhöz társul egy mentális, szociológiai változás is, az emberek mindennapi térbeli mozgástere is kitágult, identitásuk is a közvetlen lakóhelynél szélesebb teret fog át (*Sharpe* 1993). A regionális identitás megerősödése sok esetben az *országokon belüli területi egyenlőtlenségek* kiéleződésével, illetve ezek kezelésének nemzeti politikájával van összefüggésben: „az egyenlőségért folytatott harc territorializálódik" (*Sharpe* 1993). A tér maga is aktív szerepet játszik a politikai intézményrendszer formálódásában, a horizontális struktúrák kiépülésében. Ezt bizonyítja a világvárosok térformáló ereje, illetve a „szerves", kulturális vagy gazdasági kohézióval rendelkező regionális szerkezet. Például Spanyolországban, ahol a regionális szerkezeten keresztül a területi különbségek nivellálása, bizonyos központi régiók (Katalónia, Madrid) centralizáló, illetve a korridorok és tengelyek integráló szerepe érvényesül *(Held* 1994).

Politikai összetevők

A mezoszint átalakulásában, megerősödésében *ideológiai–hatalompolitikai* okok is megjelentek. A déli államok korai regionalizálódásának közvetlen motivációja volt például a fasiszta centralizációs struktúra felszámolásának célja. A skandináv államokban is a területi reformok egyik célja volt a demokratikusan választott önkormányzatok szerepének növelése, s ezzel az állampolgári részvétel lehetőségének kiterjesztése. A legutóbbi vizsgálati eredmények egyébként azt mutatják, hogy elsősorban a déli államok régiói tekintik a regionalizációt a demokrácia kiterjesztési eszközének, míg az északiak elsősorban racionális, gazdasági megfontolásokat helyeznek előtérbe (*Kohler–Koch* 1998). Az új kormányzási, illetve érdekartikulációs formák terjedése, a tripartizmus, korporatizmus is kinőtte a települési és városkörzeti méreteket. Ezek a jelenségek megerősítették az ágazati struktúrákat, de alkudozási tereppé nem a központi, hanem a területi szint válik.

A mezoszintek kiemelkedése ágazati, illetve *párt vagy csoport érdekekkel* is szorosan összefügg. A pártok hozzáállása a területi decentralizációhoz elsősorban nem ideológiai, hanem a pártrendszer és az aktuális kormányzati pozíció

kérdése. A hatvanas–hetvenes években elsősorban a radikális liberális, illetve baloldali pártok léptek fel a regionalizmus jelszavával. A francia szocialisták, vagy legújabban a brit munkáspárt példája azt mutatja, hogy a hosszabb ideig betöltött ellenzéki szerepet követően hatalomra kerülve sarokkővé válhat a decentralizáció. Van példa azonban a konzervatív típusú regionalizációra is, melynek sajátossága, hogy állami dominanciát mutat. Az elmúlt két évtized brit kormányzata bizonyítja, hogy a klientizmusra épülő rendszerekben a hatalmi szerkezet megváltoztatása, egy új vagy más hatalomgyakorlási szint kiépítése alkalmas új klientúra kiépítésére, újabb pozíciók megszerzésére, ami gyakran technokrata ideológiával társul, ezt nevezik top-down vagy ún. modernizációs regionalizmusnak (*Keating* 1997). A politikai erők mellett esetenként érdekeltnek tekinthető az új szintek kiépülésében a bürokrácia is, ha az új szinten bürokratikus illetve technokrata típusú szerveződések jelennek meg; pl. a francia regionális prefektusoknak még mindig nagyobb hatalma van a regionális politikában, mint a választott képviseleteknek. Sikeres lehet a bürokrácia ugyanakkor a strukturális reformok megakadályozásában is, sok esetben éppen a helyi önkormányzati politikusokkal szövetkezve, akik ambivalens érzelmeket táplálnak a fejük feletti szint megjelenésével, megerősödésével kapcsolatban.

Nemzetközi példák és a leszűrhető tanulságok

A nemzetközi fogalomhasználat szerint az európai országoknak csak egy szűk csoportja regionalizált. A következő áttekintés csupán néhány ország regionalizálódási–területszervezési folyamatainak néhány sajátosságára korlátozódik, annak bizonyítására, hogy e folyamatok többnyire lassúak, ellentmondásosak, s a nemzeti sajátosságok által meghatározottak.

Regionalizált államnak, sőt jogi–technikai értelemben félföderális államnak a nemzetközi összehasonlító munkák *Spanyolországot* tekintik. Az 1978-as alkotmány döntött arról, hogy a hatalom *fokozatos* átadásával jöjjenek létre az autonóm közösségek. A spanyol régiók egy része történelmi tradíciókra támaszkodik (pl. Katalónia), mások mesterséges kreációk. A régiók közötti jelentős különbségeket *differenciált szabályozással* oldja fel a spanyol alkotmányozás. A régiók a kormánnyal kialkudott, helyi népszavazással megerősített saját statútummal rendelkeznek, ennek megfelelően az egyes régiók kompetenciája, autonómiájának mértéke eltérő. Teljes autonómiát élveznek az ún. történelmi régiók, illetve kis nemzetek, Katalónia, Galícia, Baszkföld, Andalúzia, Valenciai Közösség, a Kanári-szigetek, Baleárok, míg az ún. lassú régióknak fokozatosan van joga kérni az autonómia kiterjesztését (*Held* 1994).

Az autonómia megszerzésének útját az alkotmány szabályozza: a régióhoz tartozó provinciák és municípiumok kezdeményezik a döntést, s kétharmaduk

csatlakozása szükséges a sikeres kezdeményezéshez. A határidő elmulasztása, sikertelensége esetén öt év múlva lehet az eljárást újra kezdeni *(Szilágyi* 1998). A spanyol regionalizáció sem mentes a konfliktusoktól és diszfunkcióktól. A régiók nem tudnak intézményesen bekapcsolódni a központi döntéshozásba, a szenátust ugyanis 80%-ban provinciális szinten választják. Az olasz régiókhoz hasonlóan, a szegény és gazdag térségek eltérő érdekekkel viszonyulnak a központi szint beavatkozó ambícióihoz. Ennek ellenére a spanyol regionalizációt jelentős társadalmi és politikai erők támogatják, a spanyol régiók erős kapcsolatokat tudtak kiépíteni a területi önkormányzatokkal és az uniós bürokráciával is. Jelentős sikereket könyvelhetnek el a regionális fejlesztési folyamatok generálásában is *(Stoker–Hogwood–Bullmann* 1996) az Unió kohéziós politikájának köszönhetően.

Az *olasz* alkotmány 1948-ban biztosított a régióknak képviseleti demokráciát törvényhozó és igazgatási hatáskörrel valamint pénzügyi autonómiával. Az egyes pártok rendkívül eltérő álláspontot foglaltak el a decentralizáció módozatait illetően *(Horváth* 1993). Az alkotmányos deklaráció után 20 év telt el a 15 „rendes" regionális kormányzat tényleges létrehozásáig, előtte csak öt régió létezett speciális státusszal. Az olasz állam döntésképtelen, korrupt működése, illetve az olasz regionális fejlesztési politika kudarca együttesen vezetett a helyi kezdeményezésű (regionális pártokkal is színezett) „bottom up" regionalizmus megerősödéséhez. Az erős regionális és pártnyomás hatására 1977-ben elnöki rendelet erősítette meg a régiókat *(Desideri–Santantonio* 1997). 1983-ban a kormány „partnereként" létrehozták a Regionális Elnökök Konferenciáját (*Horváth* 1993). Az olasz régiók pénzügyi függése erős maradt, az állami hatóságoknak sikerült megőrizni pozíciójukat regionális szinten is. A kilencvenes évek jelentős előrelépést hoztak, ami összefüggött az olasz régiók kezdeményezéseivel illetve az olasz állam krízisével, az 1993-as népszavazást követő minisztériumi reformmal, valamint az Európai Unió regionális politikájával, s nem utolsó sorban a regionális pártok mozgalmaival. Az olasz regionalizmus vagy föderalizmus eszméjét több teória mentén értelmezik: a *centrifugális* föderalizmus vagy konföderalizmus, elsősorban az Északi Liga koncepciója, a *municipális* föderalizmus az ún. 100 város törekvése, míg a *regionális föderalizmus* eszméje a jelenlegi régiók megerősítésén alapul, ezt támogatja a nemzeti politika és a közvélemény is. A régiók közötti szolidaritás, valamint a területi önkormányzatok megerősítése nélküli top-down regionalizmus esélyei csekélyek (*Desideri–Santantonio* 1997).

A *francia* régiókat az 1950-es években tervezési szükségletekre hozták létre. 1964-ben, a szuper prefektussal az élen, kaptak a megyéket koordináló funkciókat. Gazdaságfejlesztési szerepük 1972-ben jelent meg, s csak az 1982-es decentralizációs törvényhozás során váltak választott képviseleti egységekké, alkotmányos státusuk jelenleg sincs. A helyi érdekek képviseletében a válasz-

tott testületek ellenére változatlanul a prefektusok, illetve a központi hatalommal összefonódó helyi politikai elit szerepe a legfontosabb (*Gremion* 1976; *Smith* 1997). A francia képviselők 75%-a, a szenátoroknak pedig 90%-a visel helyi, megyei, regionális önkormányzati funkciót (*Stoker–Hogwood–Bullmann* 1996). A francia régiók ugyan rendelkeznek a terület és gazdaságfejlesztés hatáskörével, befolyásuk azonban az uniós regionális politikában gyengébben érvényesül a gyámkodó és erős tervező–koordinációs felhatalmazással rendelkező központi szervek szerepéhez képest. 1995-ben a Nemzetgyűlés döntött hét ún. nagyrégió létrehozásáról 2015-ig, amelyek nem új szintet alkotó képviseleti egységek, hanem a régiók együttműködésének, a pénzügyi támogatások és bizonyos adminisztratív funkciók decentralizálásának keretei lesznek.

A *német* föderalizmus megkülönböztető sajátosságának tartják a szintek közötti erős összefonódást, melynek következtében nehezen átlátható a feladatellátás és finanszírozás rendje, elmosódik a felelősség is. A szövetségi és tartományi összefonódás egyik fontos területe a regionális politika, amelyet a szövetségi alkotmány 1969-es módosításában „közös feladatnak" (Gemeinschaftsaufgabe) nyilvánítottak. A német tartományok jelentős megerősödése következett be az európai integrációs folyamatban. Az alaptörvény ún. „európai módosításával" a szövetségi szint csak a tartományokkal mindent egyeztetve léphet fel az európai porondon. A német tartományoknak abban is kitüntetett szerepük volt, hogy az Unióban a régiók képezik az ún. harmadik szintet (*Jeffery* 1997).

Belgium az utóbbi 25 évben végrehajtott négy alkotmányreform (1970, 1980, 1988, 1993) során vált centralizált országból föderális állammá (*Kerremans–Beyers* 1997). A belga föderatív rendszerben nincs hierarchikus viszony a föderatív és szubnacionális szint között. A belga állam hat egységre tagolódik. A területi és nyelvi egységek egymást fedik, a régiók kompetenciái a területhez kötődnek, a nyelvi közösségek pedig a személyhez kötődő hatásköröket gyakorolják. A belga föderatív rendszer meglehetősen bonyolult munkamegosztást és játékszabályokat alakított ki az EU-val való kapcsolatrendszerben is. Hamar kiderült, hogy a szintek közötti rivalizálás az Unió szerveiben, különösen a Tanácsban hátrányos, tehát szoros együttműködésre van szükség. A belga föderalizmus alapvető jellemzőinek tekintik a centrifugális jelleget, a tagállamok fokozatos erősödését a szövetségi szinttel szemben, ami a szövetségi pártok hiányával is magyarázható, illetve a területiség felértékelődését, a régiók nagyobb súlyát (*Alen–Ergec* 1994).

A kilenc tartomány alkotmányos helyzete alapján az *osztrák* modell a funkcionális föderalizmus centralizált típusa. Ennek okát abban látják, hogy az osztrák hatalmi szerkezetre jellemző szociális partnerség elsősorban nem területi alapú (*Morass* 1997). Az uniós tagságra készülődve azonban felerősödött a regionális befolyás. A tartományi főnökök konferenciája a legaktívabban szorgalmazta a csatlakozást, számítottak az uniós szervezetekben való részvétel le-

hetőségére és a belső hatalmi átrendeződésre is. A regionális politikában a tartományok megegyezésre törekszenek egymással és a kormányzattal a partnerségi elvre épülő Osztrák Regionális Tervezési Konferencia keretében. Az osztrák tartományok közös képviselővel rendelkeznek az osztrák uniós képviseletben, illetve közös brüsszeli irodát tartanak fenn az informális érdekképviselet céljára.

Az áttekintés talán bizonyítja, hogy a „Régiók Európája" eszme, illetve mozgalom területileg és strukturálisan sem vezetett egységes területi igazgatási rendszer kialakulásához Nyugat-Európában. A közigazgatás szervezésben mindenesetre az egyik legfontosabb céllá vált a hatékonyság, a területi problémák kezelésének megfelelő, nagyobb térbeli keretek kialakítása, elsősorban szervezeti integráció illetve új szintek „létrehozása" útján. Általános trend az is, hogy a képviseleti elven nyugvó, elsősorban területi szintű önkormányzatok (régiók, megyék) szerepe erősödik, amelyek az állami és egyéb szereplőkkel a partnerség és nem az alávetettség elve alapján egyre szorosabban együttműködnek. A központi és helyi relációk tradicionális versenymodellje kooperációvá szelídül. A szinteket, szektorokat, ágazatokat összekapcsoló hálózatok épülésében ma már a régiók fontos vonatkoztatási pontot jelentenek.

Különösen fontos tanulság számunkra az, hogy a regionalizációs folyamatok lassúak, több fázisban zajlanak, előfordul az is, hogy nem is uniformizáltak az ország egészére nézve. Az egyes reformlépéseket mindig hosszú konszenzuskialakítási illetve legitimálási stratégia előzi meg.

Az Unió regionalizációs kihívására a legtöbb tagállam még nem válaszolt önkormányzati, képviseleti státusú, több milliós (NUTS 2) területi egységek létrehozásával, hanem különböző konzultatív és szervezeti formációkkal intézményesíti a területfejlesztési döntéshozást. Határozottan elkülöníthető tehát egyelőre Nyugat-Európában is az ún. funkcionális és a politikai regionalizmus. Ez utóbbi többnyire a regionális politikai elit célja, amennyiben a regionális szint felértékelődésében a nemzetállami központosítási törekvések ellensúlyát látják (*Kohler-Koch* 1998). Ahol megfogalmazódott már új, nagyobb, regionális önkormányzati szint létrehozásának igénye (Finnország, Egyesült Királyság, Görögország, Svédország stb.), ott sem sikerült még a reformokat végrehajtani.

Regionalizmus Kelet-Közép-Európában

Legfontosabb tanulság a nyugat-európai területszervezési folyamatokból, hogy a területi reformok többnyire decentralizációs s nem dekoncentrációs modellt követnek. Ennek tükrében célszerű áttekinteni azt, hogy milyen folyamatok zajlottak le a kelet-közép-európai országokban.

A rendszerváltás a szomszédos országok mindegyikében jelentősen átszervezte a területi hatalomgyakorlás rendjét. Közös trend, hogy a korábbi középszinteken felszámolták az önkormányzatokat, s helyükön államigazgatási ágazati és általános hatáskörű hivatalokat rendeztek be. Sok, de nem minden rendszerváltó országban a települési szintű igazgatás elaprózódása következett be. Az elaprózott egységek alacsony fejlesztési kapacitásának korrigálására, a társulásra ösztönzés sem bizonyult sikeresnek (*Surazska* 1997). Az alsó középszintek önkormányzati megerősítésére irányuló kísérletek is kudarcot vallottak.

A regionalizálás gondolata mindenütt vita tárgya Közép-Európában. Vagy a régi régiókhoz való visszatérés, vagy új regionális beosztás kialakítása jelenik meg lehetséges alternatívaként. A viták mindig erős politikai dimenziót kaptak, a regionalizálásnak szinte mindenütt etnikai sajátosságai is vannak. A regionalizálási kísérletek, tervezetek egyike sem támaszkodik jelentősebb társadalmi támogatottságra, sokkal inkább az állam modernizációs, vagy centralizációs törekvéseire. A nyugat-európai és kelet-közép-európai regionalizmus között tehát alapvető különbség ígérkezik. Míg nyugaton a régiók megerősödése „a multikulturális államok reprezentatív demokráciáinak fejlődésében egy természetes folyamat" (*Sharpe* 1993, 8), addig a posztkommunista államokban inkább felülről vezérelt, modernizációs indítékú, amelybe nagyon gyakran az uniós csatlakozás reménye elegyedik.

1999-től lépett életbe *Lengyelországban* az első regionális területi reform. A 16 vajdaság élén választott képviselőtestület áll, önkormányzati, regionális, politikai felhatalmazással. A vajdaságokban nemcsak önkormányzati, hanem államigazgatási egység is működik, a jövő fogja eldönteni, hogy melyik szektor válik a régióban hangsúlyossá (*Kieres* 1997). A régiókkal párhuzamosan felállították a járásokat (361), ezen a szinten először működnek választott testületek.

Romániában 1996 óta működnek a területfejlesztési régiók (8), melyek élén területfejlesztési tanácsok és ügynökségek jöttek létre a területfejlesztésről szóló törvény alapján. A román megyékben ugyan működnek önkormányzatok, de hatalmuk, önállóságuk, mint minden önkormányzatnak rendkívül csekély az államot képviselő prefektusokkal szemben.

Szlovákiában az ugyancsak 1996-ban létrehozott régiók (8) kizárólag adminisztratív és regionális politikai célokat szolgálnak. Az átfogó területi reform végrehajtását többek között nemzetiségi ellentétek is nehezítik.

Szlovéniában a 62 erősen integrált municípiumnak van lehetősége „régió"-ba társulni, illetve megszülettek az első reformjavaslatok a regionalizálásról, döntés még nem született (*Horváth* 2000).

Csehországban a regionális reform meghirdetett alkotmányos cél volt 14 régió létrehozásával, a határidő azonban egyelőre tolódik, vélhetően azért is, mert a tervezett beosztás egyáltalán nem vette figyelembe a történeti, etnikai szempontokat.

Bulgáriában, sajátos módon, nem integráció, hanem dezintegráció következett be a területi reform során, visszaállították a tíz éve megszüntetett 28 régiót. A NUTS egységek nem rendelkeznek intézménnyel, a területi beosztás gyakori változtatása jelzi a letisztult koncepció hiányát.

A politikai regionalizáció nemzetközi standardja

A régiók fogalmának meghatározására több nemzetközi kezdeményezés történt. Az Európai Régiók Gyűlése 1996-ban fogadott el nyilatkozatot a regionalizmusról, majd elkészült a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács keretében. Ezek a dokumentumok meghatározzák a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket. A szándék, a fogalmi tisztázás és egységesítés, illetve a régiók hatalmi ambíciói mellett, nyilvánvalóan az, hogy a sokszínű európai területi közigazgatás valamifajta standardja létrejöjjön. Az egységesülés nélkülözhetetlennek ígérkezik, ha a régiók valóban beépülnek az uniós döntéshozásba.

A *charta* szerint a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait alkotmányos elismerésben illetve védelemben kell részesíteni. A régiók határai, hozzájárulásuk nélkül, nem változtathatók meg, jogaik védelmében bírósághoz fordulhatnak, tevékenységük felett csak utólagos törvényességi ellenőrzés gyakorolható.

A regionális önkormányzat fogalmát is megadja a dokumentum: az állam legnagyobb területi egysége, amely a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik. Az általános hatásköri felhatalmazású régióknak saját és átruházott feladataik megvalósításához megfelelő szabályozási és végrehajtási eszközökkel kell rendelkezniük.

Külön megemlíti a charta a régiók helyi önkormányzatok irányában betöltendő finanszírozási kiegyenlítő szerepét, az interregionális együttműködés, határon túli kapcsolatok jelentőségét. Kiköti a dokumentum a régiók részvételi jogát az őket érintő nemzeti döntéshozási eljárásban. Deklarálja továbbá az európai intézményekben és a nemzetközi kapcsolatok nemzeti alakításában való részvételi jogot is.

A régiókat megilleti szervezetük önálló alakításának a joga, de minimálisan rendelkezniük kell egy közvetlenül választott testülettel és egy végrehajtó szervezettel.

Már az eddigi elvárások egy részénél is lehetnek aggályok a magyar megyék kompatibilitását illetően, különösen így van a finanszírozással kapcsolatos követelmények esetében. A magyar megyei önkormányzatok bevételeinek többsége ugyanis nem saját bevétel, nem is látható/tervezhető megfelelően előre, az

állami támogatások jelentős része célhoz kötött, s a megyék nem rendelkeznek adó megállapítási, illetve kivetési joggal.

A chartához képest az Európai Régiók Gyűlése regionalizmusról szóló *nyilatkozata* bizonyos kérdésekben sokkal radikálisabban fogalmaz. Előírja például, hogy a dekoncentrált közigazgatásból a megfelelő személyi és pénzügyi forrásokat át kell adni a választott testületeknek, a párhuzamosságok elkerülése érdekében. Felsorolja a nyilatkozat a legfontosabb regionális kompetenciákat: regionális gazdaságpolitika, területfejlesztés és lakáspolitika, telekommunikáció és közlekedési infrastruktúra, energiapolitika és környezetvédelem, mezőgazdaság és halászat, oktatásügy minden szinten, egyetemek, kutatás, kultúra és média, közegészségügy, turizmus, szabadidő, sport, rendőrség és közrend. Fontos elvnek minősül, hogy a bevételek szétosztásának elveit alkotmányos vagy törvényi normának kell meghatároznia.

A nyilatkozat részletesen foglalkozik az EU és a régiók kapcsolatával, megfogalmazza, hogy az Európai Parlament megválasztásakor a régiókat kell a választókerületi beosztás alapjául tenni.

A régióépítés motivációi és feltételei Magyarországon

A területi igazgatás szerkezetének drasztikus átrendeződése

A rendszerváltás a területi hatalmi szerkezetet Magyarországon is felforgatta. Az önkormányzati szférán belül a települések kerültek kulcspozícióba, a megyék elveszítették területi integráló szerepkörüket, politikai befolyásukat. A megyei illetve területi szint államigazgatási ellenőrzés alá került az ágazatok által irányított, szétszabdalt struktúrában. A fragmentált igazgatási és politikai, érdekképviseleti struktúra természetesen előnyökkel és hátrányokkal egyaránt rendelkezik.

- A települések, különösen a kisebbek a rendszerváltás, illetve az önkormányzati modellváltás nyomán jutottak érdekérvényesítési lehetőséghez. A kisfalvakban a helyi társadalom, helyi politika önállósulásával megjelent energiák, kezdeményezések nyomán látványos fejlődés indult, különösen az alapellátás terén, ami növelte az állampolgárok elégedettségét, s ezzel a rendszer stabilitását.
- A megyei önkormányzatok politikai legitimitásukat nem tudták felhasználni érdekérvényesítő és koordináló szerepre. Intézményműködtetési feladataik csak rásegítő jellegűek, egyetlen ágazatban sem tudnak a megyei önkormányzatok „policy"-t megvalósítani, sokkal inkább hasonlítanak gondnoksághoz, mint autonóm területi önkormányzathoz.

- A középszinten jelentkezett vákuumban a központi kormányzat saját hatalmi bázisának kiépítése, a dekoncentráció során, nem ütközött különösebb helyi ellenállásba. A minisztériumoknak alárendelt államigazgatási szervek hálózata vagy inkább konglomerátuma elfoglalta a korábbi erős megyei tanácsi pozíciókat. Kiderült azonban, hogy a kormányzat területi szinten nem rendelkezik integratív partnerrel. A területi integráció hiánya – úgy tűnt – megoldható egy államigazgatáson belüli reformmal. Az 1994–1998 között zajló „közigazgatási reform" azonban csak kis elmozdulást eredményezett. A továbbra is fragmentált és állami dominanciájú megyei szint az igazgatásban nem tudja betölteni a helyi és központi szintek közötti közvetítő szerepet.

A területfejlesztési politika térbeli keretei

A területi integráció, a középszint jövője, hasonlóan a kelet-közép-európai országokhoz, elsősorban nem az igazgatásszervezés, hanem a területfejlesztés oldaláról vált a kilencvenes évtized közepén megválaszolandó kérdéssé. A regionális politikával foglalkozó politikusok belátták, hogy az akut területi válságok kezelése mellett tudatosan foglalkozni kell valamennyi térség versenyképességének elősegítésével, az életkörülmények területi egyenlőtlenségeinek megelőzésével, mérséklésével, hogy a helyi erőforrások feltárása csak a helyben érdekeltek bevonásával, a helyi, regionális identitás növelésével, tehát decentralizációval érhető el.

Az önálló területfejlesztési törvény, a külön intézmény- és eszközrendszer kialakítása arra is utalt, hogy a regionális politika rangosabb helyet foglal majd el a közpolitikák sorában. Az európai normákkal és a hazai gyakorlati tapasztalatokkal egyaránt alátámasztott modern területfejlesztési elvek (decentralizáció, partnerség, helyi erőforrások bevonása, programozás, addicionalitás stb.) megvalósítása előtt azonban jelentős akadályok voltak, éppen a területi irányítás struktúrája és politikai fékek miatt.

Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a területfejlesztésről szóló törvény önmagában nem oldhatja meg az önkormányzati, illetve állami, politikai rendszerünk egyik lényegi problémáját, a hatalmi szerkezet decentralizálását. A megye-kérdés tekintetében nem volt ugyanis a törvény megalkotásának idején sem szakmai, sem politikai kompromisszum. A megyék mint önkormányzatok megerősítését sem a kormányzat, sem a települések (különösen a városok) nem támogatták. Ez a patthelyzet vezetett a területfejlesztési intézményrendszer elkülönült létrehozásához, miközben a modell bizonyos hátrányai kezdettől fogva nyilvánvalóak voltak. A területfejlesztési tanácsok modelljének favorizálása nyomán sajátos ellentmondás keletkezett: demokratikusabbnak tartotta a kor-

mányzat a korporatív szervezeti formációt, mint a közvetlenül választott megyei önkormányzatokat. Ez a szemlélet különösen azért érdekes, mivel a rendszerváltás egyik politikai, ideológiai sajátossága éppen az önkormányzati eufória volt. A területfejlesztés szükségletei egyébként nem is képesek önmagukban egy területi reformot megalapozni. Nincsenek homogén megyék vagy régiók. „A területi fejlődés a gazdaság és a társadalom szakadatlan, földrajzilag egyenlőtlen változása, melyet a gazdasági szereplők, intézmények és háztartások milliónyi döntése formál." (*Enyedi* 2000, 25) A területfejlesztési intézményrendszerrel szemben tehát kifejezett elvárás kell, hogy legyen a dinamikus térbeli folyamatokhoz való rugalmas alkalmazkodás.

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény végül is három területi szinten hozott létre speciális, területfejlesztési intézményeket. Miközben már akkor a regionalizmus jelszavával kapcsolták össze a területfejlesztést/regionális politikát, a hatáskörök és források megyei szintre települtek. Ennek oka nem a megyék mint önkormányzatok rehabilitálási szándéka volt, hanem a régiókkal kapcsolatos bizonytalanság, különösen, ami a régiók számát és határait illeti. A rendszer kulcsfontosságú és ténylegesen működő szereplőivé a megyei területfejlesztési tanácsok váltak. A tanácsok önkormányzati, különösen kistérségi szereplői a területfejlesztési források felhasználását a méltányosság, „egyenlőség" irányába tolták el, a regionális politika hatékonysági, gazdaságfejlesztési, innovatív oldala kevésbé érvényesülhetett.

Kétségtelen sikere volt azonban a rendszernek, hogy a forrásszerzés reményében a kistérségi társulásokban sikerült összeterelni a kistelepüléseket és városokat, a gazdaság szereplői pedig, különösen a kamarák, a partnerségi kapcsolatrendszerek kiépítésében nagyot léptek előre.

Az 1996–1999 közötti időszak működési gyakorlata bebizonyította, hogy a területfejlesztési régiók „bottom up" kiépülése nem kecsegtet átütő sikerrel. 1998-ban az országgyűlés az Országos Területfejlesztési Koncepció elfogadásával rögzítette az európai statisztikai adatszolgáltatáshoz szükséges NUTS 2 régiók határait, ennek ellenére a koncepció még nem tükrözte a regionális szint dominanciájának megteremtésére irányuló szándékot. Az önként létrehozható régiók tanácsai ugyan megalakultak, a PHARE támogatáshoz jutott régiók menedzsmentet is létrehoztak, de a tanácsok illetékességi területe több esetben is eltért a NUTS 2 beosztástól. Az is bebizonyosodott, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok saját feladataik és forrásaik rovására nem fogják önként helyzetbe hozni a regionális szintet.

Az 1998-ban hivatalba lépett kormány az előzőnél határozottabb regionalizálási programot hirdetett a területfejlesztésben és az államigazgatásban. A kormányprogram célul tűzte ki a regionális beosztásra való áttérés lehetőségének vizsgálatát. 1999-ben sor került a területfejlesztési törvény módosítására. A kormányzat lényegében levonta a konzekvenciát, az uniós struktúra-

politikai elvárásoknak csak erősebb területfejlesztési régiókkal tudunk megfelelni. A régió-vita eldőlt, a törvény szerint a NUTS 2 egységekben kell létrehozni a területfejlesztési tanácsokat.

A regionalizálás indítékai tekintetében azonban elbizonytalanodásra adnak okot a törvény egyéb módosító rendelkezései. A területfejlesztési tanácsok összetételében bekövetkezett változások mind a partnerség, mind a decentralizáció elvének ellentmondanak. A tanácsokból kiszorultak a gazdaság képviselői, kevesebb hellyel rendelkeznek a kistérségi társulások, a kormányzati képviseleti arány viszont megerősödött, a regionális fejlesztési tanácsokban a kormányzatot képviselő tagok kerültek fölénybe. A területfejlesztési tanácsok összetételének megváltozása egyébként összefügg az érdekegyeztetési mechanizmusok átformálásával. A kötelező kamarai tagság megszűntetését követően a gazdaság szereplőivel való párbeszéd bizonytalan bázisra épül, hasonló logikát tükröz a megyei munkaügyi tanácsok tervezett feloszlatása. Az új regionális tanácsok egyelőre nem jutottak normatív módon garantált fejlesztési forrásokhoz, feladatrendszerük törvényi megfogalmazása nem jelöli ki világosan sem a szintek közötti munka-, illetve feladatmegosztást, sem a speciális regionális eszközrendszert. Így nehéz a régiók jövőbeni szerepét megjósolni. A normatív szabályozás alapján a veszély mindenesetre fennáll, a kezdeti működési tapasztalatok is arra utalnak, hogy a területfejlesztési régió könnyen a kormányzat meghosszabbított kezévé válhat.

Regionalizáció az államigazgatásban

A területfejlesztésben megfigyelhettük a centralizáció–dekoncentráció és a regionalizáció egymást támogató mechanizmusát, hasonló jelenségnek lehetünk tanúi az államigazgatásban is. A központi kormányzat a politikai konszenzus kényszere nélkül alkotmányos felhatalmazással rendelkezik az államigazgatás tetszés szerinti, akár regionális formálására. Az utóbbi időben újabb és újabb államigazgatási vagy „para-állami" szervezetek jönnek létre regionális illetékességgel (idegenforgalmi bizottság, közmunka fórum, ifjúsági és sport-tanács, társadalombiztosítási szervezet). A dekoncentrált szervezeti szférában már hagyományosan is több szervezet rendelkezik regionális illetékességgel, ezek földrajzi konfigurációja azonban nem mindig esik egybe. Az állami régiók formálása tehát abba az „objektív" akadályba ütközik, hogy az egyes állami szervek illetékességi területe eltér egymástól. A területi konfúzió újabb forrása lett, hogy az egyes regionális szervezetek székhelyének kijelölése mintegy versenyeztetve történik. A jobb elhelyezést kínáló, vagy egyéb okok miatt kedvezményezett városok regionális székhely-funkciókat zsákmányolhatnak, így az állami régióknak sem a határa, sem a székhelye nem stabil, nem egységes. A

jelenség egyébként nem új, s nem is kizárólagosan magyar. A brit kormány a nyolcvanas években hasonló módon „regionalizált". A létrejött „regionális dzsungel" nem szolgált mást, mint az önkormányzatok megkerülését, anélkül, hogy a hatalomgyakorlás új térbeli rendje kikristályosodott volna.

Változatok a régiókra

A régióépítési stratégia műfaji kérdései

A regionalizálás Magyarországon nem külső, uniós kényszer, hanem modernizációs és demokratikus kihívás, amelyre alapvetően a nemzeti érdekek és feltételek alapján kell és lehet választ adni. A regionalizmus kérdése azért vár megválaszolásra, mert a hatalomgyakorlás területi rendje máig kiépületlen torzó: erős középszint nélkül decentralizált irányítás, jól működő önkormányzati rendszer nem képzelhető el, ha a magyar állam centralizált. A kilencvenes évtized a megye-kérdés gyakorlatilag terméketlen, sikertelen vitájával telt el, a következő évtizedbe átlépő régió-vita akkor zárulhat le sikeresen, ha tisztázott fogalmakkal, egyértelmű motivációkkal *szakmai és politikai konszenzusra épülő stratégia* készül.

A régióépítés stratégiájának megalkotása során először az *alkotmányos tartalom* kérdésében kell döntést hozni. A megye, illetve régió kérdése nem területszervezési, területfejlesztési, igazgatás-szervezési, méretgazdaságossági, hanem alapvetően politikai, a hatalom centralizációjának vagy decentralizációjának kérdése. A hatalom szerkezetét, a központi hatalom kompetenciáját, terjedelmét nem a helyi szinten biztosított önállóság mértéke, hanem a középszint súlya határozza meg. Akár megyék, akár régiók lesznek a középszintű hatalom birtokosai, a lényeg az, hogy a központi hatalom ellensúlyai vagy kiszolgálói lesznek-e. Mint láttuk, Nyugat-Európában a regionalizáció zömmel decentralizációs trendnek tekinthető, még akkor is, ha nagyon gyakran állami és önkormányzati szervek egyaránt működnek regionális szinten.

A stratégia alapkérdése, hogy *milyen funkciók* számára kell, illetve célszerű berendezni az egyes szinteket, így a régiót is. A regionális funkciók tisztázása érdekében nem elegendő számba venni a mai közhatalmi munkamegosztási–hatásköri viszonyokat, hanem azt is mérlegelni kell, hogy a gazdaság és társadalomfejlődés jelenlegi szintjén, valamint a jövőben milyen területeken jelenik meg a regionális dimenzió, illetve kohézió. Figyelembe kell venni, hogy az állami, közhatalmi módszerek és intézmények helyett egyre inkább terjednek a rugalmasabb, piaci és nonprofit szervezeti formák, működési módszerek, a jelenlegi állami/közösségi feladatok a jövőben nem feltétlenül igényelnek „szintbe szervezést". A regionális lépték szükségessége a területfejlesztésben

egyértelműen mutatkozik. Ez a funkció magához vonz továbbiakat is, elsősorban a gazdaságfejlesztés-támogatás, kutatás, technológiai transzfer, pénzintézeti funkciók, marketing stb. területén. Ezek a funkciók elsősorban nem közhatalmi eszközrendszert igényelnek, de szorosan összefonódnak politikai, igazgatási, humán szolgáltatási elemekkel. A vonalas infrastruktúra rendszereinek egy jelentős része, elsősorban műszaki okok miatt, regionális, a megyénél nagyobb léptékű menedzsmentet igényel, ezek szervezése, irányítása azonban a közhatalmi szférán kívül van. A magas színvonalú humánszolgáltatások, funkciók ugyancsak regionális rendszerekbe szerveződnek, pl. a felsőoktatás, klinikai hálózat, kutatás. Ezek irányítása azonban jellemzően nem területi szintű feladat, s egyébként sem igényel klasszikus közhatalmi eszközöket. A környezet- és természetvédelem jelenleg is regionális szervezettségű, részben nem követi az igazgatási határokat éppen speciális feladatai miatt. A klasszikus igazgatási–hatósági és igazságszolgáltatási tevékenység megszervezése elsősorban az ügyfélforgalom szükségleteihez igazodik, érthetően tehát minél közelebb kell maradnia a lakóhelyhez. A regionális szintű igazgatás-szervezésre néhány, magas szintű szakértelmet, egyéb speciális működési feltételeket igénylő, ügyfélforgalmú ágazatban lehet szükség.

Arra kell tehát következtetnünk, hogy Magyarországon egyelőre a regionalizálás motivációi döntően a területfejlesztéshez kapcsolódnak. Valóban a regionális politika ott a legsikeresebb, ahol választott képviselettel rendelkező, általános hatáskörű önkormányzatok/tagállamok irányítják a területfejlesztést, természetesen a központi kormányzattal partnerségben (*Horváth* 1998). Azt is figyelembe kell venni, hogy a siker sztorik magyarázata sokkal összetettebb az intézményi viszonyoknál (*Harding et al.* 1999). Láthattuk a nyugat-európai példák alapján, hogy a politikai régiók kialakítása hosszú időt igényel, sikere nagymértékben a befogadó közeg hozzáállásán, a konkrét nemzeti feltételrendszeren múlik. A sikeres területfejlesztési menedzsment nem csupán lépték kérdése, sokkal inkább együttműködési és alkalmazkodási készségé, a hálózatos struktúráké. Mesterséges, belső szereplőit tekintve konfliktusos, integrálatlan régiók nem tudják hozni a területileg nagyobb lépték előnyeit.

A kormányzati szándékok, illetve a lassan formálódó választási pártprogramok tükrében úgy tűnik, a politikai elit regionalizálni akar. A zömmel technokrata érvrendszerben többnyire az ezeréves megyeszerkezet avultsága, az uniós csatlakozás, a globalizáció szerepel. A jövőkép halvány kontúrjai alapján azonban nehéz megtervezni a következő évek lépéseit. Határozottabb alternatívákra van szükség, amelyek a hatalmi tartalom, státus, funkciók és léptékek összefüggésrendszerét komplex módon végiggondolják.

Régiók a megyék felett vagy helyett?

Ennek eldöntése egyszerre szakmai és politikai kérdés. Ha a szándék a meglévő hatalmi szerkezetek felforgatása, a hatalmi elit kicserélése, illetve a centralizáció, akkor nyilvánvaló, hogy a régió a megye helyébe lép. Ebben az esetben totális a reform, amely mind a helyi, mind a központi irányítást érinti. Magyarországon a jelenlegi településigazgatási struktúrában elképzelhetetlen a területi igazgatást a 3200 településre és a hét régióra ráépíteni. A regionális szint bevezetése tehát egyértelműen a szintek számát növeli, legfeljebb az lehet kérdéses, hogy a megye vagy a megyénél kisebb kistérség (járás) városmegye tölti be az alsó középszint szerepét. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy hasonló méretű kis országokban nem találunk olyan igazgatási modellt, amelyben két általános hatáskörű, önkormányzati szint működne! Kérdés az is, vajon a hazai települési önkormányzatok, illetve a körzeti szinten megoldandó igazgatási és szolgáltatás-szervezési feladatok számára milyen területi lépték lenne ideális? A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, minél integráltabb, minél erősebb a települési önkormányzati rendszer, annál kevésbé van szükség az alsó középszint gyámkodására. Nem mindegy a szolgáltatás-szervezési modell megválasztása sem. Összességében a szintek tekintetében az alábbi alternatívák képzelhetőek el:

Kétszintű, regionalizált modell – erősen integrált, differenciált hatáskörű településigazgatás és régió. Ez, a nemzetközi trendeket tekintve legprogresszívebb, alternatíva igényli a legnagyobb átalakítást, a reformnak egyaránt vesztesei (s ennyiben ellenfelei) a települési és a megyei önkormányzatok.

Kétszintű, megyei modell – lényegében a jelenlegi települési–megyei struktúra, melyben a régió nem kap általános önkormányzati hatáskörű státust, pusztán speciális közfunkciókra, döntően a területfejlesztésre, egy-egy államigazgatási feladatra szolgál. A reform elmaradásának vesztesei elsősorban azok, akik közvetlen előnyöket, pozíciókat várnak a regionalizálástól.

Háromszintű, járási és regionális modell – érintetlen elaprózott településigazgatás, városkörnyéki vagy járási szint és régió. Ebben az esetben növekszik a területi szintek száma, mindkettő területi szint „új" a jelenlegihez képest, tehát jelentős változtatásokat igényel, vesztes a megyei önkormányzat.

Háromszintű, megyei és regionális modell – érintetlen települési és megyei igazgatásra ráépülő régió. A viszonylag legkevesebb változást jelentő megoldás, a legkisebb ellenállással hajtható végre, látszólag nincs vesztese, ugyanakkor az előző alternatívával együtt költséges, túlszervezett közigazgatás az eredménye.

A régiók státusa

Alapvető kérdés, hogy a területi szintek közül melyik válik hangsúlyossá, milyen közjogi státust kap, és milyen funkciókat lát el. A közjogi státus elsősorban a hatáskörök–források elosztásán, másrészt jogálláson, a választási technikán, illetve általában a politikai összefüggéseken is múlik. Nem igényel politikai konszenzust az, ha a régiók államigazgatási vagy területi tervezési egységekké válnak. Különösen nehéz és ellenmondásos folyamatnak ígérkezik azonban a politikai regionalizálás egy olyan országban, ahol nincsenek tradíciók, ahol a regionális identitás hiányzik, ahol reális veszélye van a regionalizáció és a centralizáció összekapcsolódásának. A kormányzat vélhetően akkor lesz hajlandó erős regionális önkormányzatokat létrehozni, ha a megye megszűnik mint önkormányzati szint, és a regionális szint egyben az államigazgatás térbeli keretévé válik. Különösen nehéz lesz a régiók választási módszerében megállapodni. A módszer tétje, hogy a pártokon keresztül képes-e a kormányzat a régiókra befolyást gyakorolni, vagy át kell adnia a terepet a helyi társadalomnak, önkormányzatoknak.

Nemzetközi példák mutatják, hogy a regionális szint státusa eljuthat fokozatosan is a teljes jogú önkormányzatig, a regionális szintnek közjogi intézményesítése több alternatíva mentén is elképzelhető. A brit regionalizáció például államigazgatási karakterrel indult, jelenleg „társadalmilag ellenőrzött" területfejlesztési egység, s a szándékok szerint választott önkormányzati egységgé válik (*Morgan* 1999).

A régiók földrajzi konfigurációi

A földrajzi alternatívák végiggondolására sokszor vállalkozott már a közigazgatás- tudományi illetve politikai földrajzi szakma (*Hajdú* 1998). A régiók száma és határa jelentős mértékben függ attól, hogy a megyék felett vagy a megyék helyén, illetve milyen funkciók betöltésére épülnek ki. A megyék feletti regionalizáláshoz a kiindulási alapot nálunk nyilvánvalóan a tervezési–statisztikai régiók fogják képezni. A NUTS 2 régiók jelenleg politikai kompromisszum eredményei, s úgy tűnik nem is véglegesek. A Strukturális Alapokból remélt támogatások erősen motiválják a kormányzatot a régióhatárok megváltoztatására, hogy lehetőleg az egész ország támogatott maradhasson. A rövid távú előnyök hajszolása azonban súlyos veszélyt jelent a regionalizálás hosszú távú céljára. Ha a régiók határa és központja nem állandósul, akkor aligha erősödik a kohézió és a regionális identitás. Amíg például a regionális központ kijelölése nem történik meg, és a városok között versengés folyik a funkciók letelepítéséért, addig nem tud megszilárdulni a regionális szervezetrendszer sem.

Regionális identitás

A közel egy évtizede folyó megye-vita tanulságai alapján megállapítható, hogy a politikai bizonytalanság, az érdekképviseleti esélyek csökkentése jelentősen rombolja a területi identitást, a települések közötti kohéziót, a közigazgatási és szolgáltatás szervezési munka hatékonyságát és szakmai színvonalát *(Horváth–Pálné Kovács* 2000). A politikai régiók létrehozása intenzív politikai előkészítést, a régión belüli identitás erősítését illetve egyáltalán kiépítését igényli.

A regionális identitás ma már, a nemzeti és nemzetközi terek kitágulása és az ezzel együtt járó modernizációs folyamat közepette nem egyszerűen a naiv helyhez kötődést, az egyéni térhasználatot, hanem a térbeli kötődés eltűnéséhez kötődő tudatos reflexet jelenti (*Ipsen* 1993). Politikai és szociológiai értelemben is meg kell konstruálni a régiókat ahhoz, hogy képesek legyenek saját fejlődési potenciáljukat kihasználni (*Borello* 1992). Értéket jelent-e a társadalom szélesebb rétegei számára, ha közvetlenül választott területi önkormányzattal rendelkeznek? Erre egyelőre nehéz választ adni. Figyelmeztetőek azonban a külföldi példák. Angliában többségbe kerültek azok, akik a régiók élén szívesen látnának választott testületet (*Dickson* 1995), Portugáliában viszont a többség nemmel szavazott a régiók létrehozására.

Ma még nem bizonyítható, hogy a területfejlesztési régiók képesek lesznek politikai egységgé válni, és az sem, hogy a magyar állami–politikai mechanizmus befogadja-e a régiókat a megyék helyén. A megyék közötti együttműködésből származó sikerek képesek a regionalizálást legitimálni. A területfejlesztési régiók és erős önkormányzati megyék együttesen elégíthetik ki a regionális politikával szembeni hatékonysági és a decentralizált államisággal szembeni demokratikus követelményeket.

Összegzés

A szakmailag végiggondolatlan, politikailag türelmetlen, elkapkodott regionalizálás nagyobb hátrányt okozhat, mint amennyi potenciális előnye lehet. A csatlakozás időpontja bizonytalanná vált. Az is megfontolandó, hogy a csatlakozással egy időben végrehajtható-e ilyen mértékű struktúraváltás? A regionális tudományok, a szakma még nem tette le a döntéshozók asztalára a regionalizálás komplex stratégiáját, a politikai elit sem érlelte meg a konszenzust. Működésképtelen, összetákolt régiókkal európai versenyképességünk nem növelhető. A politikai regionalizálás nem utópia, de nem is az uniós csatlakozás ultimátuma, hanem olyan hosszú távú cél, amelyre tudatosan készülni kell.

Irodalom

Alen, A.–Ergec, R. (1994) *A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után.* Szeged–Budapest, JATE, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.

Borello, J. A. (1992) The question of identity and generation of knowledge in Latin-American regional planning theory. – *International Journal of Urban and Regional Research.* 4. 602–621. o.

Desideri, C.–Santantonio, V. (1997) Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy. – Jeffery, Ch. (ed.) *The Regional Dimension of The European Union.* London, Frank Cass. 96–116. o.

Dickson, M. (1995) *Regional Government for England. An Opinion Poll.* Glasgow, University of Strathclyde.

Enyedi Gy. (2000) A területfejlesztés tudományos megalapozása. – Horváth Gy.–Pálné Kovács I. (szerk.) *A területfejlesztés és a közigazgatásszervezés térkategóriái.* Budapest, MTA.

Gremion, P. (1976) *Le Pouvoir périphérique.* Paris, Edition du Seuil.

Hajdú Z. (1998) A magyar közigazgatási régiók tértörténeti problematikája.– Pálné Kovács I.– Horváth Gy. (szerk.) *A területfejlesztés térkategóriái és a közigazgatás-szervezés.* Budapest, MTA. Kézirat.

Harding, A.–Wilks-Heeg, S.–Hutchins, M. (1999) Regional Development Agencies and English regionalisation. – *Government and Policy.* 6. 669–685. o.

Held, G. (1994) Konstitutiver Regionalism. Ein spanisches Modell für das mediterrane Europe? – Bulmann, U. (Hrsg) *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union.* Baden-Baden, Nomos Verlag.

Horváth Gy. (1993) *Regionális politika és a középszintű közigazgatás Európában.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. Kézirat.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Horváth Gy. (szerk.) (2000) *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.

Horváth Gy.–Pálné Kovács I. (szerk.) (2000) *A területfejlesztés térkategóriái és a közigazgatás szervezés.* Budapest, MTA.

Ipsen, D. (1993) Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1. 9–18. o.

Jeffery, Ch. (1997) Farewell the third level? The German Länder and the European policy process. – Jeffery, Ch. (ed.) *The Regional Dimension of The European Union.* London, Frank Cass. 56–76. o.

Keating, M. (1997) The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. – *Environment and Planning C: Government and Policy.* 4. 383–398. o.

Kerremans, B.–Beyers, J. (1997) The Belgian sub-national entitities in the European Union. Second or third level players? – Jeffery, Ch. (ed.) *The Regional Dimension of The European Union.* London, Frank Cass. 41–56. o.

Kieres, L. (1997) *Development of Regionalisation in Europe.* Strasbourg, Council of Europe.

Kohler-Koch, B. (1998) *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration.* Opladen, Leske–Budrich.

Mény, Y.–Wright, V. (eds.) (1985) *Centre–Periphéry Relations in Western Europe.* London, Allen and Unwin.

Morass, M. (1997) Austria. The case of a federal newcomer in European Union politics. – Jeffery, Ch. (ed.) *The Regional Dimension of The European Union.* London, Frank Cass. 76–96. o.

Morgan, K. (ed.) (1999) Regional development agencies. Theme issue. – *Government and Policy.* 6. 465–496. o.

Sharpe, L. J. (ed.) (1993) *The Rise of Meso Government in Europe.* London, Sage Publications.

Szilágyi I. (1998) *Európa és hispán világ.* Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó.

Smith, A. (1997) The French case: the exception or the rule? – Jeffery, Ch. (ed.) *The Regional Dimension of The European Union.* London, Frank Cass. 117–130. o.

Stoker, G.–Hogwood, B.–Bullmann, U. (1996) *Regionalism.* Glasgow, University of Strathclyde.

Surazska, W.–Bucek, J.–Malikova, L.–Danek, P. (1997) Towards regional government in Central Europe: territorial restructuring of postcommunist regimes. – *Environment and Planning C: Government and Policy.* 4. 437–463. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A KÖZPONTI ÉS A REGIONÁLIS TERÜLETFEJLESZTÉSI SZERVEK SZEREPE A RÉGIÓÉPÍTÉSBEN [1]

Csefkó Ferenc

A területfejlesztésről és -rendezésről szóló 1996. XXI. tv. (tov.: Tft.) 1999. évi módosítása kétségtelenül *megerősítette* a regionális szintet – pontosabban (és csak) *a regionális fejlesztési tanácsokat,* azzal, hogy e szervezeteket intézményesítette, beépítette a magyar közjogi rendbe, s működésük alapfeltételeit is garantálni rendelte (*Szaló* 1999). Ugyanakkor e módosítás érdemben nem érintette a területfejlesztés központi szereplőinek feladat- és hatásköri rendszerét, kapcsolatrendszerét, s – a képviseleti arányok megváltoztatásán túl – ugyancsak nem foglalkozott a regionális szintet érintő érdemi kompetenciákkal.

A módosítást a területfejlesztés szereplői körében lezajlott egyéves vita előzte meg. Az itt született javaslatoknak azonban csak kis része került be a törvénybe, amely egyébként azóta is jelentős szakmai, politikai viták tárgyát képezi, főként ami a területfejlesztés centralizációját, egyfajta *„államosítását"* (pl. képviseleti arányok megváltoztatása az állami szervek javára), s a regionális szint valóságos szerepének eliminálódását jelenti[2] (*Csefkó* 2000).

Mindezekre figyelemmel érdemesnek tartjuk áttekinteni az 1999. évi XCII. tv.-vel módosított Tft. néhány frekventált rendelkezését, a kormányzati, s a regionális szervek területfejlesztéssel összefüggő feladat- és hatásköreit, s a jogi szabályozásban foglaltak hatályosulását, figyelemmel arra is, hogy – valószínűen – a nemrég kialakított intézményrendszeren lényeges változások nem következnek be (hacsak az uniós csatlakozás ezt meg nem követeli [igényli] tőlünk).

Országgyűlés

A Parlament, amikor meghatározta a területfejlesztés (és -rendezés, de itt most ezzel nem foglalkozunk) célját, feladatát, egyebek mellett az Alkotmány preambulumában is foglalt szociális *piacgazdaság* kiépítésének elősegítését, a társadalmi esélyegyenlőség biztosítását, a nemzeti és térségi identitástudat erő-

sítését is rögzítette.[3] (Mindezeket azért citáltuk tanulmányunk elején, mivel úgy véljük, hogy a területfejlesztés intézményesülésének fél évtizede talán e célkitűzések megvalósításában hozta a legkevesebb eredményt. S hogy ez ekként alakult, abban a parlamenti felelősség kérdése is fölvethető, elsősorban abból a szempontból, hogy ugyan a Tft.-t módosította az elmúlt esztendőben (1999), azonban magában a parlamenti munkában a területi gondolkodás és ennek megfelelő konzisztens cselekvés nem kapta meg azt a szerepet, amit egyébként saját maga számára határozott meg a törvényhozó.

Ha a *regionális szint* oldaláról vizsgáljuk a parlament területfejlesztési feladatait, megállapítható, hogy ez közvetlenül megnevesítve egyáltalán *nem jelenik meg* a Tft.-ben, szemben más térkategóriákkal, mint pl. a kiemelt térségek, a kedvezményezett térségek, határ menti területek.

Kétségtelen, hogy az országgyűlés az ezt érintő feladatai közül többnek is eleget tett. Így pl. elfogadta az Országos Területfejlesztési Koncepciót, meghatározta a területfejlesztési támogatások elveit, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét, döntött a területfejlesztést szolgáló pénzeszközökről stb.

Azonban nem történt meg a Kormány beszámoltatása a *területfejlesztési politika végrehajtásáról,* nem kerültek a parlament elé az országos és a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési tervek és azoknak az önkormányzatokra vonatkozó kötelező elemeinek meghatározása, a kormány nem számolt be a nemzetközi és határ menti területfejlesztési és területrendezési tevékenységről, s máig várat magára az, hogy meghatározza a területfejlesztéssel kapcsolatos önkormányzati feladatokat és ezek forrásait.[4]

Tény, a törvény nem ír elő határidőt a fentebb jelzetteknek való eleget tételre, úgy véljük azonban, hogy az elmúlt esztendők alatt mindezekre (is) sort lehetett volna – sort kellett volna – keríteni, mivel ezáltal tölthetne be a Parlament a törvényi regula oldaláról kétségtelenül erős szerepet, ami a területi fejlődés, a területfejlesztés tekintetében is biztosítaná a parlamenti primátust.

Az Országgyűlés a maga számára rögzítette a mindezek megvalósításához szükséges eszközöket, így pl. elfogadás, megállapítás, meghatározás, döntés, beszámoltatás. Ezek feladat- és hatásköri oldalról, s tartalmukban is elvileg megfelelőek ahhoz, hogy az immár fontos *államcélként* is megjelenő területfejlesztésben funkciójukat gyakorolhassák. Nem csupán a regionalizmus, de a valóságos, decentralizált államirányítási modell oldaláról is nézve *történelmi léptékű kihívás,* hogy a törvényhozás, valamint a kormány tevékenységének irányítása révén ezt a szerepet társadalmi gyakorlatba ültesse át (*Horváth* 1998).

Az Országgyűlés Területfejlesztési Bizottsága

A parlamenti (részben szakmai) munka letéteményeseiként kezelendő bizottsági struktúrában 1998-tól e ciklusban önálló területfejlesztési bizottság működik – kormánypárti elnökkel. Érdekességként jegyezzük meg, hogy e bizottság elnevezése *eltér a minisztériumi ágazati megnevezéstől,* amit a magunk részéről egyébként helyeslünk (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Területfejlesztési Bizottság). Ez vélhetőleg nem csupán az elnevezést, hanem a parlamenti szerepfelfogást is tükrözi a területfejlesztés–vidékfejlesztés problémakörében.

A bizottság saját működési területének meghatározása során a szélesen értelmezett területfejlesztésből indult ki, amikor e körbe vonta az infrastruktúrafejlesztést, a vidékfejlesztést, az építésügy és lakásgazdálkodást és a vállalkozásfejlesztést.[5] Nem lehet kétséges, hogy eme „alágazatok" szerves részei a területfejlesztésnek is, de nyilvánvaló, hogy közülük több, más bizottsági kompetenciákba is tartozik.

A jelzett feladatok szerinti, valamint egyéb *albizottságok* működéséről is rendelkezik az ügyrend, úgymint: építésügyi és építészeti, településügyi, vidékfejlesztési, területrendezési és infrastruktúra, ellenőrzési, az EU intézményeihez való csatlakozással foglalkozó és közigazgatás-fejlesztési. Az albizottsági rendszeren belül figyelmet érdemel külön is, hogy a vidékfejlesztést összekapcsolták a területrendezéssel és az infrastruktúrával, hogy külön közigazgatás-fejlesztésit is létrehozni rendeltek, s hogy az ún. ellenőrzési albizottság kvázi monitoring tevékenységet lát el akkor, amikor a bizottság hatáskörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását kívánja figyelemmel kísérni.

Mint az előzőekből kitűnt, maga a *régióépítés* mint feladatkör a bizottság feladatköri és belső szervezeti rendjében *nem* jelenik meg.

A – napirendi pontok függvényében alakuló – meglehetősen esetlegesnek tűnő meghívotti kör egyik részét az országos önkormányzati szövetségek, a másikat a regionális fejlesztési tanácsok képezik. Rajtuk kívül néhány érdekképviseleti szerv (pl. IPOSZ, Város- és Faluvédők Szövetsége, Magyar Település- és Területfejlesztők Szövetsége, Építési Vállalkozók Országos Szövetsége, Magyar Útügyi Társaság, Budapesti Városvédő Egyesület, Magyar Urbanisztikai Társaság) tartozik még ide. De szerepel itt a Magyar Építész- és Mérnöki Kamara, a DUNAFERR, a ZÖLD Érdek Alapítvány, a VÁTI, a Teleház Közszolgáltatási és a Közösségi Információs Közhasznú Társaság s az MTA Regionális Kutatások Központja is.

Mivel a bizottsági ülések meghívotti körében valamennyi régió szerepel, így központi szinten (pontosabban a parlamenti döntések előkészítése tekintetében)

ez az a szerv, ahol *a regionális érdekek közvetlenül is megjelenhetnek, ütközhetnek.*

A bizottság *érdemi munkáját* vizsgálandó[6] (mint minden más bizottság), elsősorban a törvényjavaslatok emelendők ki, s néhány országgyűlési döntés, így pl. Országos Területfejlesztési Koncepció, a Balatoni Kiemelt Üdülőkörzet, gazdasági szempontból elmaradott térségek felzárkóztatása, kis- és középvállalkozások, az iparpolitikai feladatokról szóló tájékoztató (különös tekintettel a térségfejlesztésre és a foglalkoztatási szempontokra) stb. A bizottság előtt beszámolt, illetve beszámol a gazdasági, a földművelésügyi és vidékfejlesztési, a közlekedési, hírközlési és vízügyi, és a PHARE koordinációs miniszter az érintett tárcák fejlesztési tevékenységéről. (Ismereteink szerint ugyanakkor a régiók külön-külön alig szerepeltek a napirendi pontok között.)

Témánk szempontjából is irányadóak azok a napirendi pontok, amiket a bizottság (a törvényjavaslatokon túl) maga elé tűzött. Csak tallózva a *témák* között: a közigazgatás továbbfejlesztése – figyelemmel a területfejlesztési vonatkozásokra –, az idegenforgalom és a területfejlesztés kapcsolatrendszere, az EU-csatlakozás – különös tekintettel a regionális politikai összefüggésekre és ezek illeszkedése a Nemzeti Fejlesztési Tervhez, PHARE, ISPA, SAPARD, INTERREG programokról való tájékoztató, az építészet, építésügy magyarországi helyzete, az agrárstruktúra és vidékfejlesztési terv áttekintése, nemzeti foglalkoztatás-fejlesztési program, kistérségi területfejlesztési társulások, s végül és valóban korántsem utolsósorban az Európai Unió által megkövetelt területfejlesztési intézményrendszer kiépültségének áttekintése.[7]

Az előzőekben jelzett *miniszteri meghallgatások* az érintett tárcák területi tevékenységéről, valamint a fent írt témakörök megvitatása, a mindezek eredményeképpen hozott (hozható) állásfoglalások alapján levonható a következtetés, hogy a bizottság *a hazai területfejlesztési intézményrendszer meghatározó központi szerve;* tevékenységében, tartalmi munkájában összefogja a területfejlesztés és az ahhoz közvetlenül, közvetetten kapcsolódó ágazatok ilyen irányú munkáját. Amennyiben pedig a régióépítés, a regionális politika egyéb kérdései, s maguk az egyes régiók is az eddigieknél markánsabban szerepelnek munkájukban, úgy e szerepe tovább erősödhet.

Kormány

Mint ahogy az előző pontban érintettük, az Országgyűlés „megnevesített" feladatai között a régiók nem szerepelnek, s a területfejlesztés céljai és feladatai között is csupán akként, hogy „a nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határ menti (külö-

nösen a hátrányos helyzetű határ menti) térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése".[8]

Azaz e tekintetben levonható a következtetés, hogy a regionális politika kvázi „alárendelődik" a területfejlesztésinek (vagy beleágyazódik abba). Ezt támasztja alá egyébként az is, hogy *a törvény alapfogalmai között* szerepel, a területfejlesztés, s a területfejlesztési politika, mint „az ország és az egyes térségek területi fejlődése fő irányainak, fejlesztési stratégiai céljainak és az ezek elérését segítő legfontosabb eszközöknek hosszabb időtartamra szóló meghatározása és érvényesítése",[9] viszont *a regionális politika nem.*

A Tft. a Kormány feladatai között elsőként említi (pontosabban „csak" ezt rögzíti), hogy *„döntéseiben biztosítja a regionális politika érvényesülését",*[10] melynek keretében határoz meg a központi végrehajtó hatalom számára területfejlesztési és -rendezési feladatokat. Figyelemmel arra, hogy a jogszabály egyetlen paragrafusba sűrítve foglalja össze eme teendőket, levonható a következtetés, hogy mindaz, ami itt szerepel a regionális politika megvalósulását szolgálja, annak egy-egy részterületét jelzi.

E feladatok egyik csoportja azon törvényjavaslatok előkészítésével kapcsolatos, amelyeket a Parlamentnek kell(ene) megtárgyalnia. Ezek között említjük azt a kötelezettségét, amely szerint *„kétévente beszámol* az Országgyűlésnek az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről".[11] Kötelezettségének eddig sem az előző, sem a jelenlegi Kormány nem tett eleget, amit a magunk részéről rendkívül aggályosnak tartunk, mivel ez nem csupán egy „egyszerű területfejlesztési ügy", hanem a jövő területfejlesztési-regionális politikájának olyan *megalapozó dokumentuma kell, hogy legyen,* amiből kiindulva lehet nemcsak a területfejlesztés, de a gazdaság- és társadalompolitika egészére is fontos muníciót kapni, s amely nélkülözhetetlen része kell (kellett volna), hogy legyen a Nemzeti Fejlesztési Terv, a Széchenyi-terv, s ezeken belül a regionális metszetek megalapozásának.

Három olyan feladata van a Kormánynak, *ahol közvetlenül jelenik meg a regionális szint,* s kettő, amely „beleértendő". Ez utóbbiak közül elsőként a területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközök összehangolása és a területfejlesztési pénzeszközöknek a költségvetési törvényben való Országgyűlés elé terjesztése hangsúlyozandó. Ezen túl a regionális fejlesztési tanácsok létrehozásának kezdeményezése, az európai regionális együttműködés elősegítése és támogatása, s a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciók és programok – regionális fejlesztési tanács javaslata alapján történő – elfogadása emelendő ki.[12]

A Kormány itt jelzett feladatainak ellátása során vagy előterjesztő (Parlament irányába) vagy döntést hozó (pl. területfejlesztést szolgáló központi és térségi pénzeszközök aránya, pénzügyi eszközök, kedvezmények felhasználási szabályainak megállapítása). Van néhány olyan feladata, amelyben mérlegelési

jogkört gyakorolhat, illetőleg olyanok is előfordulnak, amelyek a Kormány szándékától függően feltételesen érvényesülhetnek (területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződésének, határ menti térségek együttműködésének elősegítése, előzetes állásfoglalás a megyei területrendezési tervvel kapcsolatban).[13]

Ha most visszakanyarodunk az e pontban írt fejtegetéseink elejére, levonható a következtetés, hogy a Parlament a területfejlesztési dokumentumok, pénzeszközök, intézményi struktúra alakítása és a jogi szabályozás terén ad kötelezettségeket a Kormány számára, amit vagy közvetlenül maga, vagy a miniszterek útján valósít meg (még egyszer hangsúlyozzuk) a regionális politika érvényesülése érdekében.

A miniszteriális szint szerepe a régióépítésben

A régióépítésben kiemelt jelentőségű miniszterek

A Tft. mint ágazati felelősnek külön szabályozza a miniszter (FVM), majd a többi miniszter területfejlesztési feladatait, s több helyütt is (regionális szintű képviselet) megnevesít egy-egy minisztert – igaz, némi következetlenséggel és vitathatóan, de ezt majd adott helyen jelezzük. Az alábbiakban tehát nagyon röviden elemezzük az egyes miniszterek – témánkhoz kapcsolódó – feladatait, a sorrendiséget illetően némiképp eltérően, mint azt a törvény teszi.

A *Miniszterelnöki Hivatal* – többek közötti – feladata „... a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összehangolásának biztosításáról való gondoskodás".[14] Folyamatosan vizsgálja a társadalmi-gazdasági helyzet alakulását, gondoskodik a döntéselőkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítéséről. Mindezek a Kormány regionális politikát érintő döntéseire is érvényesek, mivel éppen ez az egyik olyan frekventált terület, ahol indokolt a Kormány tagjai közötti összehangoló tevékenység ellátása a fejlesztési célkitűzések előkészítése és megvalósítása érdekében (bár ez a megközelítés itt nem szerepel).

Az előzőeket húzza alá, hogy a MEH-t vezető miniszter közigazgatás- és területpolitikai feladatait (amit az ezzel megbízott politikai államtitkár útján lát el) külön kormányrendelet rögzít.

A területpolitikai feladatok között (itt a regionális politika nem szerepel, hanem területpolitika, amit viszont a Tft. nem ismer) a területfejlesztési tanácsokkal való együttműködés, a területfejlesztési politika megalapozásában való részvétel, a Kormánynál jelzett egyéb feladatok előkészítésében való közreműködés, a Nemzeti Fejlesztési Program kidolgozásában való részvétel, a területfejlesztési, területpolitikai pénzeszközökkel kapcsolatos döntések előkészítése,

a Kormány területpolitikai álláspontjának kialakításában, a kormányzati feladatok végrehajtásában való közreműködés jelenik meg.

A *regionális szint két közvetlen vonatkozásban* kerül elő: az egyik a Balatonnal kapcsolatos összkormányzati feladatok, a másik a regionális területfejlesztési és idegenforgalmi intézményrendszer működésének összehangolása, s a regionális területpolitikai és foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer kialakításában való közreműködés. Fontos feladata végül a csatlakozás előtti programok kormányzati előkészítésében és végrehajtásának értékelésében való közreműködés, s a Központi Monitoring Bizottságban a miniszter képviselete.[15]

A *földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter* mint ágazati felelős feladatait röviden érinti a Tft. (az országos területfejlesztési politika megalapozása, országos területfejlesztési koncepció stb.), ezek kifejtése a feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben történt meg.[16]

Ha ezt a rendeletet elemezzük, avagy ebből indulunk ki és vetjük össze az előzőekben a Kormánynál és az Országgyűléssel kapcsolatban írtakkal, bizonyos anomáliák merülnek fel. Ugyanis e szerint a miniszter *„a területfejlesztés keretében ellátja a vidékfejlesztés (régiók fejlesztése),* továbbá a területrendezés, a településrendezés és az építésügy ... irányítását".[17] Azaz a területfejlesztés minősíthető átfogóbb kategóriának, melyen belül viszont a vidékfejlesztés azonos a régiók fejlesztésével – legalábbis erre lehet következtetni a zárójel használatából.

Feladatai között szerepel – egyebek között – a vidékfejlesztési (így itt: régiófejlesztési?) átfogó irányítás, az integrációs stratégia kidolgozása, az ágazati és területi információs rendszer működtetése stb. A részletes feladatmeghatározás az agrárgazdaság, a vízgazdálkodás, a területfejlesztés és -rendezés, az építésügy tekintetében történt meg – külön a vidékfejlesztés azonban nem jelenik meg.

A területfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos irányítási feladatai a fejlesztési és rendezési koncepciók, tervek, programok kidolgozásával, a különböző kormányzati dokumentumok előkészítésével, támogatások, besorolások feltételrendszerének kidolgozásával stb. kapcsolatosak.

Mindezeken túl a *regionális tanácsok munkájában való részvétel,* a regionális monitoring bizottság munkájának az irányítása, a központi közigazgatási szervek területfejlesztéssel összefüggő tevékenységének összehangolása hangsúlyozandó (nemcsak minisztériumok értendők ez alatt), s ugyancsak feladata a regionális fejlesztési tanácsokban képviselendő *kormányzati álláspont összehangolása,* ami az egyik legfontosabb (lenne) a régiókat illető állami szerepvállalás tekintetében.

A *gazdasági miniszter* felelős a tárca kompetenciájába tartozó és az EU Strukturális Alapok forrásai fogadásával összefüggő fejlesztési dokumentumok kidolgozásáért, részt vesz a regionális fejlesztési programok kidolgozásában és

megvalósításában.[18] Tevékenységében – különösen az utóbbi fél-, egy évben – nőtt meg a regionalizáció, a regionális gondolkodás és cselekvés jelentősége, amit mi sem bizonyít jobban mintsem, hogy helyettes államtitkár által irányított *regionális gazdaságfejlesztési egységet hoztak létre* regionális információ, gazdaságfejlesztési és programfejlesztési, struktúrafejlesztési és informatikai fejlesztési főosztályokba tagolva. Azt itt meghatározott feladatok közül kiemeljük a regionális gazdaságfejlesztési programokat, komplex gazdasági és regionális adatbank összeállítását, regionális társadalmi–gazdasági információk elemzését, az Áft, az NFT, Széchenyi-terv előkészítését és koordinálását. Mindezekre tekintettel e minisztérium a hazai regionális politika *kulcsfontosságú tényezője (lehet).*

A magunk részéről a területfejlesztési, a regionális politika kiteljesítése, a kormányzati célkitűzések megvalósítása szempontjából a fentebb jelzett miniszteriális szint szerepét hangsúlyozzuk. Amint az kitűnt, ugyanakkor a feladat- és hatáskör meghatározások során átfedések is tapasztalhatók, nem is beszélve a használt fogalomrendszer sokféleségéről. S ugyan a közreműködés, az összhang biztosítása, a koordináció, az együttműködés, a részvétel stb. majd mindenütt föllelhető követelmények, úgy véljük, mindezek hatáskörileg alig értelmezhetőek, s gyakorlati megvalósításuk eleddig igencsak *mérsékelt eredményeket* hozott.

Közvetetten érintett miniszterek

A *pénzügyminiszter* feladatköréből csupán két, de mindenre kiterjedő volta miatt *igen lényeges* tételt említünk, mely szerint „részt vesz... a más miniszterek feladatkörébe tartozó szakmai koncepciók (programok) kidolgozásában ... a koncepciók költségvetési kihatású javaslatai a pénzügyminiszterrel egyeztetetten terjeszthetők elő". A másik szerint „...a területfejlesztési politika kidolgozása során javaslatot tesz az azt alátámasztó pénzügyi eszközökre (s ami szempontunkból különösen is fontos) ennek keretében az ország különböző régiói közötti indokolatlan különbségek megszüntetésének, a regionális válsághelyzetek feloldásának pénzügyi eszközeire".[19]

A *közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter*[20] részt vesz a fejlesztési dokumentumok feladatkörét érintő munkarészeinek kidolgozásában és érvényesítésében. Érdekes, korántsem szokványos kitételt tartalmaz a jogszabály akkor, amikor akként rendelkezik, hogy a közlekedési, hírközlési és informatikai hálózatok fejlesztésének indítása során figyelembe veszi a terület- és településfejlesztési tervekben foglaltakat.[21] A regionális szintet érintő feladatai *nem jelennek meg* a jogi szabályozásban, bár ez utóbbi nyilvánvalóan értelmezendő a regionális dokumentumokra is.

A *környezetvédelmi miniszter* feladatainak áttekintése amiatt is érdekes, mivel az előző ciklusban – mint az ismert – e tárcához tartozott a területfejlesztés. A jogszabály értelmében[22] „közreműködik a területfejlesztési ... programok kidolgozásában, a Kormány területfejlesztési, vidékfejlesztési politikája alakításában, a területfejlesztés szakterületi irányításában". Szerepe a területfejlesztés és regionális politika alakításában – az előző ciklushoz képest lényegesen csökkent.

A *belügyminiszter* a közigazgatás tagozódásával, területszervezésével, a területi szervek közötti kapcsolatok és a helyi önkormányzatok működésével összefüggő fejlesztés, tervezés és gazdálkodás kormányzati feladatainak összehangolásában, valamint az ágazati és térségi fejlesztési programok helyi önkormányzatokat érintő részeinek kidolgozásában vesz részt. Ezen túl a helyi önkormányzatokat érintő település- és területfejlesztési feladatok összehangolásában való közreműködés jelenik meg. Külön megnevesített feladata a helyi önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek megvalósítását elősegíteni.[23] Az itt írtakból kitűnik, hogy a regionális szintet érintő *közvetlen feladatai nincsenek.*

Az ebben a pontban vizsgált miniszterek saját ágazati munkájuk során kapcsolódnak ugyan a területfejlesztéshez, a *regionális szint külön* azonban általában nem *jelenik meg.* A kissé túl általános megfogalmazások, puha jogfogalmak sok esetben nehézzé teszik a hivatkozott jogszabályokban rögzítettek tényleges hatásköri szempontú vizsgálatát (pl. közreműködés, részvétel). E minisztériumok számára az országos és regionális területfejlesztési szervekben való képviseletet indokoltnak tartjuk, viszont a következő pontban jelzettekét már kevésbé.

A többi miniszter

Az alábbiakban igen röviden ismertetésre kerülő miniszteri feladatok citálása azon alapul, hogy valamilyen módon közvetve érintik a regionális politikát, avagy a Tft. szabályozása folytán képviseletet kaptak a területfejlesztés valamely szervezetében.

Az *egészségügyi miniszternél* csupán annyi található, hogy közreműködik a területfejlesztésnek az egészségpolitikával való összehangolásában, s a Kormány társadalompolitikai koncepciójának kialakításában.[24]

A *szociális és családügyi miniszter* feladatkörét vizsgálva a területfejlesztési összefüggések nem mutathatók ki. Az viszont nem lehet kétséges, hogy az életszínvonal-politikai, foglalkoztatáspolitikai, nyugdíjpolitikai, lakáspolitikai feladatok, ilyen tartalmú fejlesztési dokumentumok kidolgozása csak a területfejlesztésiekkel együttműködve képzelhető el.[25]

Az *oktatási miniszter* feladatainak meghatározása során egyrészt több helyütt is megjelenik a kutatási, fejlesztési, innovációs koncepciók meghatározása, kidolgozása, ilyen tevékenységek támogatási rendszerének kidolgozása. S ezen közvetett kapcsolódási pontokon túl részt vesz az országos és regionális fejlesztési programok kidolgozásában és megvalósításában, s gondoskodik arról, hogy a területfejlesztési programok foglalkozzanak a humánerőforrások fejlesztésével, a képzés és az oktatás szempontjaival.[26]

A *nemzeti kulturális örökség miniszterénél* viszont – szemben az oktatási miniszterrel – még csak utalást sem találunk a területfejlesztéssel való kapcsolódási pontokra. Annak ellenére, hogy e miniszter feladatai közé tartozik a műemlékvédelem, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának ápolásával kapcsolatos állami feladatok központi irányítása,[27] amelynek legalább olyan nagy jelentősége van a regionális fejlesztések szempontjából, mint az oktatási miniszter esetében megjelölteknek.

Az *Ifjúsági és Sportminiszter* esetében a települési és területi önkormányzatokkal, önkormányzati társulásokkal való kapcsolattartás (ez egyetlen más miniszternél sem fogalmazódott meg) említendő, továbbá a belügyminiszterrel és a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszterrel való együttműködés a regionális közigazgatás-fejlesztési koncepciók kialakításában, a fiataloknak a területfejlesztési feladatokban való részvétele érdekében.

A jogi szabályozás áttekintése alapján (is) levonhatjuk azt a következtetést, hogy e négy miniszternek közvetlen és érdemi befolyása, érdekeltsége vegyes, *áttételes* a területfejlesztési, a regionális intézményekhez. Így aztán megkérdőjelezhető az a képviseleti jogosultság, amit számukra biztosított a jogalkotó.

Országos Területfejlesztési Tanács

Az Országos Területfejlesztési Tanács, mint a kormányzati konzultatív mechanizmus egyik szerve, s elvileg a Kormány területfejlesztési, regionális politikájának központi testületi szerve *sajátos intézmény* mind tagi összetétele, mind a számára biztosított feladat- és hatáskörök (ez utóbbi e helyütt való alkalmazásával óvatosan kell bánnunk) szempontjából.

Kétségtelen, hogy *politikai súlya, ereje elvileg jelentős,* mint olyan testületé, melynek feladatai széles spektrumban ölelik föl a területfejlesztés komplex rendszerét, azonban részben a jogi szabályozás, de még inkább a gyakorlati tevékenysége oldaláról vizsgálva korántsem tölti be ezt a funkciót,[28] azt, hogy egyfajta kvázi területpolitikai kabinetje legyen a Kormánynak (*Berényi–Pálné Kovács* 1999).

A Tanács alapvető feladata a területfejlesztéssel összefüggő kormányzati (tehát országgyűlési és kormány) feladatok ellátásában való közreműködés. A

Tanács elnöki tisztét a miniszter látja el, s így minősíthető egyfajta tárcabizottságnak is, tevékenységének jellege, tagi köre, feladatai alapján azonban inkább a tárcaközi megnevezés a helyes. Természetesen ez nem csupán elnevezés kérdése, hanem éppen a funkció oldaláról, s a területfejlesztési feladatok ellátása szempontjából meghatározó jelentőségű (*Csefkó* 1998).

A tagi (meghívotti) kör áttekintése önmagában is figyelemre méltó következtetések levonását teszi lehetővé.[29] A mindösszesen 25 fős testületben tagként az „önkormányzati oldalt" a hét regionális fejlesztési tanács elnöke, a főpolgármester, s az országos önkormányzati szövetségek közös képviselője jelenti, ami 9 főt ad. Mivel a területfejlesztés hazai intézményrendszerén belül *ez az egyetlen, ahol az EU-ban elfogadott módon megmaradt a sokszereplős modell,* így a gazdasági kamarák elnökei 3 fővel jelentek meg s a munkaadói és munkavállalói oldal egy-egy képviselője 2 főt jelent, amit a 11 minisztert jelentő központi államigazgatási képviselet tesz teljessé.

Az ügyrend szerint tanácskozási joggal vesz részt külön az oktatási minisztérium kutatás-fejlesztési helyettes államtitkára, az ISM, a KM, a PHARE koordinációs miniszter, az MVA, az MFB RT, a KSH, az MTA, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala és az Országos Cigány Önkormányzat elnöke, a megyei területfejlesztési tanácsok és a Balatoni Fejlesztési Tanács elnöke, s titkára.

A képviselet törvényi (ügyrendi) szabályozása nem konzekvens: van, ahol az adott szervezet vezetője (elnöke), van, ahol annak képviselője külön is megjelenik. Az oktatási minisztérium kettős képviselete (még ha az egyik csak tanácskozási jogú is) ugyancsak vitatható, akkor is, ha itt az OMFB-nek az OM-be való integrálása miatt került erre sor, miként az is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok közül csak a cigány önkormányzat vehet részt tanácskozási joggal a testület ülésén (*Csefkó* 2000).

Gondot jelent, s egyúttal a tanácsnak a központi területpolitika alakításában betölthető szerepét kérdőjelezi meg az, hogy a gyakorlati működésben hogyan alakul a képviselet, azaz ki vesz részt az ülésen, rendelkezik-e nemhogy döntéshozói, állásfoglalási joggal, de legalább tárca vagy egyéb szerveket illető véleménynyilvánító kompetenciákkal.

Az elmúlt esztendők (kormányváltástól független jelenség) azt a tapasztalatot hozták, hogy mind a tagi, mind a tanácskozási jogú résztvevők között az igazán „súlyos személyiségek", pontosabban az *adott szervezet első számú politikai vezetői nem, vagy csak elvétve vesznek részt.* Különösen érvényes ez a miniszteri képviseletre. Ők ugyanis szinte soha nincsenek jelen az ülésen, de még az is ritka, hogy politikai vagy közigazgatási államtitkárok képviselnék a minisztert. Esetenként egy-egy helyettes államtitkár (ha nem is az ülés egész időtartamára, de) megjelenik, leggyakrabban azonban főosztályvezetői (helyettesi) képviselet jellemzi a kormányzati oldalt (*Csefkó* 1999; *Pálné Kovács*

1999). Az ügyrend 1. sz. melléklete egyébként rögzíti a minisztériumi (helyettesítési) rendet is azzal, hogy a politikai államtitkárokat jelöli meg. Megjegyezzük, hogy 1998-tól kezdődően a tanács adott ülésének elnöki tisztét is ritkán töltötte be a miniszter: zömében államtitkár, helyettes államtitkár vagy az Országos Területfejlesztési Központ főigazgatója látja el az elnöklés feladatát.

Az előző bekezdésben írtak érvényesek a főpolgármesterre, s a tanácskozási jogúak között fölsorolt miniszterekre, s a fölsorolt szervek elnökeire is. A törvényben megjelölt szervi-vezetői képviselet legjobban az önkormányzati s esetenként a kamarai, munkaadói-munkavállalói oldalt jellemzi. Az MTA elnöke a Regionális Tudományos Bizottság elnökét jelölte ki állandó képviselőként. Tény ugyanakkor, hogy a tárcák képviselői az esetek többségében ugyanazok a személyek, s így legalább „helyzetben vannak" a tanács működését illetően.

A tanácsnak hat munkabizottsága van az ügyrend szerint, úgymint vidékfejlesztési, gazdaság- és vállalkozásfejlesztési, területi informatikai, nemzetközi kapcsolatok, koordinációs, forráskoordinációs. Ezek azonban vagy meg sem alakultak, s ha igen, érdemi, folyamatos tevékenységet nem láttak el.

A tanács *feladatainak egyik csoportja általános jellegű,* így pl. az ágazati és területi folyamatok figyelemmel kísérése, a központi közigazgatási szervek és a területfejlesztési tanácsok fejlesztési célkitűzéseinek vizsgálata abból a szempontból, hogy összhangban vannak-e a területi politika céljaival, az elmaradott térségek felzárkóztatásának, az innovatív területek továbbfejlődésének elősegítése, a tudományos kutatások, képzések, továbbképzések fejlesztése, a területfejlesztést szolgáló információs rendszer kialakítása.

Javaslattevő feladatai között említendő a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolása, a pénzeszközök felosztása és a központi keret felhasználása, a megyehatárokon túl terjedő területfejlesztési feladatok közös ellátása. A *közreműködő, összehangoló* típusú jogosítványok köre: az országos és térségi fejlesztési programok, az országos jelentőségű, illetve országhatáron átnyúló infrastruktúra-tervezés, a területrendezési tervekkel (országos, kiemelt térség) kapcsolatosan az önkormányzatok számára kötelezően előírt feladatok, s a nemzetközi együttműködés és az európai integráció kialakítása. A tanács *véleményezi* a területfejlesztési célú támogatások és a decentralizáció irányelveit, a kedvezményezett térségek besorolási feltételrendszerét, s a lényeges területi hatásokkal járó ágazati fejlesztési koncepciókat. Végül, bár a törvényhozó döntési joggal is felruházta, és (saját belső működését érintő kérdéseken túl) az csupán egyetlen kérdésben érvényesül, a megyei területfejlesztési tanács sérelmezett határozata elleni FVM véleményezés esetén.[30]

A tanács állásfoglalásai bizonyos súlyú politikai erővel (mind a két kormányzati ciklusban) *bírtak,* azaz a miniszterek általában figyelembe vették későbbi eljárásaik során azokat, azaz a megtárgyalt jogszabálytervezetek az itt

elfogadottaknak megfelelően „mentek tovább", avagy a miniszter a tanács állásfoglalását tiszteletben tartva hozta meg döntését.

A gyakorlati működés, a tárgyalt napirendi pontok egy része lefedi az előzőekben írtakat, de vannak olyan kérdések, amelyekkel a tanács nem foglalkozott, s vannak, amelyek a feladatok között nincsenek megjelölve, viszont aktualitásuk miatt tárgyalt róluk.[31]

A *legjelentősebbnek és visszatérőnek* a területfejlesztési, vidékfejlesztési előirányzatok, támogatások szabályairól, megosztásáról való állásfoglalások, a területfejlesztési pénzeszközök felhasználásáról szóló tájékoztatók minősíthetők, beleértve ebbe a regionális és megyei fejlesztési tanácsok részére biztosított eszközöket. Itt kell megemlíteni a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerével, a vállalkozási övezetek kijelölésével kapcsolatos állásfoglalásokat is.

A tanács *megtárgyalta* az FVM területfejlesztési stratégiáját, a területi folyamatok alakulásáról és a területi politika érvényesüléséről, s a Nemzeti Fejlesztési Terv készítéséről szóló tájékoztatókat. Több alkalommal foglalkozott az EU-integráció területfejlesztési kérdéseivel, a csatlakozást elősegítő programokkal, a PHARE-ral. Napirendi pontjai között szerepelt jó néhányszor a Balaton mint kiemelt üdülőkörzet (elsősorban rendezés, építés), s a programmegyék fejlesztési programjainak megvalósítása.

Mindezeken túl említendők a Tft. módosításai, a területszervezési eljárási kérdések, a területi információs rendszer, a cigány foglalkoztatási program eredményei, a folyókkal való gazdálkodás, a belvíz- és árvízhelyzet, valamint a saját működéssel kapcsolatos kérdések.

Áttekintve a tanács működését, megállapítható, hogy csak *elvétve* jelentek meg a napirendi pontok között *kifejezetten regionális politikai kérdések.* (Természetesen a Tft. módosítása vagy az Országos Területfejlesztési Koncepció vitája során e kérdések is előkerültek.) Eddig alig foglalkozott a régióépítés általános tapasztalataival, s az egyes régiók avagy a regionális fejlesztési koncepciókkal, programokkal. *A regionális szintre való széles körű és általános decentralizáció vizsgálata (cél- és eszközmeghatározás) eddig ugyancsak nem került napirendre.*

A fentebb jelzett anomáliák, esetlegességek mellett a Tanács *érdemi* (ha nem is meghatározó) *konzultatív testületi szerve* a területfejlesztésnek, régióépítésnek.

Itt szólunk végül a tanács titkársági feladatait az FVM hivatali szerveként ellátó *Országos Területfejlesztési Központról* (OTK). Ez az a szervezet, amelyről a Tft. csupán annyit jegyez meg, hogy „a tanács titkársági feladatait a miniszter hivatali szerve útján látja el". Struktúrájában, tevékenységében azonban jóval túlnőtte egy „egyszerű" titkársági (adminisztratív) jellegű szervezetre meghatározottakat.[32]

Az OTK ellátja a tanács működésének előkészítésével összefüggő feladatokat (előterjesztések, meghívók). E mellett viszont egyéb fontos tevékenységet is végeznek. Ezek közül a tudományos kutatások támogatása, a szakmai, szakértői tevékenységek fejlesztése emelendő ki, továbbá az az „elévülhetetlen" munka, amit a régióigazgatóik által (korántsem konfliktusmentesen) fejtettek ki az elmúlt esztendők során a hazai régiók megerősítése, a régióépítés tekintetében.

Regionális szintű fejlesztési tanácsok

Térségi fejlesztési tanács

A Tft. 1999. évi módosítása lényegesen megváltoztatta az 1996-ban kialakított területfejlesztési területi intézményrendszert, annak feladat- és hatásköri rendjét éppúgy, mint jogállásukat, s a képviseleti és hatásköri rendet. Sőt, ha a módosítás alapvető céljait vizsgáljuk, úgy annak zöme (ahogy az a miniszteri expozéban elhangzott) ezt a szintet érintette. Így: „a területfejlesztés középszintű (elsősorban regionális) intézményrendszerének megerősítése a tervezési–statisztikai régiók garanciális, stabilitást jelentő elemeinek előírása, az Unió strukturális alapjaiból származó források fogadóképességének biztosítása, a nemzeti, a regionális fejlesztési programok kidolgozásával, végrehajtásával összefüggő keretek kialakítása (*Csefkó* 1999).

A központi (állami) szervek oldaláról vizsgálva jelentős különbségek mutathatók ki (s bizonyos inkonzisztencia is megmutatkozik) mind a térségi fejlesztési tanácsok, mind a regionális fejlesztési tanácsok tekintetében, főként, ami az állami szerepvállalást illeti.

A térségi fejlesztési tanácsok kikerültek a kormányzati területfejlesztési politika látóköréből. Ez egyrészt megmutatkozik abban, hogy a működésükhöz szükséges pénzeszközök biztosításáról maguknak kell gondoskodniuk. De megmutatkozik abban is, hogy a tagok között csak feltételesen szerepelnek (szerepelhetnek – vagylagos) miniszterek. A tagi kör ugyanis: a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok elnökei, a kamarák egy-egy, s a területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb hat képviselője.[33]

E jogi személyiséggel rendelkező tanácsok létrehozói a regionális, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok lehetnek. Kivételt képez ez alól a balatoni üdülőkörzet, melyre a törvény rendeli el a *Balatoni Fejlesztési Tanács* létrehozását. Ennek megfelelően ez a szerv *a Kormány kitüntetett figyelmében* részesül, mivel a tagi körben külön megjelenik a Kormány kinevezett képviselője és kilenc miniszter. Külön rendelkezik a törvény az e tanács hatáskörébe utalt pénzeszközök fölötti döntési jogosítványokról.[34]

A térségi fejlesztési tanácsok tekintetében valóságos feladat- és hatáskörtelepítésről nem lehet beszélni, ugyanis a létrehozásuk elve feltételes, önkéntes, másrészt a számukra megfogalmazottak is túl általánosak: megyehatáron túl terjedő, valamint egyes kiemelt területfejlesztési feladatokban való együttműködés. Maguk az érintettek azonban (megállapodásban) átruházhatnak e szervre olyan feladatokat, amelyeket a Tft. vagy a regionális, vagy a megyei fejlesztési tanácsok számára határozott meg.[35]

Más a helyzet a Balaton esetében. Itt ugyanis a jogalkotó e tanács hatáskörébe utalta – a balatoni üdülőkörzetre vonatkozóan – a területfejlesztési koncepció és program kidolgozását, s más közös (?) területfejlesztési feladatok ellátását (a közös jelző itt valószínűleg a regionális fejlesztési és a megyei fejlesztési tanácsokra értendő) és a területrendezési tervek készítésében való közreműködést.[36]

E szerveződési formák – a jelzett bizonytalanságok ellenére is – *részei a területfejlesztés regionális intézményrendszerének,* még akkor is, ha egyesek megszűntek (mármint a korábbi jogelődök, mint pl. a 6-os út) ugyanakkor fölvetődtek újabbak létrehozásának igényei is (pl. Tisza-tó, Velencei-tó).

Regionális fejlesztési tanács

A Tft. által létrehozott regionális fejlesztési tanácsi rendszer („területfejlesztési régiók") ugyan nem érintette az Alkotmánynak, az ország területi struktúrájára vonatkozó rendelkezéseit, azonban lényeges áttörést jelentett több tekintetben is azzal, hogy e szervezet jogi jellegének, funkcióinak, feladatainak rögzítésével beillesztette a közjogi vagy inkább a közszolgáltatási szervek területi rendszerébe (*Csefkó* 2000).

A törvény közvetett módon határozza meg *illetékességi területüket* (vitatható módon, visszautalással egy Ogy. határozattal elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban meghatározott hét tervezési–statisztikai régióra). A jogi személyiségük is eltérően került meghatározásra más szervekhez képest. A megyei területfejlesztési tanács esetében ugyanis csak ő a jogi személy, itt viszont a tanács mellett a munkaszervezet is külön jogi személyiséget kapott – ami részbeni függetlenséget, önállóságot is jelez.[37]

Vitatható a székhely kijelölésével kapcsolatos metódus is. A megye esetében ugyanis a törvényhozó meghatározta a megyeszékhely várost, itt viszont a jogi személyiséggel rendelkező tanács székhelye egyáltalán föl sem merül (ez véleményünk szerint jogi nonszensz), s a tanács munkaszervezetének székhelyéről pedig vagy a tanácsnak kell dönteni (ahogy ez meg is történt, nem kevés politikai csatározást kiváltva), s ha nem sikerül, úgy a Kormány kijelölése következik.[38] Ez a szabályozás, pontosabban a szabályozás hiánya félő, hogy károsan

hat majd a régióépítésre, a regionális szint szereplőinek együttműködésére, s folytonosan jelenlévő politikai csatározásokat jelent az érintett városok között (*Pálné Kovács* 1999; *Csefkó* 1999).

A tagi kör kapcsán a Tft. módosítását követően – mint ahogy a bevezető megjegyzésünkben arra utalunk – komoly politikai és szakmai aggályok fogalmazódtak meg az állami túlsúly miatt. Ezeket itt nem kívánjuk ismételni, csupán azt jegyezzük meg, hogy innen „kikerült" a NKT minisztere, viszont az ISM a tanács tagja lett. Pontosabban nem ő (mint ahogy a többi esetben sem a miniszter), hanem annak képviselője. Az egyéb tagok között megkérdőjelezhető a RIB bedelegálása, s az önkormányzati térségfejlesztési társulások képviseleti arányának háromra csökkentése.

A megyék, illetve megyei jogú városok számától is függő, húsz-egynéhány fős testületben tíz hely illeti a minisztériumokat, megyénként egy-egy a megyei területfejlesztési tanácsokat, a területfejlesztési önkormányzati társulásokat. (Számuk így háromra csökkent, a gazdasági szervek pedig innen is kikerültek.) Tény viszont, hogy széles körű tanácskozási jogú részvételt biztosít az érintettség okán. A regionális fejlesztési tanácsok munkájában – immár csak informális résztvevőként – részt vesznek továbbra is az OTK régióigazgatói.

Az egyes tárcák egymással nem egyeztetett és nehezen követhető elvek szerint alakították saját képviseletüket.[39] Ebből fakad, hogy a miniszteri képviselők között találhatók országgyűlési képviselők, polgármesterek és közgyűlési tisztviselők, igazgatók és minisztériumi főosztályvezető vagy főtanácsos, avagy az adott régióban dolgozó köztisztviselők vagy egyéb foglalkozást végzők.

A magunk részéről vitathatónak tartjuk a Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács kiemelését a rendszerből. Ugyanis itt a Kormány egy újabb képviselője jelenik meg a főpolgármester mellett, amit tarkít a kerületi önkormányzatok (korántsem tisztázott milyen eljárással megválasztott) képviselője és további két térségfejlesztési társulás képviselőjének biztosítása a tanács munkájában.

Az immár költségvetési törvény által is biztosított működési-pénzügyi keretekkel rendelkező regionális fejlesztési tanácsok feladatainak egy része általános jellegű, míg egy másik, jelentősebb részéhez hatásköri jellegű jogosítványokat kapott.[40]

Az általános jellegű együttműködési követelmény, *a régió társadalmi–gazdasági helyzetének vizsgálata* és értékelése mellett a válsághelyzet megoldásában való közreműködés, a források gyűjtésének lehetősége jelenik meg. Ezen túl megállapodás-kötési és bizonyos koordinációs jogosítványok tartoznak e körbe (a régión belüli térségi szereplőkre vonatkoztatva), valamint egy véleményezési (a területét érintő fejlesztési dokumentumok) s egy javaslattételi (helyi, térségi, központi és nemzetközi források szerzésének és felhasználásának idő-

beni ütemezése), továbbá egy tájékoztatási (a programok megvalósításáról és a pénzügyi felhasználásról való nyilvántartás alapján) jellegű feladat.

Döntési jellegű jogosítványai a régió fejlesztési dokumentumainak kidolgozása és elfogadása, a gazdaságfejlesztési koordinációs feladatok ellátása, pénzügyi terv készítés a programok megvalósításához, s a programok és alprogramok megvalósításáról, hatékony és szabályszerű feladatellátásról való döntés.

A feladat- és hatásköri rend a tanács számára meghatározott funkciókra figyelemmel történt. Miként azonban azt korábban érintettük, amennyiben a területfejlesztési (ilyen célú ágazati) források decentralizálása következne be, s fogható közelségbe kerülnek az EU-s források, illetőleg a csatlakozást elősegítő támogatások, úgy ezekre tekintettel erre a szintre lehetne telepíteni az ezekről való döntést, célmeghatározást stb. nyilvánvaló összefüggésben azzal, hogy mi lesz a másik területi szint, a megyei területfejlesztési tanács sorsa (*Horváth* 1999; *Pálné Kovács* 1999).

A regionális fejlesztési tanácsok szerepét, s általában is a regionális politika erősítését jelentené, ha a régiók között is kialakulhatna egy folyamatos párbeszéd. Ez, az e tanácsok elnökei által alkotott egyeztető bizottság révén valósulhatna meg. Eme – esetenként és szükség szerint tanácskozó – szervezet, mind a különböző fejlesztési dokumentumok, mind a nemzetközi forrásszerzés, mind a lobbizás, mind az Országos Területfejlesztési Tanács és más központi szervekkel való kapcsolatokban láthatna el egyeztető (a lehetőségek és érdekek szerinti konszenzust alakító) fórum szerepet.

Jegyzetek

[1] A tanulmány alapját a „Az EU-konform területfejlesztési régiók kialakítása" c., a MEH megbízásából az MTA Regionális Kutatások Központjában 2000 márciusában készült kutatás (témavezető: Pálné Kovács Ilona) keretében írott anyag képezte.

[2] Ennek egyik uniós visszhangot is kiváltó, s a magyar kormányzati szerveket is állásfoglalásra késztető eseteként említendő, amikor a Parlament Területfejlesztési Bizottságában Hans Beck a magyarországi régiók EU-megbízottja 2000. augusztus végén komoly kritikával illette a törvényi szabályozás nyomán bekövetkezett helyzetet.

[3] Tft. 2. § a), d) pont.

[4] Tft. 6. § d), d), h), i) pont.

[5] Ügyrend 1. §.

[6] Az ilyen irányú vizsgálatainkat 2000 márciusában végeztük.

[7] Az Országgyűlés Területfejlesztési Bizottságának 2000. évi tavaszi ülésszakának (március–június) munkaterve.

[8] Tft. 3. § (1) bek. c) pont.

[9] Tft. 5. § d) pont.

[10] Tft. 7. §.

[11] Tft. 7. § i) pont.

[12] Tft. 7. § b), ad), f), i), g) pont.
[13] Vélhető, hogy ez az előzetes állásfoglalás (7. § b) pont) gyakorlatilag erős jogosítvány, elvileg azonban ez jogi „műfaja" miatt nem kell, hogy kösse az érintett szerveket. Ha pedig az összhang biztosítása volt itt a törvényhozói akarat, úgy egy ennek megfelelő eszközt kellett volna konzisztencia az országos tervvel való összhang megteremtése érdekében.
[14] 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet.
[15] 183 (XI. 11.) Korm. r. (valamint ennek módosításai).
[16] 155/1998. (IX. 30.) Korm r. (tov.: R.)
[17] Vö. R. 1. § (2) bek.
[18] 156/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet.
[19] 50/1990. (IX. 19.) Korm. rendelet.
[20] Mint az ismert, azóta (2000. március) e minisztérium kettévált.
[21] 151/1994. (XII. 17.) Korm. rendelet.
[22] 158/1998. (1998. IX. 30.) Korm. rendelet.
[23] 147/1994. (XI. 7.) Korm. rendelet.
[24] 154/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet.
[25] 171/1998. (X. 15.) Korm. rendelet.
[26] 162/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet.
[27] 161/1998. IX. 30.) Korm. rendelet.
[28] Ezen az 1999. évi módosítás sem változtatott, azaz nem tett eleget ama javaslatoknak, amit e tekintetben szakmai-politikai berkekben egyaránt megfogalmaztak.
[29] Itt a Tft. 8. §-ára, valamint a tanács 1998. november 18-án elfogadott ügyrendjében foglaltakra támaszkodunk.
[30] Tft. 8. § (7) bek.
[31] Az 1999–2000. évi napirendi pontok alapján.
[32] Tft. 8. § (6) bek.
[33] Tft. 15. § (8) bek. a), d) pont.
[34] Tft. 15. § (8) bek. e), f) pont; (14) bek.
[35] Tft. 15. § (3) bek.
[36] Tft. 15. § (2) bek.
[37] Tft. 16. § (1)–(2) bek.
[38] Tft. 16. § (6) bek.
[39] Az itt jelzett koordináció, összehangolás hiánya nem csupán a képviseletre érvényes, hanem általában is az állami szervek közötti egyeztetések elmaradására.
[40] A következő két bekezdésben a Tft. 17. § (2), (3), (4) bek. alapján, de másfajta csoportosításban adjuk a feladat-katasztert.

Irodalom

Berényi S.–Pálné Kovács I. (1998) A területfejlesztés intézményrendszere. – Hörcher F.-né (szerk.) *Területfejlesztés Magyarországon.* Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, 27–38. o.

Csefkó F. (1998) A területfejlesztés intézményrendszerének hatása az önkormányzati rendszerre. – Fogarasi J.–Galambos K. (összeáll. és szerk.) *Közigazgatás és társadalom – a működő közigazgatás.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 37–40. o.

Csefkó F. (1999) Törvénymódosítás kistérségi, megyei és regionális szinten. – *Önkorkép.* 11–12. 25–26. o.

Csefkó F. (2000) Az államigazgatási–önkormányzati–területfejlesztési intézményrendszer összefüggései. – Petrétei J. (szerk.) *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 25–36. o.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Horváth Gy. (1999) A területfejlesztés intézményrendszere és az integráció kölcsönhatásainak következményei. – Horváth Gy. (szerk.) *Bővítés és a nemzeti regionális politikák változása. (A kohéziós és a 90-es évtizedben csatlakozott országok területfejlesztési rendszerei.)* Budapest, Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja. 207–240. o.

Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Szaló P. (1999) A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeli feladatai. – *Magyar Közigazgatás.* 1–2. 8–17. o.

VÁLTOZÁSI IRÁNYOK A TELEPÜLÉSHÁLÓZATBAN

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.

ADALÉKOK A VÁROSÁLLOMÁNY 1990 UTÁNI ÁTALAKULÁSÁHOZ

Beluszky Pál

A városhálózat bonyolult *rendszer*. A politikai rendszerváltozáskor a városrendszer működésének számos feltétele is megváltozott, s ennek következményei szerteágazóak. E változásokat a tudomány részleteiben még nem vette vizsgálat alá – a „helyzet" képlékenysége miatt erre esetenként lehetősége sem volt –, így alábbi vázlatunk is legfeljebb adalékokat szolgáltathat, s kutatási feladatokat jelölhet ki a városállomány változásaival kapcsolatban.

A városállomány formálódásának általános feltételei 1990 előtt a következők voltak:

Annak ellenére, hogy már 1990 előtt is megjelentek „piaci elemek" a településhálózat, így a városállomány fejlődésében (a magánvállalkozások telephelyválasztása, a regionális helyzetből fakadó előnyök, a lakosság vásárlóereje, de ide sorolható a különböző „regionális lobbyk" tevékenysége, a „tervalkuk" eredményei stb. is), a *felülről való irányítottság* e téren is meghatározó szerepet játszott. A *felülről való irányítottság* nem feltétlenül állami, kormányzati irányítást, illetve beavatkozást jelentett, hanem pl. az állami nagyvállalatok által vezényelt iparosítást, telephelypolitikát, településfinanszírozást és intézményfenntartást. Az ipari üzemek többnyire nem a fokozatosan felhalmozódó helyi tőke bevonásával vagy a kisiparból kinőve jelentek meg egy-egy városban, hanem egyetlen „központi" döntés eredményeként, egyik napról a másikra megváltoztatva a települések funkcióit, pozícióit. Egyes „funkciók" letelepítése többnyire nem számolt a település „előzményeivel", adottságaival; nem folytatta a „szerves fejlődést", a tulajdonlás révén nem hozott létre szoros kapcsolatot a vállalat s a település (illetve lakói) között, nem gyarapította a helyi tőkét, gyakran nem szervesült a telephelyet adó falu vagy város gazdaságával–társadalmával. Egy-egy üzem, iparág csődje, felszámolása, termelésének visszaesése ismét drasztikusan változtathatta meg egy-egy település helyzetét, főleg természetesen a monofunkciós települések, a kisvárosok, községek esetében. A helyi adottságok, erőforrások, elképzelések, a helyi társadalom milyensége háttérbe szorult a városfejlődés folyamatában, illetve csak áttételesen érvényesült (pl. egyes városok érdekérvényesítési képességén keresztül). Ehhez járult a helyi (tanácsi) bevételek jelentéktelen aránya, szerepe, a közigazgatási besorolás

(megye- vagy járási székhely, város vagy község) fontossága a települések helyzetének alakításában. A „felülről való irányítottság" is hozzájárult a *városállomány homogenizálódásához,* a „modellszerű" elemek terjedéséhez s a *koncentrált* fejlődéshez.

A *homogenizálódás* és a *koncentráció* egyébként is a nyolcvanas évek végéig a településfejlődés folyamatának *általános tendenciája.* A homogenizálódást támogatta a társadalom és gazdaság irányításának, ellátásának, az ezt szolgáló intézményhálózatnak a *monopolizált helyzete,* a központosított intézményeknek országosan egységes, modellszerű elosztása, funkciója stb. A pénzintézeti tevékenységet évtizedeken át a Magyar Nemzeti Bank és az OTP látta el, egységes hierarchiába foglalva, azonos hatáskörökkel, tevékenységekkel. Ilyen körülmények között pl. „regionális pénzügyi központ" kialakulása elképzelhetetlen volt. Hasonló elvek szerint működött az egészségügytől (itt „normatívák" alapján határoztak az egészségügyi intézmények telepítéséről, s ugyancsak elképzelhetetlen volt pl. több száz fogorvost eltartó „fogász-városok" kialakulása) kezdve a tudományos ismeretterjesztésen, a múzeumi szervezeteken át a helyi sajtóig az államosított, „intézményesített társadalom" szinte minden szegmense. Az állami keretekbe szorított tevékenységek ugyanakkor *koncentrációt* eredményeztek, az ügyvédi munkaközösségekbe kényszerült ügyvédi tevékenységtől a megyei sütőipari vállalatok keretében dolgozó pékekig. A mezővárosok erőteljes iparosítása, az iparvárosok városi intézményeinek fejlesztése azt eredményezte, hogy kevés sajátos profilú város maradt a magyarországi városállományban. *„Szabványosított" volt a városokban kialakított intézményhálózat* is, függetlenül a tényleges igényektől (*Beluszky* 1999a).

A társadalomépítés-irányítás szocialistának nevezett modelljét átható koncentrációs hajlamok és törekvések egybeestek a *magyarországi urbanizációs folyamatok adott szakaszával* – az ún. I. urbanizációs ciklus – *együttjáró koncentrációs folyamatokkal* (*Enyedi* 1984). Ezeket a tendenciákat támogatta a településhálózat-tervezés s a településfejlesztés gyakorlata is. Ám az urbanizálódás – a városfejlődés, városodás – a településfejlesztő beruházások szélsőséges koncentrálása ellenére, a gazdaság extenzív növekedése ellenére sem követte a városok ipari szerepkörének bővülését. A városok – egy részének! – látványos, gyors növekedése, a nagy volumenű, ugyancsak a városokba koncentrált lakásépítés ellenére az ország *„alulurbanizált"* állapotban maradt – legalább is, ha a városi ipar s a központi funkciók volumenéhez mérjük azt. Az „alulurbanizáltság" következménye lett a tömeges *ingázás.* Az ország keresőinek kereken egyötöde, a községek lakosságának viszont bő kétötöde ingázóvá vált. Növelte az ingázók számát, hogy a városok közelébe igyekvő, de a városban állami lakáshoz nem jutó családok a városkörnyéki falvakba települtek át (az olcsóbb építkezési lehetőségek, a mellékjövedelmek könnyebb megszerezhetősége, a rusztikusabb életforma csábításának–kényszerének engedve) s így

megmaradtak az ingázók táborában. E folyamatoknak a településhálózatra gyakorolt hatása sokrétű volt; az ingázás elterjedése majd az egész országot egyetlen hatalmas lakóövezetté formálta, ám „valódi" agglomerálódás csak néhány helyen, elsősorban Budapest környékén lépett fel. A szocialista korszak korábbi szakaszában – ötvenes–hatvanas évek – a *települések közötti,* mindenekelőtt a falvak közötti *különbségeket* első renden a foglalkozási átrétegződés előrehaladása, az ingázás mértéke, az esetleg a községekbe települt bányászkodás vagy ipar mértéke alakította ki.

A nagyarányú ingázás *kiszolgáltatottakká* tette a lakóövezetet, agglomerálódó térségeket a munkahely-központjukkal szemben (ennek következményei a kitermelőipart, nehézipart sújtó válság nyomán igen súlyosak).

A „relatív" koncentráció egyben *hierarchizálódást* jelentett. A megyeszékhelyek hatalmi központokká válása, a megyeszékhelyeken, valamint – a nyolcvanas évek első feléig – a járási székhelyeken felszaporodó intézmények, a falusi térségekben lezajló „körzetesítési" folyamat, a települési autonómia hiánya, a településhálózat-fejlesztés ösztönzése nyomán a fővárostól az ún. társközségekig – a „nem-tanácsi-székhelyekig" – tagolt, a lakosság mindennapi életét, életkörülményeit, esélyeit stb. messzemenően befolyásoló *hierarchikus láncolat alakult ki.* Ez befolyásolta, irányította a migrációt, a népesedési folyamatokat, a helyi társadalmak rétegződését, az ellátottsági színvonalat és így tovább. A társadalmi–foglalkozási hierarchiában való előrelépés igénye előbb-utóbb szükségessé tette a településhierarchiában való „előrelépést" is (migráció). A *területi differenciák* elsősorban a *településhierarchia mentén alakultak ki,* s csak másodsorban az egyes régiók között. A foglalkozási szerkezet, a települések ipari–agrár–lakó-funkcióiban mutatkozó különbségek mérséklődése, a mélyreható különbségekkel járó hierarchizálódás következménye volt, hogy *a települések típusainak megállapításakor a hierarchikus szempontok kerültek előtérbe.* Ilyen szempontú volt az Országos Településhálózatfejlesztési Koncepció kategória-rendszere, ha a tervezett állapotot vette is figyelembe.

A városfejlődést – legalábbis deklaráltan – a településhálózat-tervezés irányította; 1971 óta az OTK. A reálfolyamatokra gyakorolt hatását különbözőképpen ítélik meg. Mindenesetre „ideológiai" hátteret adott ahhoz, hogy a településfejlesztés szélsőségesen „városorientált" legyen Magyarországon (hosszú időn keresztül a városoknak juttatva a településfejlesztési eszközök 90–92%-át). Az OTK hozzájárult – ha nem is hozta létre, mint sokan vélik – a hierarchikus tagolódás túlzott szerepének kialakulásához, a városhálózat „modell-szerűségéhez".

A városállomány formálódása 1990 után

A városállományt ért hatások egy része nem is az „új" feltételekből, a piacgazdaság kialakulásából fakadt, hanem a szocialista érában létrejött struktúra válságából, lebontásából.

A „szocialista gazdaság" válsága, a termelés visszaesése már 1990 előtt jelentkezett, s ezt a folyamatot „1990" felgyorsította (a piacgazdaság követelményeinek – gazdaságosság, hatékonyság, piacképesség stb. – jelentkezése, a KGST-piac összeomlása stb.). A politikai–társadalmi változások kezdetben – különösen 1990–1996 között – erős gazdasági recesszió közepette zajlottak, majd az 1996 után meginduló gazdasági növekedés sem a „régi" gazdasági szerkezetet rehabilitálta.

1989 után csökkent a bruttó hazai termék értéke, ennél is nagyobb mértékben az iparban, különösen az építőiparban előállított érték. 1988 és 1993 között az ipari keresők száma kb. 540 ezer fővel (az 1988. évi érték 38%-ával), az összes foglalkoztatott száma 1,1 millióval csökkent. Az 1980. évi értékekhez viszonyítva 70–72%-ra estek vissza a beruházások is, hosszabbtávú, tartós recessziót jelezve.

A termelés visszaesése – a közfelfogással ellentétben – nemcsak a bányászatra (1993-ban az 1985-ös termelés 57,6%-át adta) és a kohászatra–fémfeldolgozásra (1993-ban az 1985-ös termelés 53,3%-a) terjedt ki, hanem a korábban főleg KGST-piacra termelő ruházati iparra (a termelés 45,2%-ra esett vissza 1985-höz képest), az *élelmiszeriparra* (az export-értékesítés a korábbi [1985] 73,9%-a) is. A termelés visszaesése egy sor bánya s ipari üzem bezárására vezetett, főleg *Borsod-Abaúj-Zemplén* megyében (szénbányák bezárása, az ózdi kohászat felszámolása), *Nógrád* megyében, *Komárom-Esztergom* megyében. Mindezek következtében kiterjedt *válságövezetek* alakultak ki, melyek nemcsak a bányász- és ipari jellegű településeket foglalják magukban, hanem ingázási övezeteiket is. Nagy, *összefüggő válságzónák* alakultak ki *Északkelet-Magyarországon,* az *Ózd–Miskolc* tengely mentén, *Szabolcs-Szatmár-Bereg* megyében, *Nógrádban,* a *Dunántúli-középhegység* több bányászati körzetében. A termelés „látványos" visszaesése ugrásszerűen megnövelte a munkanélküliek számát a városokban is.

Néhány várostól eltekintve olymértékben csökkent az ipari–bányászati keresők száma, hogy az alapvetően megváltoztatta a városok funkcionális szerkezetét, településhálózati helyzetét, típusát, lakóinak életformáját stb. Tipikus példája e folyamatnak *Ózd,* a kapitalista, majd szocialista iparosítás jellegzetes terméke, ahol az ipari munkahelyek száma 18 ezerről 3 és félezerre csökkent, az 1000 lakosra jutó iparban dolgozók száma 89, oly alacsony, hogy ez a 40 ezer lakosú népességtömörülés ma már nem iparváros (de még nem valami más); lakóinak száma másfél évtized alatt közel 10 ezer fővel csökkent. *Oroszlány-*

ban, Komlón harmadára, *Várpalotán, Martfűn* kevesebb mint felére esett vissza az ipar lakosságszámhoz mért súlya *(1. táblázat)*. De nemcsak a kifejezetten ipari funkciójú városokban mérséklődött a gyáripar súlya, hanem a vegyes funkciójú városokban is; pl. *Tatabánya* ipari szerepköre ma már – lélekszámához képest – szerény, előtérbe kerültek igazgatási, szolgáltató, oktatási, kereskedelmi stb. funkciói. A majdhogynem iparvárossá „fejlesztett" *Sopron* is visszaváltozott sokfunkciójú várossá. Az a tény, hogy 15 év alatt (1982–1997) a városokban az ezer lakosra jutó ipari keresők száma 200-ról 70-re esett vissza, s a csökkenés aránya meglehetősen eltérő volt, újra-differenciálta a városállományt.

1. táblázat

Néhány város ipari szerepkörének változása, 1982–1997

Városok	Az ipari keresők száma, 1982	Az ipari keresők száma 1000 főre, 1982	Az ipari keresők száma, 1997	Az ipari keresők száma 1000 főre, 1997
1. Ózd	17 782	367	3 698	89
2. Oroszlány	7 792	369	2 458	118
3. Komló	10 394	337	3 094	111
4. Várpalota	11 425	399	4 409	167
5. Martfű	5 159	749	2 584	350
6. Kazincbarcika	12 961	333	6 328	184
7. Sopron	13 986	254	5 256	98
8. Nyírbátor	3 211	232	1 245	94
9. Balassagyarmat	9 409	314	5 532	185
10. Hódmezővásárhely	11 129	205	5 277	107
11. Ajka	10 956	358	6 951	212
12. Tatabánya	18 959	245	5 360	74
13. Miskolc	50 552	239	16 502	93
14. Nagykanizsa	15 200	278	8 405	160

Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1982, 1998. Budapest, KSH.

A városok *ipari munkahelyeinek csökkenése* s az *ország általános demográfiai helyzete* eredményezi, hogy merőben új – s városok esetében szokatlan! – *népesedési folyamatok* jelentkeztek városainknál. Városhálózatunk formálódása ugyanis *csökkenő népességű országban* zajlik (1998-ban közel 44 ezer fővel csökkent az ország lakossága, s ez a tendencia a népesség-előrebecslések szerint a XXI. század első harmadában sem változik meg alapvetően (a kedvezőbb becslések szerint is csak 8,5–8,6 millió lesz az ország népessége 2040-ben). 1990 után az ország valamennyi régiójában, megyéjében *természetes fogyás*

tapasztalható. A városok népessége azonban gyorsabban csökkent 1990 után, mint az országé: 1998-ban már csak az 1990. évi népesség 95,7%-a tartózkodott a városokban; következésképp városaink vándorlási veszteséget szenvednek, pl. egyetlen évben, 1998-ban több mint 17 ezer főnyit. Egyes városok népessége látványosan csökken; Budapest 1990 óta lakosságának 8,8%-át (!) vesztette el, közel 180 ezer főt! Hasonlóan „látványos" Miskolc népességvesztése (1990 óta 11,6%), Várpalotáé (20,9%!) stb. A budapesti agglomeráció városainak népessége viszont – az urbanizáció újabb ciklusát jelezve – továbbra is erőteljesen növekszik (Szentendre 14,9, Szigetszentmiklós 13,7, Érd 15,6%).

Részben a „régi struktúrák" lebontásának következtében változtak meg a városfejlődés *regionális keretei.* E folyamat még nem zárult le, így az ország *térszerkezete kiforratlan,* az elmúlt években gyors ütemben változott.

Ezzel (is) magyarázható, hogy az ország *makroszerkezetéről* eltérő vélekedések alakultak ki a szakemberek körében is (*Enyedi* 1996):

- A legáltalánosabb vélekedés szerint a Duna vonala jelent markáns határt a megújuló, kedvező helyzetű, csekély munkanélküliséggel sújtott, a „Nyugathoz" közelfekvő *Dunántúl* és a válság által leginkább érintett *Alföld* és *Észak-Magyarország* között.
- Elterjedt nézet az ország háromosztatú modellje; a Nyugat és Kelet elkülönülése mellett hangsúlyozzák a főváros és a „vidék" éles elkülönülését, Budapest kiemelkedő jelentőségét a gazdaság „új" elemeinek befogadásában.
- Az empirikus vizsgálatok az előbbieknél tagoltabb térszerkezetet tártak fel.

A térszerkezet átalakulásának főbb elemei a következők:

- Korábban a *településhierarchia mentén* erős differenciálódás alakult ki, mind a társadalom összetételében, demográfiai jellemzőiben, mind a helyi munkaerőpiacon, az életkörülmények, az alapfokú ellátás stb. terén. Így a térszerkezetet a mozaikosság jellemezte. Ma ezen állapot *inverziója* figyelhető meg: a kedvező vagy kedvezőtlen jelenségek *térségi, regionális szinten* jelentkeznek (megváltozó földrajzi fekvés, válságtérségek kialakulása stb.), a régiók között kialakuló differenciák lesznek a meghatározóak, ugyanakkor *a települések közötti differenciák mérséklődtek.* A térszerkezet mozaikossága halványul, a regionális hovatartozás egyre szigorúbban határozza meg a települések lehetőségeit.
- Változóban van a térségek, települések közötti *különbségeket kialakító tényezők fontossági sorrendje.* Míg korábban a településhierarchiában elfoglalt helyzet, az ehhez szorosan kötődő infrastrukturális és intézményi ellátottság volt a legfontosabb differenciáló tényező, s a teljes foglalkoz-

tatottság keretei között a munkaerő-piaci helyzet kihatásai enyhébbek voltak, ma elsősorban a *jövedelemszerzés lehetőségei* határozzák meg egy-egy térség helyzetét (vállalkozások esélyei, munkaerő-piaci helyzet, a befektetők helyzetértékelése stb.).

- A gyorsütemű változások következtében sokféle – lebomló és most alakuló-szerveződő – *térszerkezeti elem* „él" egymás mellett; pl. a *tradicionálisan hátrányos helyzetű* térségek, „újabb" *válságtérségek,* ahol a bányászat, kohászati és fémipar, hadiipar került válságba („rozsdaövezetek"). Ezen térségekhez csatlakoznak a nagykiterjedésű – olykor megyényi – volt ingázási övezetek, ahol a munkanélküliség szélsőséges értékeket érhet el, a viharos gyorsasággal *átértékelődő térségek* (pl. az osztrák és szlovén határövezet, mely a „holt" határ idején forgalmi árnyékban fekvő, kedvezőtlen agráradottságú zóna volt, mára viszont kifejezetten előnyös helyzetű területté vált, az osztrák piac közelsége, az ausztriai munkaalkalmak, a bevásárló-turizmus, a megélénkült idegenforgalom következtében stb.).
- A gazdaság, a szolgáltatások „új" elemei az átalakulás kezdeti szakaszában néhány térségben, településben, „hídfőállás-szerűen" jelennek meg. Ez, legalábbis átmenetileg, fokozza az egyes térségek, települések közötti („színvonalbeli") különbségeket. Máig elsősorban *Budapest* és agglomerációja, néhány régióközpont (Miskolc kivételével), s a nyugati határszél, a Bécs–Sopron vagy *Mosonmagyaróvár–Győr–Budapest* tengely környéke dinamizálódott egyértelműen. Így a térszerkezetben kitüntetett szerepet nyertek a *pólusok.*
- Az ország *nemzetközi környezetében* végbemenő – gyors – változások igen rövid időn belül éreztették hatásukat a magyar régiók helyzetében. A határok „felnyitása", a politikai–gazdasági kapcsolatok irányának megváltozása az ország nyugati térségeit értékelte fel a keleti országrészekkel szemben. Hasonló hatással járt a „keleti" piacok összezsugorodása.

Az „új" struktúra építésében szerepet játszott, hogy:

- 1990 után fokozatosan kialakultak a *piacgazdálkodás politikai, jogi, tulajdonosi* feltételei. A települések, köztük a városok is *kiléptek a települések „piacára".* Ha nem is szűnt meg – teljesen nem is szűnhetett meg! – a településfejlődés lehetőségeinek „központi" befolyásolása (az önkormányzati fejlesztési–működtetési eszközök igen magas hányada a központi költségvetésen keresztül jut el a településekhez, a saját bevételek aránya – néhány speciális helyzetű településtől eltekintve – csekély stb.), számos változás *növelte a városok önrendelkezésének lehetőségeit* (az önkormányzat vagyonhoz-jutása, az önkormányzati vagyonból származó bevételek, az önkormányzati jelleg erősödése, a privatizáció stb.). A gaz-

daság, de egyes városi intézmények telephelyválasztása is *a piaci verseny szabályai szerint zajlik,* abba az állam (a kormányzat, a közigazgatás, a területfejlesztés szervei stb.) legfeljebb közvetett eszközökkel szólhat bele. A városok adottságai (földrajzi, forgalmi helyzetük, a környezet állapota, az infrastrukturális ellátottság, a munkaerő-piaci helyzet, a vásárlóerő, a lakosság igényei, a városvezetés „nívója" stb.) határozták meg a gazdaság és – részben – az intézményhálózat mozgását.

- A gazdasági beruházásokhoz a korábbi gyakorlatban közvetlenül „csatlakoztak" az infrastrukturális fejlesztések, az állami lakásépítés stb. Ez a szoros kapcsolat mára megszűnt, noha a „gazdaság" természetesen hozzájárul a foglalkoztatáshoz, a lakosság jövedelmeihez, a városok adóbevételeihez. Ám ezen kapcsolat lazulása korlátozza a területfejlesztés eszköztárát is. (Az iparfejlesztés és településfejlesztés korábbi szoros kapcsolata a múlté.)
- A piaci viszonyokat figyelembevevő gazdaság „mozgása", telephelyválasztása új egyenlőtlenségek kialakulásához vezethet. A gazdaságfejlesztésnek ma nincs „szociálpolitikai" indítéka. Máris megindult a gazdaság regionális átrendeződése. A kedvezőbb adottságú térségek – Budapest, a főváros környéke, az Északnyugat-Dunántúl, a Balaton környezete stb. – tömörítik a gazdasági szervezetek többségét. *Átalakulóban van az ország regionális szerkezete.*
- Az 1990. évi önkormányzati törvény elfogadásával változtak a városfejlődés közigazgatási feltételei. Csökkentek az eltérő jogállásból fakadó előnyök és hátrányok. Az önkormányzati törvény *nem tesz érdemi különbséget városok és községek között,* csakúgy, mint a települések finanszírozási gyakorlata. Ez a tény „liberalizálta" a várossá-nyilvánítási gyakorlatot is; ennek eredményeként ma már egy sor városi jogú település *nem rendelkezik városi funkciókkal* (Máriapócs, Ibrány, Nagyhalász, Pécel, Nyíradony, Téglás, Elek, Fertőd, Felsőzsolca, Izsák, Polgárdi, Herend, Göd stb.). Egyértelmű városi funkciókkal 185–190 településünk rendelkezik.
- Merőben új helyzetet teremtett a nagy hagyományú és hatalmú *megyék* szerepének drasztikus csökkentése. A megyék megszűntek hatalmi, pénzelosztó, területfejlesztési, közigazgatási egységként funkcionálni. Ugyanakkor az intézményszervezés ma is szinte kizárólag a megyék területi egységeit veszi figyelembe, nemegyszer indokolatlanul; megyei keretekbe szerveződik pl. a múzeumügy, a levéltári hálózat, az idegenforgalom hivatalos szférája, a közegészségügy, az igazságszolgáltatás, a könyvtárhálózat, a munkaügy, a statisztikai adatszolgáltatás stb. Így a megyeszékhelyek ma is kiemelkedő szerepet töltenek be a társadalmi élet szervezésében, a településhierarchiában, noha ez a szerep ma már jobban „megkérdőjelezhető" a vetélytársak által, mint korábban. A megyék szerepe to-

vább csökkent azáltal, hogy a megyeszékhelyek s néhány nagyváros, mint *Sopron, Nagykanizsa, Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Baja* ún. *megyei jogú város,* nem tartozik a megyék területéhez, illetve hatáskörébe; de még a nem megyei jogú városok fejlődésébe is kevésbé szólhat bele a megyeszékhely, mint korábban, s így néhány hagyományos konfliktusforrás feloldódhat (Salgótarján–Balassagyarmat, Békéscsaba–Gyula, Zalaegerszeg–Nagykanizsa, Veszprém–Pápa stb.). Ez is a „szabadversenyes" városfejlődés lehetőségeit növeli.

- Az önkormányzati törvény megszüntette a *járásokat,* illetve a helyükbe lépett *városkörnyékeket.* A „járási szint" kiiktatása a kisvárosi állományt fontos „fejlesztési tényezőjétől", térszervező szerepétől fosztotta meg, annak ellenére, hogy számos városi intézmény ma is „regionális" hatáskörrel bír (bíróságok, ügyészségek, földhivatalok, rendőr- és tűzoltóparancsnokság, tisztiorvosi szolgálat, munkaügyi központok kirendeltségei stb.). Az önkormányzatok önkéntes társulásai szerényebb szerepet játszanak a vártnál, az ún. KSH-kistérségek igazgatási „legitimálására" viszont történtek lépések.
  Új „hierarchizáló elem lehet viszont a *közigazgatási régiók s központjaik* megjelenése a magyar közigazgatási területi beosztásban.
- Míg a tanácsrendszerben a központi finanszírozás, illetve a megyék szubjektív megítélés alapján határozták meg az egy-egy tanácsnak juttatott pénzeszközöket, addig ma az önkormányzatok *normatív központi ellátásban* részesülnek. (1986-ban már bevezették a normatív pénzelosztás egyes elemeit; a megyék ily alapon részesültek a központi költségvetés juttatásaiból, a megyék viszont önállóan döntöttek a „továbbosztás" elveiről.) A költségvetési juttatásokat részben az egy főre juttatott fejkvóták, részben meghatározott feladatok kvótái (óvodai férőhelyek, iskolai tanulók száma, szociális ellátásban részesülők száma stb.) alapján kapják az önkormányzatok, függetlenül jogállásuktól (város vagy község). Helyi adók kivetésére van lehetőségük az önkormányzatoknak, a központi adóztatás magas arányai miatt azonban a helyi adók kivetítésének lehetősége csekély. Így az *önkormányzatok összes bevételeinek kétharmada a központi költségvetésből származik.* A kormányzat – központosító reflexektől vezérelve – ismételten kísérleteket tesz az önkormányzatok pénzügyi mozgásterének szűkítésére.

Az „egyszintűvé" tett igazgatási–önkormányzati rendszer, a települések „egyenlősége" (a finanszírozási rendszerben, a települések jogaiban), a korábbi hatalmi központok (megyék, tanácsi székhelyek) kiiktatása korlátozta a „külső" hierarchikus elemek szerepét a településhálózat alakításában, teret adott a *piaci elemek* hatásainak. Az önállóságon és egyenlőségen alapuló településközi integ-

ráció (társulások) ma még kialakulatlan; a spontán szerveződő kistérségek konfliktusba kerültek az 1996-ban jóváhagyott területfejlesztési törvény kistérségszervezési elképzeléseivel. Így a kistérségek ma – még? – nem jelentenek városfejlesztő tényezőt.

Növelte a városfejlődés „szabadságát", hogy a rendszerváltozás során érvényüket vesztették a korábbi *terület-* és *településfejlesztési programok,* s a tervezés mint gazdaságirányítási eszköz, majd teljesen eltűnt a magyar gazdaságpolitikából. 1990 és 1996 között ad hoc döntések alapján a *hátrányos helyzetű területek* (aprófalvak, határ menti térségek) és a *válságtérségek* – „jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek" – részesültek központi támogatásban. E célra hozták létre a Területfejlesztési Alapot. Azonban az Alap sem mennyiségében, sem célrendszerében, sem elosztási rendszerében nem tudott megfelelni a területfejlesztés új kihívásainak. Az 1996-ban jóváhagyott területfejlesztési és -rendezési törvény, valamint a *területfejlesztési koncepció,* úgy tűnik, kevés befolyást gyakorol a területi folyamatokra. Azokat többnyire improvizált, s inkább propaganda célzatú kezdeményezések kívánják alakítani, illetve nem is nagyon kerülnek az országvezetés látókörébe (hacsak nem vesszük komolyan a jelszavakat – „vidékfejlesztés", a „keleti országrészek felzárkóztatása" stb. –, illetve ha tervszerű területfejlesztésnek fogadjuk el a „zsigeri" ellenszerveket, illetve rokonszenvet némely város iránt).

Változások a városhierarchiában

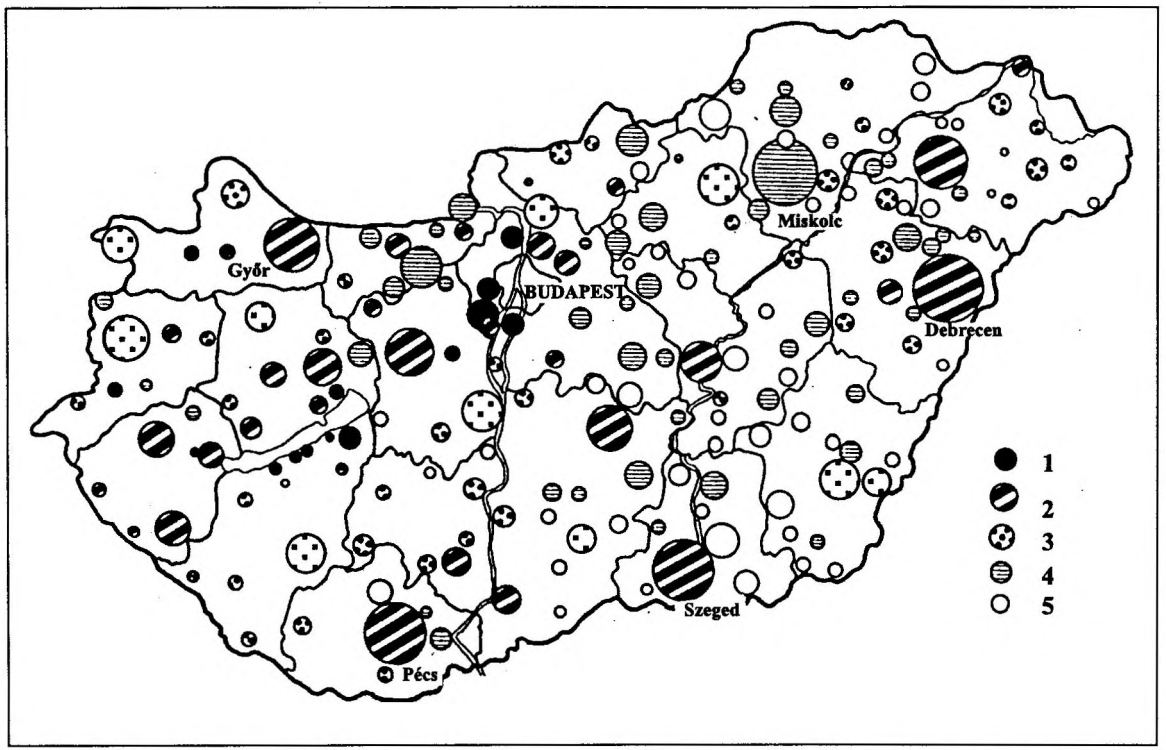
A megváltozott feltételek – noha a településhálózat meglehetősen lassan reagáló rendszer – már a napjainkig eltelt évtizedben is érzékelhető változásokat eredményeztek.

A városoknak a *településhálózatban* betöltött szerepére legközvetlenebbül a (város) *hierarchiában elfoglalt pozíciója* utal. A települések között kimutatható hierarchikus tagolódás, a *városok hierarchikus „szintje"* (központosultsága) *a városi alapfunkciók mennyiségétől és minőségi kombinációjától függ. A városi alapfunkciók* közé a tágabban értelmezett szolgáltatási ágak nem mindennapos igényeket kielégítő intézményei, illetve tevékenysége sorolódik *(1. ábra).* A városhierarchia hosszabb távú változásairól megállapítható:

- Jelentősen javítottak pozícióikon a *budapesti agglomeráció városai; Szentendre* a hatvanas években a rangsor századik helye körül található, hiányos funkciójú kisváros, mára viszont a középvárosok közé került s egy sor megyei intézménnyel rendelkezik; *Érd, Budaörs, Százhalombatta, Szigetszentmiklós, Dunakeszi* szinte a „semmiből" lépett elő kisvárosi központi szerepkörrel rendelkező településsé. Városi funkcióik *mennyisége* is esetenként tekintélyes. Előkelő helyezéseik ellenére városi

1. ábra

A magyar városok dinamikája



Jelmagyarázat: 1 – dinamikusan fejlődő-növekvő városok; 2 – pozícióikat javító városok; 3 – korábbi pozícióikat őrző; 4 – pozícióikból vesztő, stagnáló-hanyatló városok; 5 – hanyatló, csökkenő népességű városok.

Forrás: Saját számítás.

funkcióik kiegyensúlyozatlanok – egyik említett városban sem működik pl. kór ház –, előretörésüket elsősorban a magánszféra (kereskedelmi, idegenforgalmi, pénzügyi szolgáltatások) gyors gyarapodásának köszönhetik.

- Egy sor *üdülőhely–fürdőhely* nyert városi rangot az elmúlt években, ezek közül többnek városi szerepköre is bővült; *Balatonboglár, Fonyód, Balatonalmádi* kisvárossá lépett elő, de javított helyezésén *Siófok, Balatonfüred, Balatonlelle is.* E városok központi funkciói is sajátosak: egyrészt *egyoldalúak* (Siófokot és részben Balatonfüredet nem számítva), az idegenforgalommal kapcsolatos ágakban kiemelkedőek, másrészt nagyarányú *évszakos pulzáció* jellemzi azokat.
- A *regionális helyzetben* bekövetkezett változások eredményeként javultak *Győr és Sopron* pozíciói; *Győr* közvetlenül *Miskolc* mögé zárkózott fel, a „modern" funkciók terén egyenrangú a többi regionális centrummal – pl. Győr a legjelentősebb vidéki pénzintézeti központ –, az államilag telepített funkciók terén viszont megmaradt a hátránya (pl. az egyetemi és főiskolai oktatás terén). *Sopron* rangszáma is csak keveset emelkedett, viszont egyetlen nem-megyeszékhelyként bekerült a megyeközpontok sorába, szintén a magánszféra által uralt funkciók – idegenforgalom, kereskedelem, magánorvosi tevékenység, gazdasági szolgáltatások, pénzintézeti szolgáltatások stb. – jóvoltából.

  Győr és Sopron esetében tehát megfigyelhető az elmúlt évtized városfejlődésének egyik új aspektusa: a „hivatalos", *„felülről irányított" településfejlesztéstől elválhat a* magánvállalkozások, illetve a *tisztán piaci alapon szerveződő intézmények által kiváltott településfejlődés.* Ennek észlelése illetve a két különböző „síkon" folyó fejlődés–fejlesztés összehangolása a sikeres terület- és településfejlesztés fontos feltétele.

Ma még homogén és a hierarchián belül igen masszív csoportot képeznek a *megyeközpontok.* Valamennyi – magasabb szintbe nem tartozó – megyeszékhely e kategóriába került, rajtuk kívül viszont csak egy város: *Sopron.* A megyék szerepe az 1990-ben hozott önkormányzati törvény szerint csökkent. A *megyeszékhelyeké kevéssé.*

Az államigazgatás legtöbb ágazata ma is megyei keretek között működteti regionális intézményeit (pl. munkaügyi központok, földhivatalok, statisztikai hivatal, tisztiorvosi szolgálat, adóhivatalok, rendőrkapitányságok, megyei közgyűlések stb.), csakúgy, mint az igazságszolgáltatás, s ezen intézmények székhelye kevés kivétellel a megyeszékhely. A korábban „államosított" társadalmi–gazdasági feladatok intézményrendszere ugyancsak megyei keretek között szerveződött, számos esetben különösebb indok nélkül. Ez *a szisztéma máig keveset változott,* s a megyeszékhelyeknek eleve igen nagyszámú hivatalt és intézményt, köztisztviselői réteget, értelmiséget biztosít. Különösen a rendszerváltásig ha-

táskörük–hatalmuk is igen jelentős volt, s további előnyökhöz juttatta a megyeközpontokat. Növeli szerepüket, hogy megszűnvén a középszintű igazgatás, az állami hivatalok „keze" ma már csak a megyeszékhelyekig ér le. Máig csupán – s csak a legutóbbi évek eredményeként – egyetlen nem megyeszékhely, *Sopron* tudott a megyeközpontok közé ékelődni.

A modernizáció, a kereskedelmi–szolgáltató funkciók „hierarchikus" terjedésének következménye – mivel a „hierarchikus" terjedés máig a főváros mellett a régióközpontokat s esetenként a megyeszékhelyeket érte el –, hogy a városi szolgáltatások nagy többségét a városhierarchia csúcsán elhelyezkedő települések látják el, s kiemelkedő a szerepük a „vidék" ellátásában is. Példaként említjük, hogy a *középfokú oktatás* terén a főváros, a regionális központok és a megyeszékhelyek – húsz város – együttesen közel 2,7 millió „vidékit" látnak el városi javakkal[1], addig a 25 középváros 585 ezret (e hierarchia-szinten már „hiány" is mutatkozik egyes városoknál, ennek figyelembevételével csak 573 ezret), a 83 kisváros 496 ezret (a „hiányt" figyelembe véve 383 ezret). A kisvárosok jórészében „hiány" mutatkozik, vagy jelentéktelen a vonzáskörzet – számított! – kiterjedése; átlagosan csupán 4,6 ezer lakosú *(2. táblázat).*

2. táblázat

A hierarchia-szintek szerepe a „vidék" ellátásában
(a középiskolai tanulók száma alapján végzett számítások szerint)

Hierarchia-szintek	Központok száma	Ellátott „vidéki" lakos (ezer fő)	Átlagosan ellátott „vidéki" lakos	A pozitív értékkel rendelkező városok értéke	Átlag
I. Budapest	1	667,41	667,41	–	–
II. Regionális központok	5	847,36	169,47	–	–
III. Megyeközpontok	14	1 175,24	83,95	–	–
Összesen	20	2 690,01	134,50	–	–
IV. Középvárosok	25	573,07	22,92	585,22	23,41
V. Kisvárosok	83	383,32	4,62	496,04	5,98
VI. Majdnem városok	62	22,54	0,36	121,31	1,96
Mindösszesen	190	3 668,94	19,31	–	–

Forrás: Területi statisztikai évkönyv, 1998. Budapest, KSH alapján a szerző saját számításai.

Összefoglalás

A „szocialista" gazdasági és társadalmi rendszer lebontása, a gazdasági visszaesés a városokat is sújtotta, s voltak kifejezetten a városok számára kedvezőtlen mozzanatai a rendszerváltozásnak (pl. az újraosztási rendszerben elfoglalt pri-

vilegizált helyzet megszűnte, az önkormányzatok létszám- és feladatarányos finanszírozásának bevezetése, a főleg a városokba települt ipar súlyos válsága stb.). Az „új felvirágzás" már nem a „régi kertet" rekonstruálja. *Budapest* e kert legszínpompásabb virága, s hiába riogatják semmi kis talaj menti fagyok, pozíciója csak javulhat, főleg azáltal, hogy bekerül a nemzetközi nagyvárosok – világvárosok – hierarchia-csoportjába, elsősorban közvetítésével érintkezünk a világgal, s e közvetítő-szerep az *ország egésze számára* hasznot hoz. A *város-hierarchia* szerepe–jelentősége várhatóan kettős lesz a jövőben. A kialakult hierarchia csábereje jelentős, a magas szintű városi javak többnyire a hierarchikus terjedés modelljét követve hódítják meg az országot. Ám a korábbi merev hierarchia lazulhat is, az újraszerveződő gazdaságot és társadalmi intézményeket adminisztratív okok nem kényszerítik a hierachia adott pontjaira, pl. a megyeszékhelyekre. Ez valószínűleg megbontja a korábban nagyon masszív-zárt megyeszékhely-városcsoportot s a megyeszékhelyek nem lesznek „automatikusan" a nyertesek között. Kritikus helyzetbe, illetve válaszúthoz érkeztek a „középvárosok" is, melyek többnyire korábbi korszakok hagyatékából éltek: a versenyben előretörnek s felzárkóznak a megyeszékhelyek mögé – ezt tette, mint említettük Sopron –, vagy, ami reálisan fenyegeti őket, a kisvárosok közé csúsznak vissza, amint erre Mohácstól Nagykőrösön, Karcagon át Sátoraljaújhelyig máris akad példa. „Köztes" helyzetüket ugyanis csak ritkán igazolják a jelenlegi településhálózati viszonyok (erre is van példa; a „középvárostalan" Szatmár számára Mátészalka „felemelkedése" kívánatos lenne, mint ahogy a Bodrogköz, a Hegyköz, a Hegyalja is igényelné Újhely középvárosi státusát, csakhogy jelenleg e területek városi javakkal szembeni vásárlóereje minimális). A kisvárosi hierarchia-szint önmagában eddig kevésnek bizonyult a „sikerhez", pillanatnyi pozícióikat regionális helyzetük, a speciális szerepkörök birtoklása – pl. Szentgotthárd–Opel-üzem; Balatonfüred–gyógyhely, fürdőhely; Szentendre–múzeumváros; Kőszeg–határ mente, műemlék-város stb. –, esetleg agilis és sikeres város-menedzsmentjük határozza meg. A speciális szerepkörök birtoklása–kialakítása–fejlesztése különösen a kisvárosok, ezen belül is az alföldi kisvárosok esetében lehet létkérdés a városversenyben, mert a „klasszikus" városi szerepkörök – úgy tűnik – a városi lét alsó régióiban nem szolgáltatnak alapot a „kiugráshoz". „Speciális" helyzeti energiává válhat a határ menti fekvés is, mely eddig jobbára éppen hogy hátráltató tényező volt; ha azonban az országhatárok megnyílnak, az itteni városok a „csere" helyszíneivé válhatnak (l. már ma is pl. Mosonmagyaróvár, Kőszeg, Szentgotthárd, Sopron stb.). Az ország kiterjedt régióiban, illetve társadalmi csoportjainál a vásárlóerő csökkenése épp a városi javak igénybevételét csökkentette drasztikusan. A közép- és szegényebb rétegek vásárlóerejének remélhető növekedése – és az életforma polgárosodása – így megtöbbszörözheti a városi javak iránti igényt, amely bizonnyal nem arányosan fog jelentkezni minden hierarchia-szinten és funkció-

csoportban; várható pl., hogy gyorsabban növekszik a „nem-kényszer-jellegű" javak igénybevétele (szabadidő eltöltése, szórakozás–sportolás, vendéglátás, utazási irodák, luxuscikkek stb.) s feltehetően épp a városhierarchia alsó régióiban helyet foglaló települések profitálnak ebből a legtöbbet. Az is nyilvánvaló, hogy a városi javak iránti igény is differenciálódik (mást „keres" a városban a tehetős vállalkozó, a jól kereső értelmiségi és az özvegy kisnyugdíjas); a városi társadalmak érdeke, hogy felmérjék saját vonzáskörzetük igényeit, s ahhoz mérjék kínálatukat. A városfejlődés legalábbis átmeneti ideig mélyülő regionális különbségeiről szóltunk. Mindez sokszínűvé teszi hazánk városállományát a jövőben, az egyéni íz, karakter, a speciális kínálat, a *„másság"* előnyt jelenthet a városversenyben. E sokszínűség új kihívást jelent a *városkutatás* számára is, a korábbi „sztenderd" kutatási témák – városhierarchia, a „masszív" funkciókat (ipar, forgalom, kereskedelem stb.) figyelembe vevő tipizálás stb. – mellett a városi lét számos további összetevőjének – „iker", dinamika, modernizáció, a városi társadalom szerkezete stb. – ismerete lesz szükséges a városhálózat és -állomány számbavételekor.

Jegyzet

[1] A „vidékre eső hányadot" a következő képlet alapján számítottuk:

$$V = T_k - L_k \cdot \frac{T_0}{L_0}$$

ahol: V= vidékre eső hányad
T = tanulószám
L = lakosságszám
$_k$ = a központ értékei
$_0$ = országos értékek

Irodalom

Beluszky P. (1999) *Magyarország településföldrajza.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Beluszky, P. (1999) The Hungarian Urban Network at the End of the Second Millenium. Pécs, Centre for Regional Studies.

Enyedi Gy. (1984) *Az urbanizációs ciklus és a magyar településhálózat alakulása.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Nemes Nagy J. (1996) Soprontól Nyíradonyig. Városaink a piacgazdasági átmenetben. *Comitatus.* 8–9. 15–22. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A VÁROSOK VERSENYKÉPESSÉGÉRŐL

Lengyel Imre – Rechnitzer János

A városok versenye megfigyelhető, „mióta világ a világ", már az ókorban vetélkedtek, rivalizáltak egymással a görög városállamok, a Római Birodalom települései (*Begg* 1999; *Cséfalvay* 1999; *Enyedi* 1996; *Gordon* 1999; *Lever* 1999). A XVIII–XIX. századtól két fő szakaszra oszthatjuk a városok vetélkedését: az első szakasz nagyjából az 1970-es évekig tartott, amikor egy-egy nemzetállamon belül folyt a rivalizálás (az infrastruktúra kiépítéséért, üzemek letelepítéséért, egyetemekért stb.), a második szakasz pedig 1970-től figyelhető meg és tart napjainkban is. A jelenlegi, a globális folyamatokkal jellemezhető szakaszban folyó versengés már *városversenynek* is tekinthető, amennyiben szűkös erőforrásokért folyik, nagyjából áttekinthetők és kalkulálhatók a feltételek, továbbá a hatékonysági elvárásokat tartják szem előtt. A városok közötti fejlettség–elmaradottság ellentmondás, az egyenlőtlenségek feloldása és az ehhez kapcsolódó felülről-lefelé irányuló területfejlesztési politika (ennek részeként a várospolitika) helyett ebben a posztfordistának is nevezett korszakban a városok versenyképességének javítása és az alulról szerveződő várospolitika került előtérbe. A globalizáció nemcsak a lokalitások, főleg a városok szerepét értékelte fel, hanem egyúttal a „versenyszemléletet" is általánossá tette, a versenyképesség fogalmát pedig középpontba helyezte.

Tanulmányunk arra törekszik, hogy értelmezzük a városversenyt, vizsgálva ennek az új fogalomnak a regionális gazdaságtanban használható kategóriáit és mérésének módját. A városversenyt megkíséreljük a magyar városhálózat példáján szemléltetni, amit egyben arra is felhasználunk, hogy illusztráljuk az átmenet időszakában a hazai városfejlődés sajátosságait.

A nemzetgazdaságok feletti globalizáció összetett folyamat, amelynek a városok versenyét tekintve két gazdasági részfolyamata kiemelkedő fontosságú (*Kresl–Singh* 1999):

- a *dereguláció*: a kereskedelmi akadályok nagy részének lebontása (GATT, WTO), a pénzügyi szektor és a versenypolitika liberalizálása, a tőkemozgás szabadabbá válása, a termelési tényezők áramlásának szabadsága, a szolgáltatások (pl. légi közlekedés) elterjedése stb.,
- a *technológiai váltás*: főleg az információs technikák és technológiák növekvő gazdasági szerepe, az országhatároktól független adatátvitel és in-

formációáramlás, az automatizált banki és egyéb pénzügyi rendszerek, az Internet, a mobil telefonálási lehetőségek stb.

A globalizáció fenti két részfolyamata következtében nemcsak a szűken vett gazdaság alakult át, hanem a társadalom egészének megváltozott a térbeli működése is. Két tényezőt tartunk fontosnak:

- napjainkban új gazdasági tér formálódik,
- a területi verseny, a városverseny áll az előtérben.

Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy a globalizáció egy *új gazdasági teret* hozott létre, a területi egységek, az országok és régiók, városok viszonyát újrarendezte („reterritorialisation") (*Brenner* 1999; *Dicken* 1992; *Storper* 1997). A globalizáció hatására a nemzetgazdaságok háttérbe szorultak, a dereguláció a központi kormányok beavatkozási lehetőségeit mérsékelte, a kialakuló új gazdasági tér alapegységei a szubnacionális területi egységek, főleg *a városi gazdaságok* lettek. A globalizáció mellett (pontosabban vele együtt) a *regionalizáció és a lokalizáció* is felerősödött, a gazdasági tevékenységek földrajzi koncentrációi, az agglomerációk előtérbe kerültek. Az urbanizációs előnyök kiemelkedő fontosságúakká váltak, a nagyvárosokban döntenek a fejlesztés, a termelés és elosztás alapkérdéseiről, míg a végrehajtó részlegek, a gyártó/összeszerelő telephelyek a Földön szinte bárhol működhetnek. A fentiek miatt a globális verseny nemcsak a globális vállalatok versenye, hanem egyúttal a székhelyüknek helyet adó térségek, városok versenye is.

A globális gazdasági folyamatok a területi egységek, városok szerepét alapvetően átértékelték, nemzethatárokon átnyúló településrendszerek alakultak ki, megjelentek a „világvárosok", „globális városok" stb., aminek hátterében az a felismerés áll, hogy a gazdasági fejlődés elsődleges csomópontjai az *urbanizált régiók*, amelyek egyúttal az új növekedési pólusok (*Cséfalvay* 1999; *Heidenreich* 1998; *Lever* 1999). Európában a globális folyamattal párhuzamosan zajló integráció különösen kihangsúlyozza az országhatároktól független településrendszerek kialakulását. Ezt az új gazdasági teret fogalmazza meg az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP) is, amely az európai városrendszerben három szintet emel ki: a nemzetközi, a nemzeti és a regionális jelentőségű városokat. Megjegyezzük, hogy a globalizáció következtében a regionális tudomány több alapkategóriáját is újra kell értékelni, megváltozott a távolság és a szállítás szerepe, mivel az elérhetőség és a felkészült munkaerő fontosabb, mint a nyersanyagok megléte. Szintén újra kell gondolni a centrum-periféria, az urbánus–rurális fogalom párokat, valamint a területi verseny és kooperáció is új értelmezést igényel.

A globális verseny felerősödése és „mindenek felettisége", széles körű kiterjedése maga után vonta a verseny fogalmának pontosítását, értelmezését is. Piaci verseny alatt általában „két vagy több szereplő egymással szembeni

előnyszerzésre irányuló, adott szabályok között zajló tevékenységét" értjük (*Chikán* 1998, 98). A területi verseny (territorial competition), a területi egységek közötti verseny fogalma[1] az elmúlt években vált széles körben elfogadottá (*Budd* 1998; *Cheshire* 1999; *Cheshire–Gordon* 1998): a *területi verseny egy olyan folyamat, amelynek során a regionális, helyi gazdaság fejlődését bizonyos csoportok a helyi politikákon keresztül más térségekkel versengve próbálják befolyásolni explicit vagy gyakran implicit módon.*

A területi verseny fenti fogalma eléggé általános, a területi egységek széles körében értelmezhető. A fogalomból adódik:

- a területi verseny szereplői a területi egységek, régiók és városok, amelyek érdekeit gyakran egymással is versengő helyi csoportok jelenítik meg,
- a helyi önkormányzat, a képviselőtestület és intézményei mellett a gazdasági élet és a civil szféra is a területi verseny aktív alakítója, gyakran egymástól függetlenül és egymás akcióiról nem is tudva,
- a gazdasági fejlődés előmozdítása a verseny fő célja, azaz elsődlegesek a gazdaságfejlesztési elképzelések, nyilvánvalóan a gazdasági fejlődés a növekedésnél szélesebb kategória, annál jóval tágabban értelmezhető,
- a területi versenyben a helyiek csoportjai vesznek részt, azaz csak alulról szerveződő terület- és városfejlesztés esetében beszélhetünk versenyről, amikor a versenystratégia kidolgozását és megvalósítását is a helyi kormányzati, gazdasági, civil szféra csoportjai végzik el,
- verseny csak az azonos hierarchiaszinten lévő területi egységek között folyik, tehát nagyjából azonos funkciójú városok között,
- a területi verseny nem zérus összegű, azaz a nyertesek nemcsak a vesztesek rovására juthatnak előnyökhöz, hanem mindegyik városban egyidejűleg lehetséges a gazdasági fejlődés, azaz a verseny mellett a tudatos kooperáció, az egyeztetett fejlesztési stratégiák kölcsönösen előnyösek lehetnek,
- a versenyt alakíthatják a tudatos fejlesztési stratégián kívül az implicit, a tervekben nem szereplő fejlesztések, az át nem tekinthető szinergikus hatások is, főleg a vállalkozók és a háztartások döntéseinek következményei.

Alapvető, hogy a *területi verseny döntően gazdasági szempontok alapján zajlik*, a versenyben résztvevők fő célja a régió, a város sikerességének elérése. A város sikerességének főbb dimenziói (*Enyedi* 1996; *Jensen-Butler* 1999): a hatékonyság, a méltányosság (másképpen egyenlőség), a negatív externáliák kezelése (a fenntartható környezet). A területi verseny elsősorban a hatékonysághoz kapcsolódik, a verseny általában a következő konkrét célokért zajlik (*Lever* 1999):

- a mobil befektetésekért, főleg a feldolgozóiparban, de újabban a jóléti vagy egyéb munkahelyteremtő szektorokban: kereskedelemben, ingatlanügyekben vagy informatikai ágazatokban,
- a népesség odavonzásáért, főleg a magasan képzett, versenyképes humán tőkéért, a nagyobb jövedelmű foglalkozást űző egyénekért,
- a költségvetési forrásokért, közpénzekért, a közjavak létrehozásáért (utak, oktatási és egészségügyi intézmények stb.), közintézmények letelepítéséért,
- figyelemkeltő események, kulturális, sport-, politikai stb. rendezvények rendezéséért.

A városi gazdaságok előretörése

A fejlett országok a hetvenes években szembesültek a fejlődő országok versenyével, akik olcsóbb bérköltségük és nyersanyaguk miatt komoly költségelőnyökkel rendelkeztek. Az is hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a globális versenyt az egyes kormányok nem tudják a hagyományos gazdaságpolitikai, monetáris és fiskális eszközökkel befolyásolni. A fejlett országok globális kihívásra adott gazdaságpolitikai válasza a versenyképesség (competitiveness) fogalmára támaszkodva született[2], előidézve a fogalom széles körű alkalmazását. A *versenyképesség* a közgazdaságtudomány több részterületén régóta használt fogalom, lényegében a piaci versenyben való pozíciószerzés és tartós helytállás képességét, a piaci részesedés és a jövedelmezőség növelését, a versengésre való hajlamot és készséget jelenti (*Török* 1999). A közgazdaságtudomány két részdiszciplínájában, a mikro- és a makroökonómiában egyaránt részletes vizsgálatok folytak a vállalkozások, illetve a nemzetgazdaságok versenyének jellemzőiről és versenyképességének fogalmáról, mérésének kérdéseiről, amely eredmények felhasználhatók a területi verseny vizsgálata során, és beépültek a régiók, városok versenyképességének fogalmába is (*Lengyel* 2000).

Két alapvető közgazdasági irányzat jött létre a kilencvenes évek elején, amelyek a globalizáció során felerősödő lokalizáció jellemzőire figyeltek fel, illetve mindkét irányzat a versenyképesség fogalmáról is állást foglalt (*Begg* 1999; *Boddy* 1999; *Lengyel* 2000; *Lever–Turok* 1999). Az egyik irányzat, amelynek művelői az alkalmazott gazdaságtanokkal foglalkoznak, döntően *Michael Porter* munkáira támaszkodik, aki a globális iparágak versenystratégiájával foglalkozva dolgozta ki közismert „rombusz-modelljét". A másik iskola az elméleti közgazdaságtanok egyes részterületeiből, pontosabban *Paul Krugman* kutatásaiból nőtt ki, aki a regionális gazdaságtan korábbi eredményeit szintetizálta a neoklasszikus közgazdaságtan bizonyos modelljeit felhasználva és to-

vábbfejlesztve. A két irányzat eltérő alapokból indul ki, más-más eszközöket használ, és művelői egymásról alig vesznek tudomást, abban viszont megegyeznek, hogy egy új közgazdaságtudományi paradigma kiindulópontjának mindketten a gazdaság térbeliségét tartják. Kihangsúlyozzák, hogy a térnek ugyanolyan fontos szerepet kell betöltenie a közgazdaságtudományban, ugyanolyan alapvető kategóriává kell válnia, mint pl. az időnek, *Krugman* találó megfogalmazásában *a tér a közgazdaságtan utolsó feltáratlan határvidéke* (space: the final frontier) (*Krugman* 1998; *Porter* 1998). Mindkét irányzatot élénk érdeklődés kíséri a regionalisták részéről, sűrűn elhangzanak bírálatok és megjegyzések (*Begg* 1999; *Benko* 1999; *Boddy* 1999; *Martin* 1999).

Porter a nyolcvanas évek végén a globális vállalatok és iparágak/üzletágak széles körű, tíz fejlett országot és közel száz vállalatot felölelő empirikus elemzése során ismerte fel, hogy a térségi (országos, regionális, városi) versenyelőnyöket bizonyos determinánsok határozzák meg, alapvető művében ezt a négy determinánst és az általuk alkotott dinamikus rendszert (az ún. Porter-rombuszt, másképpen rombusz-modellt) vizsgálja (*Porter* 1990). Megállapítja, hogy a globalizáció korában a gyors és fajlagosan egyre olcsóbb szállítás, a nagyrészt mobillá vált termelési tényezők, a távolságtól független számítógépes kommunikációs lehetőségek biztosítják, hogy a piaci szereplők „bármit bárhonnan bármikor" beszerezzenek, azaz a telephely térben bárhol elhelyezkedhet, a gazdasági tevékenység bárhol folytatható, legalábbis sok hasonlóan előnyös településen lehet telephelyet választani. Ennek ellenére az empirikus vizsgálatok kimutatták, hogy a globális vállalatok versenyelőnyei döntően a központi telephelynek (székhelynek) helyet adó országtól, mint *hazai bázistól* (home base) függnek, valamint az országon belüli kisebb térségtől, azaz a térségi bázistól. A *térségi bázis* általában azon város és vonzáskörzete, ahol a csúcsmenedzsment és a versenystratégiát kidolgozók többsége él, ahol a fejlesztő, marketing, pénzügyi és egyéb kulcsrészlegek stb. biztosítottak, ahol a vállalatok „lényegi képességei" (core competencies) találhatók, ahol az innovációk születnek és az adaptálásukat eldöntik (*Porter* 1990; 1996; 1998). Az értéklánc többi része bárhol lehet, azaz a különböző telephelyek a világban szinte bárhol működhetnek. Egy vállalat tartós versenyelőnyei térségi bázisának jellemzőire, üzleti környezetére, infrastruktúrájára, humán bázisára, innovációs kultúrájára stb. alapozódnak, azaz egy vállalat lokális tényezőket felhasználva vesz részt a globális versenyben.

A regionális gazdaságtan szempontjából alapvető *Porter* azon megállapítása is, hogy napjainkban nem elkülönült vállalatok versengenek egymással, hanem iparági és regionális klaszterek, amelyek üzleti sikeressége egyértelműen a vállalatok és intézmények *lokális környezetétől* és kapcsolataitól függ. *Porter* az értéklánc-rendszert (ellátási láncot) meghaladva, továbbfejlesztve a *regionális klaszterek* jelentőségét emeli ki, amelyek *az adott térségben működő versenyző*

és kooperáló vállalatok, a kapcsolódó és támogató iparágak, a pénzügyi intézmények, a szolgáltató és együttműködő infrastrukturális intézmények (oktatás, szakképzés, kutatás) és vállalkozói szövetségek (kamarák, klubok) szervezeteinek innovatív kapcsolatrendszerén alapuló földrajzi koncentrációi. A regionális klaszterek, mint a lokalitáson alapuló széles körű stratégiai szövetségek lényegében a lokalizációs előnyöket és a „face-to-face" helyi kapcsolatokból adódó bizalmi tőkét, a hallgatólagos tudást (tacit knowledge), kisebb és megbecsülhető kockázatot, gyorsabb és pontosabb információáramlást, az innovációk gyorsabb adaptálását, kisebb tranzakciós költségeket, megbízhatóbb piaci előrejelzést, a szinergiát stb. kamatoztatják, ezáltal a klaszterhez valamilyen módon kapcsolódó, a térségben működő mindegyik vállalkozás magasrendű, tartós versenyelőnyre tud szert tenni. Ezek a lokális előnyök általában olyanok, amelyeket egy távoli versenytárs nem tud gyorsan adaptálni, átvenni vagy utánozni, azaz a versenytársak nem tudják behozni követési stratégiával versenyhátrányukat.

Krugman és követői a növekedéselméletek, valamint a regionális tudomány, főleg a regionális gazdaságtan eredményeiből indulnak ki (*Fujita–Krugman–Venables* 1999; *Krugman* 1991; 1995; 1999). Az irányzat megnevezése sem egyértelmű, hol „térgazdaságtan" (spatial economy), hol „új növekedéselmélet", „új földrajzi ökonómia", másképpen „új gazdasági földrajz" (new economic geography) megnevezés alatt szerepel. Fő megállapításuk, hogy napjainkban a kereskedelem és a munkamegosztás kialakulásában, átrendeződésében a növekvő skálahozadék, a méretgazdaságosság és a monopolisztikus verseny fontosabbak, mint az állandó hozadék, a tökéletes verseny és a komparatív előny. Továbbá a növekvő skálahozadékot előidéző piaci, technológiai és egyéb externáliák nem nemzetközi vagy nemzeti szinten, hanem regionális és/vagy lokális agglomerálódási folyamatokon keresztül, azaz *földrajzilag koncentráltan* hatnak, azaz a városi gazdaságokban vannak jelen. Az irányzat *Alfred Marshallnak* a századfordulón kidolgozott, az „agglomerációs gazdaság", az externhatásokon alapuló ipari körzetek létrejöttét és működését elemző gondolataiból indul ki. Az irányzat visszanyúlt a regionális tudomány klasszikusaihoz, nagymértékben épít *von Thünen, Weber, Lösch és Christaller* által kidolgozott regionális gazdaságtani modellekre; *Krugman* egyik áttekintő munkájában öt regionális gazdaságtani irányzatot elemez (*Krugman* 1994; 1995, *Lengyel* 1994).

Krugman alapgondolatai, amelyek a gazdaság térbeliségét írják le, visszavezethetők egy kétszektorú gazdaságra: az egyik a térben immobil (helyhez kötött), a másik a térben mobil szektor (*Krugman* 1995; 1999). Immobil szektor (pl. mezőgazdaság, bányászat, tengerparti üdülés stb.) azon gazdasági tevékenységek összessége, amelyek csak a tér (a Föld) megadott helyein végezhetők, azaz nem telepíthetők bárhová, míg a mobil szektor tevékenységei (feldolgo-

zóipar, szolgáltatások stb.) térben elvileg bárhol folytathatók. A mobil szektorbeli gazdasági tevékenységek térbeli eloszlását két ellentétes gazdasági folyamat, a *térbeli centripetális és centrifugális erők* befolyásolják. A centripetális erők a mobil tevékenységek földrajzi koncentrációját idézik elő, mivel növekvő hozadék érhető el a tevékenységek koncentrálásával. A növekvő hozadék forrásai a méretgazdaságból (mivel a tömegtermelés csak kevés helyen folyik), valamint az *urbanizációs előnyökből*, mint pozitív externhatásokból erednek (elsősorban a munkaerő nagyobb választékából, a specializált inputból és szolgáltatásokból, a technológiai túlcsordulásból és a gyors személyes információcseréből). Viszont földrajzi koncentrálódás esetén megnő a szállítási költség, mivel a piac (a fogyasztók) általában térben eloszlanak, így a magas szállítási költségek miatt felléphetnek centrifugális erők is. A termelést sok esetben érdemes a térben távoli fogyasztókhoz közelebb vinni, ezáltal a szállítási költségek csökkenthetők (viszont több telephelyet kell létrehozni), illetve a koncentrálódás következtében megugró ingatlan- és bérleti díjak, a magasabb bérköltségek, a fellépő negatív externáliák hatásai is mérsékelhetők. A centripetális erők erősebbek, mint a centrifugálisak, ezért a globalizáció a városi gazdaságok gyors és erőteljes növekedésével jár együtt.

A fenti rövid áttekintésből is kiderül, hogy a széles körben elfogadott közgazdasági irányzatok a gazdaság térbeli működését helyezik vizsgálatuk középpontjába. Mindkét irányzat főleg absztrakt térben gondolkozik, de a városgazdaságtan is érdeklődésük előterében áll. *Porter* a lokális előnyöket hangsúlyozza, de nagy visszhangot váltott ki a belvárosokkal foglalkozó egyik alapvető munkája is (*Porter* 1995). *Krugman* egyértelműen a városokban koncentrálódó mobil gazdasági tevékenységeket emeli ki, és legújabb munkáiban a településrendszerekkel, új városok létrejöttével is foglalkozik (*Fujita–Krugman–Venables* 1999; *Krugman* 1994). Mindketten egyaránt kitérnek a versenyképesség fogalmára is, mint a térben zajló gazdasági verseny egyik alapkategóriájára. *Porter* a kilencvenes évek közepéig a versenyelőnyök kifejezést használta (competitive advantage), viszont 1995-től versenyképesség alatt a *teljes termelékenységi szintet és növekedési ütemét* érti (*Porter* 1998). *Krugman* viszont élénken tagadja a versenyképesség fogalmának jogosultságát a nemzetgazdaságok, régiók és városok esetében, viszont szerinte is a termelékenység fejezi ki a valós gazdasági tartalmát annak, amit mások versenyképesség alatt értenek. A versenyképesség fogalmával, értelmezésével és mérésével kapcsolatban több irányzat alakult ki, amelyek mindegyikének megadhatók a regionális vagy városi vonatkozásai (*Lengyel* 2000).

A regionális és városi versenyképesség

A versenyképesség fogalmával, egységes értelmezésével kapcsolatban kiemelkedik az OECD és az EU több dokumentuma, amelyek egyrészt általános, komplex fogalmat próbálnak megadni, másrészt a gazdaság- és regionális politika szempontjaira is tekintettel vannak. Az EU hatodik regionális jelentése tartalmazza a versenyképesség egységes fogalmát, amelyet országokra, régiókra, városokra és vállalatokra is kiterjesztettek (*Sixth Periodic...* 1999): képesség olyan javak és szolgáltatások előállítására, amelyek a nemzetközi piacon értékesíthetők, miközben a jövedelmek magas és fenntartható szinten maradnak. Másképpen a *versenyképesség egységes fogalma*: „*... a vállalatok, iparágak, régiók, nemzetek és nemzetek feletti régiók képessége relatíve magas jövedelem és relatíve magas foglalkoztatottsági szint létrehozására, miközben a nemzetközi versenynek ki vannak téve.*"

A versenyképesség nem mérhető közvetlenül, azaz nincs egyetlen pontosan megadható mutatója. Az egységes versenyképesség fogalmánál a relatíve magas jövedelem (amit az egy lakosra jutó GDP-vel mérünk) és a relatíve magas foglalkoztatottsági szint (amit a foglalkoztatottsági ráta mutat) a két fő tényező. Ezt a két tényezőt külön-külön is lehet mérni, de közöttük közismert módon kimutatható egy kapcsolat, mivel az egy lakosra jutó GDP felbontható három részre, három szorzókomponensre az alábbi módon (*Lengyel* 2000):

$$\frac{GDP}{lakónépesség} = \frac{GDP}{foglalkoztatottak} x \frac{foglalkoztatottak}{munkaképes\ korúak} x \frac{munkaképes\ korúak}{lakónépesség}$$

A képlet jobboldalán lévő három komponens nem más, mint a munkatermelékenység, a foglalkoztatottsági ráta és az aktív korúak aránya. Azaz egy régió, város versenyképességének vizsgálatakor ezt a három összetevőt kell elemezni. A fentiek alapján a regionális versenyképesség: *a régióban megtermelt egy lakosra jutó jövedelem nagysága és növekedési üteme, amely jövedelem egyaránt adódik a munkatermelékenység és a foglalkoztatottság magas szintjéből.*

A versenyképesség fenti kiterjesztett, komplex fogalmának konkretizálásakor a vállalatok és iparágak, valamint a régiók, városok és országok eltérő sajátosságokkal bírnak: a *régiók és városok* akkor versenyképesek, ha gazdaságuk nyitott és az egy lakosra jutó jövedelmük tartósan magas és növekvő, valamint magas szintű és nem csökkenő a foglalkoztatottsági ráta, azaz ebből a jövedelemből a lakosság széles rétegei is várhatóan részesülnek. Azaz a versenyképesség nem más, mint a globális versenyben elfogadtatott minél nagyobb gazdasági teljesítmény, amely egyrészt a képződő jövedelmekkel mérhető, másrészt a foglalkoztatottság magas szintjével. Lényegében az országokra szokásos gazdasági növekedésből született a regionális, városi versenyképesség e fogalma,

kiegészítve a foglalkoztatottsági elvárással, amely egyidejűleg gazdasági és szociális szempontot is megjelenít.

A versenyképesség fenti fogalma orientáló jellegű, viszont élénk figyelem hárul a városok versenyképessége javításának gyakorlati lépéseire, arra a kérdésre, hogy milyen tényezőkkel és hogyan érhető el egy-egy város versenyképességének javítása. A versenyképesség egységes értelmezése alapján, *Enyedi György* (1997) városok sikerességével foglalkozó gondolatait felhasználva született a *versenyképesség piramis modellje (1. ábra)*. A modellben a versenyképesség alapkategóriáin kívül a közvetlenül és a közvetetten ható tényezőket is megkülönböztetjük. A közvetlenül befolyásoló alaptényezők az EU NUTS 2 szintű vizsgálatának eredményeiből adódtak (kutatás-fejlesztés, infrastruktúra és humán tőke, külföldi befektetések, kis- és középvállalkozások, intézményi és társadalmi tőke) (*Sixth Periodic...* 1999). A közvetetten ható tényezők pedig a városok sikerességének tényezőit tartalmazzák (gazdasági szerkezet, innovációs kultúra, regionális elérhetőség, a munkaerő felkészültsége, társadalmi szerkezet, döntési központok, a környezet minősége, a régió társadalmi kohéziója), azaz a sikeresség és a versenyképesség szorosan összefüggő kategória (*Enyedi* 1996). Az is egyértelműen kijelenthető, hogy a várospolitika hatékonysági célja a városok versenyképességének növelése.

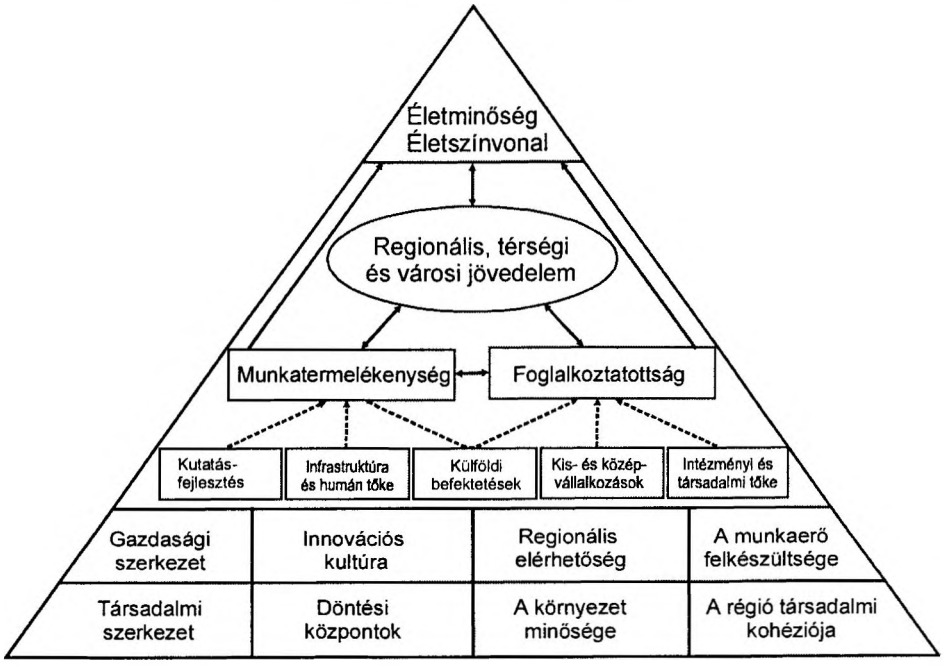
A versenyképesség vizsgálata tudományos szempontból is érdekes, de az Európai Unióban a fogalmat egyre inkább felhasználják a területfejlesztési és regionális politika során, azaz a versenyképesség beépült a közgondolkodásba és jogszabályalkotásba egyaránt. Az ESDP közismert hármas célja: a gazdasági és társadalmi kohézió, a természeti erőforrások és a kulturális örökség megőrzése, valamint az európai térség *kiegyensúlyozottabb versenyképessége*. Hasonlóan a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap 2000–2006 közötti felhasználására vonatkozó irányelveknél is alapvető a hatékonyság és a versenyképesség elvárása, a stratégiai prioritások az alábbiak (*The Stuctural...* 1999):

- a regionális versenyképesség,
- a társadalmi kohézió és a foglalkoztatottság,
- a városi és a rurális térségek fejlesztése.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a régiók, városok versenye szükségszerű, egyetlen település sem tudja magát kivonni belőle. A versenynek vannak nyertesei és lehetnek vesztesei, viszont megalapozott versenystratégiával mindegyik település nyertese lehet a vetélkedésnek. A gazdasági szféra sem lehet sikeres és versenyképes a település, város hathatós támogatása nélkül, mivel a piac nem állítja elő azokat a közszolgáltatásokat, a vállalatokat kiszolgáló infrastruktúrát és termelői szolgáltatásokat, amelyek magas színvonala szükséges a tartós vállalati versenyelőnyökhöz.

1. ábra

A regionális versenyképesség piramis modellje



Forrás: Lengyel 2000.

A magyar városhálózat versenyképességére ható tényezők

A magyar városhálózatra vonatkozó kutatások az elmúlt évtizedben is szembe találkoztak a versenyképességgel, még ha e fogalom más értelmezésben és megvilágításban jelent is meg. Éppen az *átmenetnek*, mint sajátos gazdasági és politikai korszaknak a területi folyamatai elemzése közben egyre élesebben bukkant fel a városok helyzetének, gazdasági és megújítási potenciáljának az értékelése. A cél ezekben a vizsgálatokban az volt, *hogy miként lehet regisztrálni az átrendeződést a hálózatban*, mely centrumok lettek a *vesztesei* és melyek a *nyertesei* az átmenetnek. S nem utolsósorban a szerzők keresték az *átrendezés okait*, sajátosságait.

Az alapvető kérdés tehát, hogy *van-e elmozdulás a magyar városhálózatban*, s ha igen, ezt milyen tényezők motiválják. Ha összehasonlítjuk a versenyképesség vizsgálatok nemzetközi trendjeivel a hazai elemzéseket, megállapíthatjuk,

hogy azok egy-egy elemében követték, vagy pontosabban megsejtették azokat a tényezőcsoportokat, amelyek hozzájárulnak a városok helyzetének pontosabb feltárásához az adott országos, vagy regionális hálózatban[3]. A kilencvenes évek elején a klasszikus centrum funkciókban és a gazdasági potenciálban, részben a szellemi erőforrások határozták meg a hálózat tagolását (*Rechnitzer* 1993). Az évtized közepén más elemzések kimondottan a gazdasági potenciál (jövedelmek, külföldi tőke, vállalkozási aktivitás) (*Nemes Nagy* 1996) alapján állítottak fel sorrendet a városok között. S az évtized végén, már törekedve a tíz esztendő folyamatainak illusztrálására is, a hagyományos városi funkciók értékelése (*Beluszky* 1999; *Beluszky–Győri* 1999) alapján történt meg a hálózat minősítése, s egyben a versenyképességi sorrend meghatározása.

A kilencvenes évek elején végzett vizsgálatot (*Rechnitzer* 1993) *ismételtük meg* azzal a céllal, hogy megnézzük egyrészt a *hálózat átrendeződését* az elmúlt tíz esztendő alatt, másrészt keressük az okait és mozgató tényezőit a városversenynek[4]. Kiindultunk az *1. ábrából*, s a versenyképesség piramis építőköveit *négy csoportba* rendeztük. Az első, a gazdasági–szervezeti aktivitást kifejező csoportba tartoztak a városok gazdaságát, jövedelmi potenciálját legjobban illusztráló változók. A másik tényezőcsoportot a tevékenység (szervezeti) innovációk alkották, azon intézmények, gazdasági szervezetek, amelyek hozzájárulnak az innovációs miliő alakításához, illetve kifejezik a centrumok fogyasztási–piaci potenciálját. A harmadik csoport a foglalkoztatáshoz, a munkaerő felkészültségéhez és a szellemi erőforrások jelenlétéhez kapcsolódott. S végül a negyedik tényezőblokk a hagyományos és új centrum funkciókat, valamint a fontosabb demográfiai faktorokat foglalta magában. A vizsgálatokat két időpontra végeztük, pontosabban, 1990–1991-re és 1997–1998-ra. Az adatbázisok, s ezzel a tényezőcsoportok nem minden egyes eleme volt elérhető a két idősávban. A kilencvenes évek eleje a nagy változások időszaka volt, így a piacgazdaság megjelenésekor egy-egy tényező (intézmény, szervezet, gazdasági teljesítmény, regionális funkció stb.) belépése alapvetően hatott a hálózatra, míg például e tényezők az évtized végére már természetesnek, elfogadottnak voltak tekinthetők, így nem befolyásolták a városok egymáshoz mért helyzetét. Mindezek ellenére törekedtünk az összehasonlításra, a versenyképesség egyes elemcsoportjai tartalmi egyezségére, a két idősáv közötti összevetés minél teljesebb megalapozására.

Az első megállapítás, hogy a hálózat jellemzői között a modern üzleti és gazdasági szolgáltatást képviselő tényezőknek és intézményeknek határozottabb az összetartozása, egymásra épülése. Ezek az új városi funkciók egymáshoz kapcsolódnak, lényegében a gazdasági potenciál által motivált fogyasztási teljesítmények következtében egyre nagyobb számban és bővülő minőségben jelennek meg a városokban. Az évtized végére már nőtt a tömegszerűségük, mind

kínálatban, mind térbeli terjedésben, így domináns elemei lettek a hálózat jellemzésének, egyben a városok versenyképessége alakításának.

A második megállapítás, hogy a kilencvenes évek elején a klasszikus centrum funkciók, azaz többségében a *közszolgáltatáshoz kötődő intézmények* (oktatás, egészségügy, kultúra, igazságügy, közigazgatás) jelenléte, valamint a gazdasági tényezők voltak a városhálózatot alapvetően jellemző és tagozódását befolyásoló faktorok. A *kilencvenes évek végére viszont az üzleti és gazdasági szolgáltatások, mint a piaci viszonyokat megtestesítő tényezőcsoportok és a gazdasági teljesítmények együttesen befolyásolják a városversenyt.* Háttérbe szorultak[5] tehát a közszolgáltatásokra épülő hálózat alakító tényezők, s helyükbe léptek a városi gazdasághoz, mint piaci és fogyasztási térhez, egyben mint a népességkoncentrációhoz és vonzási funkcióikhoz kötődő tevékenységek, intézmények megjelenése. A városok versenyképessége tehát az évtized elején még szorosan kapcsolódott fentről, a központból (kormányzat) leosztott szerepkörökhöz, az átmenet, egyben az évtized végén viszont már a piac által alakított új szerepkörök jelenléte alapján történik meg a hálózat tagolása. A veresenyképesség tehát a *kilencvenes évek végére nem felülről irányított volt,* hanem erősen függött a városok belső adottságaitól, így a gazdaság potenciáljától, jövedelmi pozícióitól, valamint a helyi fejlesztéspolitikától, annak aktivitásától, s a mindezeket megtestesítő, innovációt hordozó intézmények megjelenésétől.

A harmadik sajátosság, hogy a piaci–fogyasztási tényezők mellett, azokkal igen csak szoros kapcsolatban *felértékelődött a városok elérhetősége, megközelíthetősége*. Ez szinte logikus következménye az előzőeknek, hiszen minél jobb a város elérhetősége, annál határozottabb a vonzása a térségére, s ezzel együtt széles bázisát fogadja be a szolgáltatásoknak, egyre gazdagabbá válik fogyasztási piacának kínálata.

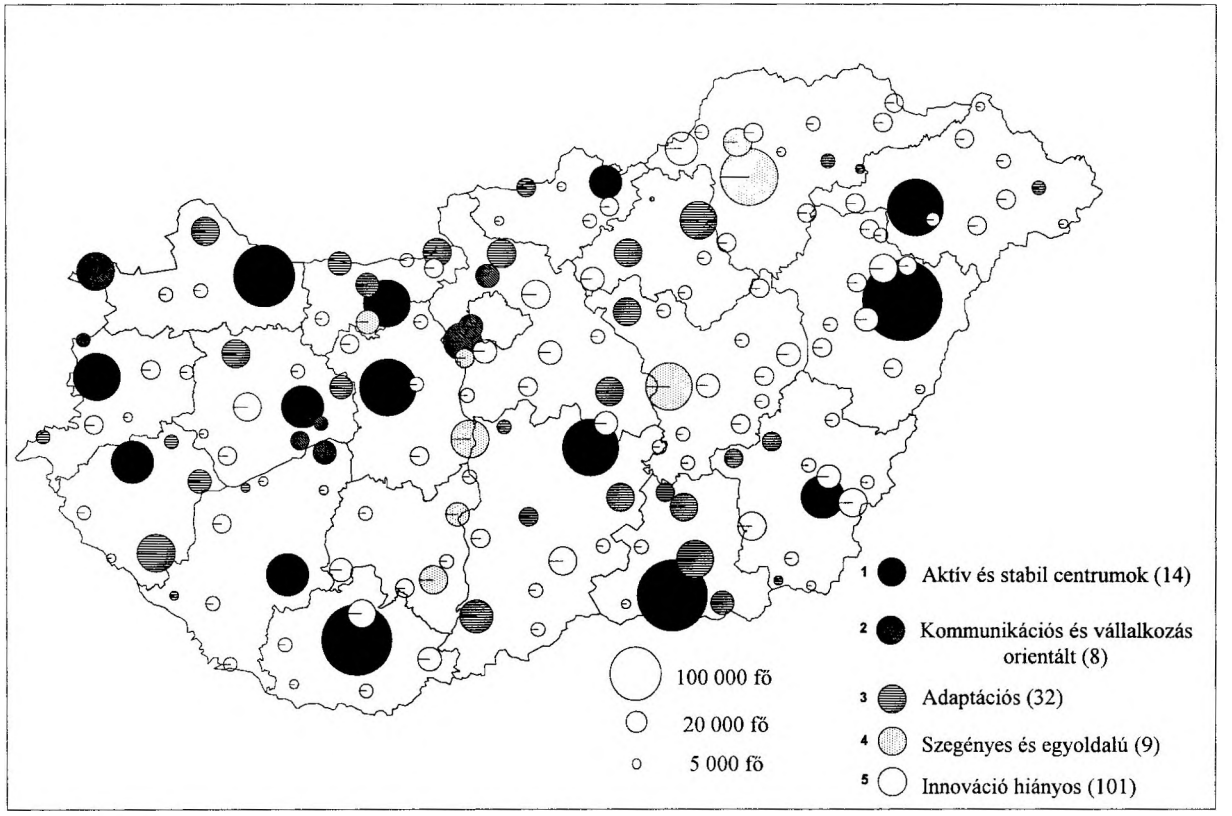
A hálózat tagozódásának, azaz a városok helyzetének változása ebben a versenytérben látványosnak mondható *(2. és 3. ábra)*. Ugyan nőtt a városállomány száma (1991-ben 167-ről 1998-ra 217-re), de ennek ellenére is számos város mutat valamiféle – kedvező vagy éppen kedvezőtlen – elmozdulást.

Növekedett a *stabil és aktív városok száma*, amelyek lényegében a megyeszékhelyek, nagyvárosok, illetve néhány nagy tradícióval rendelkező középváros. Ezek a centrumok a hálózat biztos pontjai, regionális szerepköröket alakítottak ki, s a vizsgálatunk szerint a városi népesség 35,2%-át fogják át.

Átrendeződött a *speciális funkciókkal* rendelkező városok csoportja. Már nem a vegyes funkciók, hanem a koncentrált egyedi, kiemelkedő lokális sajátosságok következtében különülnek el városok, amelyek ugyan több tényező miatt kedvező pozíciót alkotnak. A tartós fejlődésük viszont kitett a konjunkturális hatásoknak, vagy éppen a szezonalitásnak, így fejlesztési stratégiáikban a térségi fogyasztási és szolgáltatási szerepkörök bővítése kívánatos. Az *átala-*

2. ábra

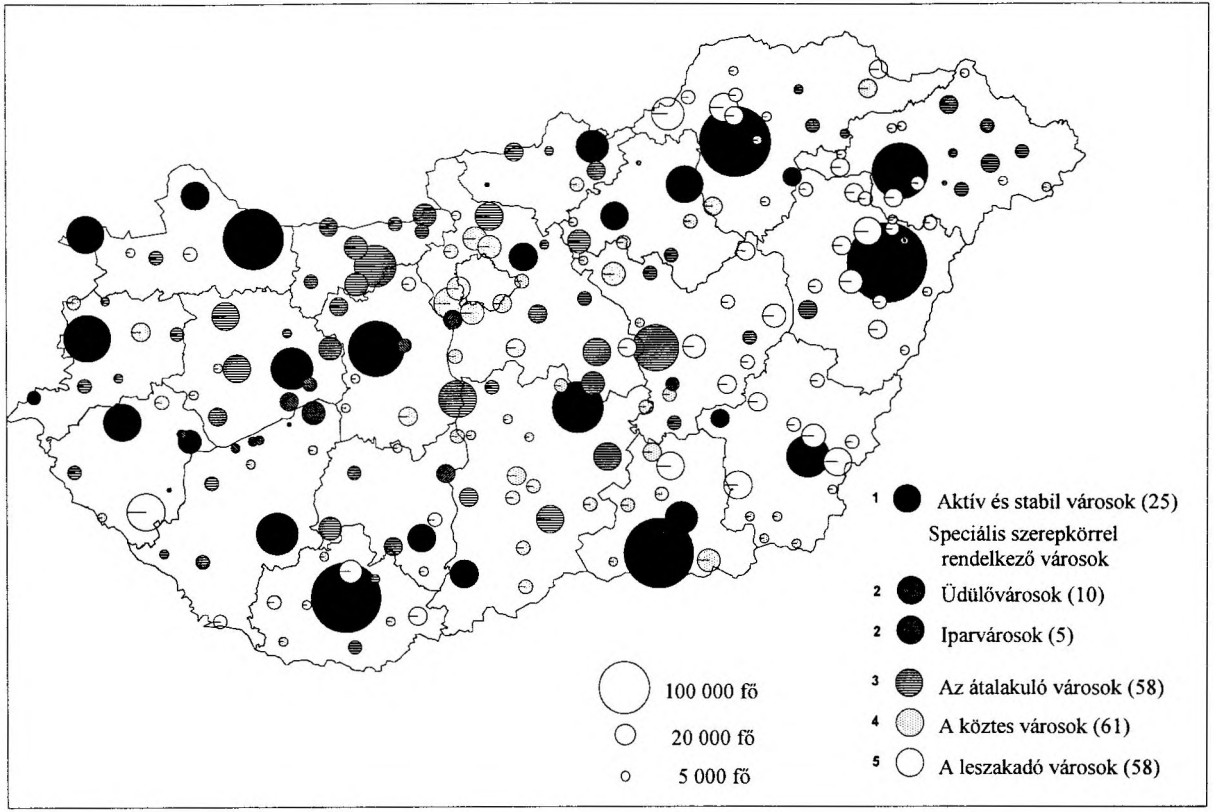
A városhálózat tagozódása, 1990



Forrás: Saját számítás.

3. ábra

A városhálózat tagozódása 1997



Forrás: Saját számítás.

kuló, helyzetüket javítani képes városok csoportjában nagy átrendeződés zajlott az elmúlt években. A kilencvenes évek elején már kimutatható volt (*Rechnitzer* 1993), hogy a hálózat ezen elemei bizonytalan helyzetben vannak, lesznek. Nos, több nagyvárosnak sikerült elhagyni ezt az instabil kategóriát (Hódmezővásárhely, Eger, Szekszárd), hasonlóan több tradicionális középváros rendezte, stabilizálta helyzetét (Baja, Keszthely, Mosonmagyaróvár).

A tömegesen „benyomultak" az átalakuló, a helyzetüket javítani képes, de egyben a városhálózat harmadik[6] stabilizációs szintjét képviselő kategóriába az *1971–1988 között alapított kis- és kisközépvárosok tartoznak.* A kilencvenes évek elején ezeknek a városoknak a többségét innováció-hiányos, erősen leszakadó centrumnak tekintettük, s az évtized utolsó harmadára már helyzetbe hozták magukat. Határozottabb az elmozdulás a Békéscsaba–Salgótarján vonaltól nyugatra lévő térségek kis- és középvárosaiban, míg ettől a vonaltól keletre csak egy-két város, többségében Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kis- és középcentrumai mutatnak határozott elmozdulást, azaz verenyképességük pozitív változását.

Szétesett az évtized elején lehatárolt szegényes és egyoldalú innovációt megjelenítő volt szocialista és iparvárosok csoportja. Egy részük az új iparváros klaszterbe ment át (Paks, Százhalombatta, Tiszaújváros), másik részük rendezte sorait, talán megyeszékhely jellege miatt (Szekszárd, Miskolc), s csak egyedül Szolnok lépett kisebbet, hiszen az átalakuló, városok csoportjába sorolódott.

Az innováció-hiányos városok klasztere *szétbomlott a kilencvenes évtized végére.* Ebből egy jelentős város tömeg (1971–1988 között alapítottak) került az átalakuló, stabilizálódó városok csoportjába. Létrejött tehát az a városkör, amely *leküzdötte a rendszerváltozás megrázkódtatásait,* a városi funkcióiban egyre nagyobb szerepet kapnak a piaci tényezők, s a megújítás elemei. Változatlanul találunk mozdulatlan városokat, többségében a Tiszántúlon és Észak-Magyarországon, így a békési, a hajdú, a nagykun, valamint az abaúj, s a zempléni kisvárosokban nem érzékelhető, hogy nagyobb teret kapott volna a modernizáció. Megjelentek ugyan az új intézmények, a piacgazdaság elemei, az új szolgáltatások egységei, de ezek súlya a városállomány egészéhez képest még mindig alacsony, visszafogott.

A *kilencvenes évek „csinált" kisvárosait* (53 egység) nem lehet egyszerűen besorolni a leszakadók kategóriájába, sőt ezek a centrumok igenis *megosztottak,* más és más jellemzőket fognak át. Az új üdülővárosok mellett egy iparváros, sőt négy egység az átalakuló kategóriába került (Csepreg, Aszód, Pécsvárad, Máriapócs). A köztes átmeneti helyzetben van 26 város, többségében a Dunántúlon, a fővárosi agglomerációban, illetve a Duna–Tisza közében. S a leszakadók változatlanul a Tiszántúlon találhatók. A kilencvenes években városi rangot kapott települések többsége tehát számottevően nem járult hozzá az egész hálózat modernizációjának emeléséhez, sőt annak színvonalát lényegében rontotta.

A nem kellően átgondolt *várossá nyilvánítás csak fokozta a hálózaton belüli feszültségeket*, összességében rontotta a városok egymás közötti versenyképességét. A várossá válás kritériumai az intézményi infrastruktúrához, a mennyiségi jellemzőkhöz kötődnek, nem pedig a modernizációs elemek jelenlétéhez, azok térbeli hatásainak ösztönzéséhez (*Csapó–Kocsis* 1997; *Kara* 1998).

A megyei jogú városok versenye

A városhálózat gerincét az elemzéseink alapján a *nagyvárosok*, a megyeszékhelyek és a megyei jogú városok alkotják. A verseny lényegében ezek között az egységek között zajlik, hiszen küzdenek a befektetőkért, az új piaci intézmények és szervezetek megjelenéséért, de széles körű akciókat folytatnak a különféle új igazgatási funkciók megtelepítéséért is. Érdemes röviden, éppen a versenyképesség alapján áttekinteni ezt a városkört, hiszen ezen belül is nagy eltérések, különbségek alakultak ki.

A *kombinált rangmódszert* egy, az USA nagyvárosaira ismertetett eljárás (*Kresl–Singh* 1999) adaptálásával dolgoztuk ki. A rangsorok csak a városok *egymáshoz viszonyított versenyképességi sorrendjét adják*, de a versenyképességben megfigyelhető eltérések nagyságát nem mutatják. A versenyképesség változására, azaz a városi GDP növekedési ütemének becslésére a rendelkezésre álló adatbázis alapján az alábbi dinamikus mutatókat vettük figyelembe: a kiskereskedelmi forgalom növekedésének üteme (1998/90), az iparban képződött hozzáadott érték növekedésének üteme (1998/95), a szolgáltatásokban képződött hozzáadott érték növekedésének üteme (1998/95), az iparűzési adó változásának üteme (1998/95), az adóköteles személyi jövedelem változásának üteme (1998/95).

A fenti mutatóknál *nem a fajlagos*, azaz nem az egy lakosra számolt, hanem a városban képződő összértékeket vettük figyelembe, ami a tényleges gazdasági potenciál, a városi gazdaság „erejének" változását illusztrálja. Az öt növekedési ütem alapján adódó öt rangsorból egyszerű (súlyozás nélküli) rangszám-módszerrel alakítottuk ki az együttes rangsort[7].

A versenyképesség változását, a *dinamikát jelző rangsor* mellett a városok jelenlegi helyzetét is vizsgáltuk. Az öt dinamikus mutatóval összhangban szintén öt fajlagos mutatót használtunk: a kiskereskedelmi vállalatok egy lakosra jutó nettó árbevételét (1998); a feldolgozóipari (kettős könyvelésű) vállalatok egy foglalkoztatottra jutó társasági adóalapját (1998); az üzleti szolgáltatást végző (kettős könyvelésű) vállalatok egy foglalkoztatottra jutó nettó árbevételét (1998); az egy lakosra jutó iparűzési adót (1998); az egy lakosra jutó adóköteles személyi jövedelmet (1998).

Az 1998-as adatok alapján a városok összesített versenyképességi rangsorát a dinamikus mutatókhoz hasonlóan számoltuk[8] ki, a kétféle rangsorban természetesen vannak eltérések *(1. táblázat)*.

1. táblázat

A megyei jogú városok versenyképességi rangsorai

Város neve	Dinamikus rangsor	1998-as adatok rangsora
Székesfehérvár	1	2
Győr	2	1
Szombathely	3	5
Dunaújváros	4	4
Debrecen	5	13
Sopron	6	12
Pécs	7	15
Eger	8	10
Veszprém	9	3
Nyíregyháza	10	20
Zalaegerszeg	11	7
Tatabánya	12	21
Szolnok	13	9
Nagykanizsa	14	11
Kecskemét	15	14
Salgótarján	16	22
Miskolc	17	17
Szeged	18	8
Kaposvár	19	18
Szekszárd	20	6
Békéscsaba	21	16
Hódmezővásárhely	22	19

Forrás: Saját számítás.

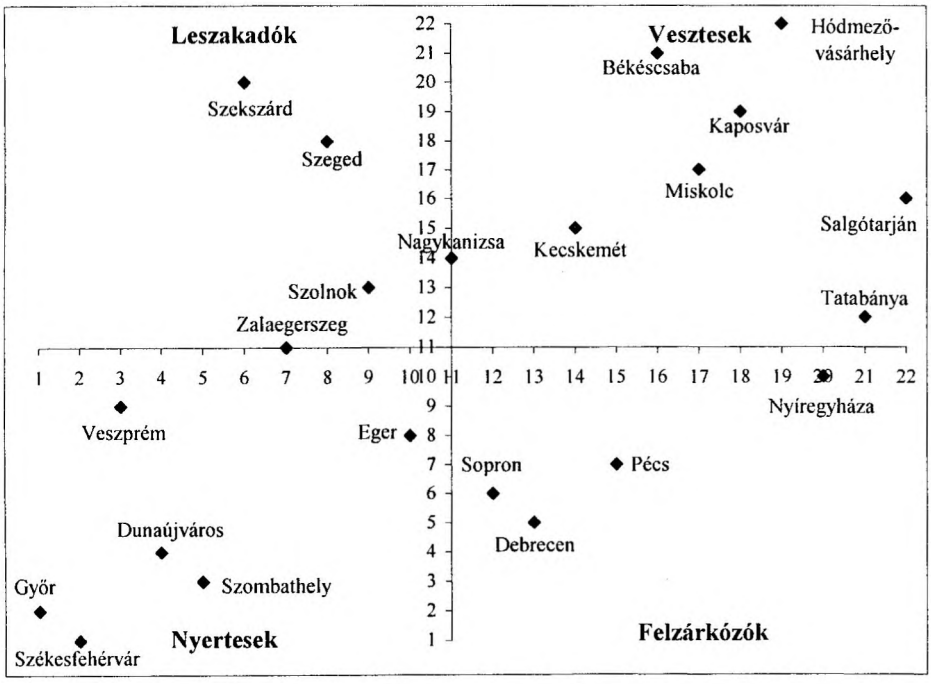
Úgy véljük, hogy az 1998. évi és a dinamikus adatokon alapuló rangsorok együttesen mutatják a *megyei jogú városok versenyképességét*. A két rangsort együtt ábrázolva a városok négy csoportját különíthetjük el *(4. ábra)*.

A megyei jogú városok, mint a hazai városhálózat gerince jelentős megosztottságot mutat. A nagyvárosok gazdasági arculatát jellemző versenyképességi vizsgálat szerint, mind a dinamikus, mind a fajlagos mutatók alapján négy csoport alakítható ki. A *nyertesek* többségében a dunántúli nagyvárosok mind a múltbeli, mind a jelenlegi pozíciójuk alapján kedvező helyzetben vannak, a csoport tagjai bővülnek (Veszprém, Eger), de egyes városok tartósan megőrzik

vezető helyüket. A *felzárkózók* csoportjába azok tartoznak, amelyek dinamikája kedvező (az első tízben még szerepelnek), de a jelenlegi sorrendben már háttérbe sorolódtak. Debrecen, Sopron, Pécs, Nyíregyháza tartósan javítja helyzetét a nagyvárosok között, ehhez rendelkeznek tartalékokkal. A *leszakadók* csoportjában a helyzet fordított, ezek a nagyvárosok mérsékelt tartalékokkal bírnak a versenyben, de adott időszakban helyzetük kedvezőnek mondható. S végül a *vesztesek:* sem dinamikájuk, sem pillanatnyi pozícionálásuk nem kedvező a nagyvárosi hálózatban, így versenyképességük ebben az összehasonlításban gyengének mondható.

4. ábra

A megyei jogú városok típusai a versenyképességi rangsorok alapján



Megjegyzés: a vízszintes tengelyen az 1998. évi adatokból adódó összesített rangsor, míg a függőleges tengelyen a dinamikus rangsor található.
Forrás: Saját számítás.

Az illusztrációként bemutatott dinamikus és statikus versenyképesség vizsgálat jól tükrözi, hogy egy-egy *azonosan fejlődő városcsoportban* is milyen jelentős belső eltérések és különbségek lehetségesek. Másrészt jelzi azt is, hogy a városok versenyképességének elemzése sokszínű és számos elemet tartalmaz-

hat. Nem mindegy, hogy magát a hálózat egészét, vagy annak egy-egy kiválasztott csoportját vesszük nagyító alá, vagy éppen a gazdaság szerkezetét, netalántán annak változását, vagy magának a városrendszernek a működtető elemeit, intézményeit. A *városverseny,* mint azt a tanulmányunk első részében leírtuk, egy összetett, bonyolult folyamat, ebben az összefüggések egész rendszere megtalálható, s ezek közül csak az egyik – számos esetben a legfontosabb – a gazdasági potenciál és annak változása.

Összefoglalás, következtetések

A hazai városhálózatban a kilencvenes években *erőteljes átrendeződés regisztrálható.* Látványosan terjedtek a piacgazdaság intézményei, amelyek a kilencvenes évek végére meghatározó tényezői lettek a hálózat egésze alakításának. Ezekre a tényezőkre a nagyobb népességgel, számottevő vonzáskörzettel, kiforrott, több szintű intézményrendszerrel és jövedelemtermelő képességgel rendelkező *nagyvárosok* gyorsabban reagáltak, így helyzetüket stabilizálni tudták, de egyben térségi szervező szerepköreiket is szélesítették.

Elkülönülnek a *hálózatban egy-egy funkcióra,* vagy egy-egy domináns gazdasági (ipari) tevékenységre épülő városok. A *tradicionális középvárosok és a hetvenes–nyolcvanas években alapított kis- és kisközépvárosok* fokozatosan leküzdötték a rendszerváltozás negatív gazdasági hatásait, így befogadták a piacgazdaság intézményeit, teret kaptak a szolgáltató szektor modernizációt közvetítő intézményei, aminek következtében javítani tudták versenyképességüket.

A köztes, erősen változó, még nem kellően stabil szerkezettel és intézményrendszerrel bíró városállományban – ahol a csinált városok szép számban vannak jelen – még csak esetleges a megújítást hordozó intézményrendszer kiépülése, a gazdasági szerkezet bizonytalan, a jövedelmi pozíciók mérsékeltek, így a jövőbeli elmozdulásuk bizonytalan. Felrajzolható, ismételten nagyobb számban a *kilencvenes években alapított,* illetve a Tiszántúl elmúlt 20–30 évben létesített centrumaiból a leszakadók csoportja. Történtek elmozdulások a piaci intézmények és szolgáltatások, s a gazdasági bázis fejlesztésében, azonban ennek üteme elmaradt a hálózat egészének átrendeződésétől, így lemaradásuk látványos, kitapintható. Ennek a városkörnek a többsége agrártérségben, vagy ipari válságtérségben található, így nem képesek sem energiát felszívni, sem pedig kibocsátani térségüknek.

A városhálózat tehát a *kilencvenes években nem volt mozdulatlan,* a rendszer egésze és annak egyes tagjainak többsége megkísérelt alkalmazkodni a piacgazdasághoz, részben az intézmények befogadásával, részben pedig az új térségi szerepkörök szélesítésével. A hálózat többsége leküzdötte a kilencvenes

évek elejére jellemző dermedtséget, a kis- és középvárosok egyre nagyobb csoportjai az ország szinte mindegyik régiójában vagy visszarendezték funkcióikat, vagy éppen felkészültek az új szerepek fogadására. Elkezdődött a hálózat felhígulása a kilencvenes években, ami növelte bizonyos régiókban a várossűrűséget, s ezzel felerősödött a verseny az új szerepkörökért, míg másutt viszont a régiók elmaradottsága következtében az új városok valójában nem tudtak a közvetítői lenni a modernizáció intézményrendszereinek. A hálózat egyértelmű *nyertesei és a sikeres városok* – ugyan eltérő ütemben és jellegben – a *nagyvárosok* lettek, ahol kialakult és stabilizálódott a piacgazdaság új intézményrendszere, s ezzel térségi hatásuk új, alapvetően a fogyasztásra építő dimenziót kapott.

A városhálózat jövőbeli alakulásánál a kilencvenes évek alapján előrevetíthető *trend* a nagyvárosok további erősödése, azok funkcióinak szélesedése, ezáltal egymás közötti versenyének kiéleződése. A tradicionális középvárosok és a nyolcvanas évek közepéig alapított kisvárosok helyzetének stabilizálódása, s ezzel együtt a kistérségi, jobb esetben mezoregionális szerepköreik bővülése várható. A speciális helyzetű városok körének bővülésével kell számolni, így üdülő, agglomerációs (regionális központok mellett is) és új – már érzékelhető – jelenségként a határ menti városokkal. S végül a kisvárosok élénkülése azokban a régiókban lehet számottevő, ahol a tartós gazdasági növekedés feltételei biztosítottak, s ezáltal be tudnak kapcsolódni a nagyvárosok gazdasága által egyre határozottabban formált regionális hálózatokba. Ahol a nagyváros nem képes a hálózat formálását erősíteni, még saját szerkezetének átrendezésével és stabilizálásával lesz elfoglalva, azokban a régiókban a kisvárosok tovább stagnálnak, intézményeik és szolgáltatásaik csendes leépülése mellett. Vélhetően a további városalapításra mint közigazgatási és politikai gesztusra szükség lesz a jövőben is. Vannak még városhiányos terek az országban, azonban ezek az újabb egységek csak kistérségeik vonatkozásában fognak hatni, vagy éppen hatnak jelenleg is, döntően nem befolyásolják a hálózat egészének fejlődését. A verseny és az európai hálózatba való minél teljesebb betagozódás a nagyvárosokra lesz jellemző, ezek az egységek lesznek a hálózat formálói, s egyben a regionális szintű struktúrák alakítói a jövőben.

Jegyzetek

[1] Ettől eltérő a térbeli verseny (spatial competition) fogalma, amely a regionális gazdaságtan egyik alapkategóriája, a térbeli piacszerkezetek (térbeli monopóliumok, oligopóliumok stb.) kérdéseihez kapcsolódik.

[2] Az USA-ban a nyolcvanas évek elején megalakult a Versenyképességi Tanács (US Competitiveness Policy Council), míg az EU-ban 1995-ben jött létre neves szakértőkből a Versenyképességi Tanácsadó Csoport (Competitiveness Advisory Group), amely

két időszakban, 1995–96-ban és 1997–99-ben készített nagy visszhangot kiváltó jelentéseket.

[3] A hazai vizsgálatok nem épülhettek ugyanarra az adatbázisra, amit az amerikai vagy a nyugat-európai kutatók alkalmaztak, hiszen a városi gazdaságok mérésének statisztikai rendszere még napjainkban sem alakult ki. Továbbá a versenyképesség fogalma és elemzési módszerei, a kilencvenes évek második felének kutatási eredményei, így a hazai elemzésekben közvetlenül nem (pl. hivatkozások, módszerek átvétele), de szemléletében igenis jelen voltak, vannak. Enyedi Gy. (1997) tanulmánya volt az első, amelyben meghatározásra kerültek azok a kategóriák, amelyek a városverseny méréséhez és értelmezéséhez szükségesek.

[4] A versenyképesség empirikus vizsgálatánál a felhasznált mutatók körét két csoportra célszerű bontani: „ex post" és „ex ante" mutatókra. Az ex post mutatók a lezajlott gazdasági tevékenységek és folyamatok, azaz a közelmúltban megtörtént események mérhető eredményeit mutatják, ilyenek lehetnek pl. a jövedelem, a termelékenység, a foglalkoztatottsági ráta elmúlt időszakban mért adatai. Az ex ante mutatók a közeljövőben várható fejleményekre utalnak, főleg a versenyképesség gazdaságon kívüli tényezőit értékelik, pl. az innovációs kultúra, a munkaerőpiac, az intézményi és a társadalmi tőke várható változásait stb. A piramis-modellben a közvetlen és a közvetett tényezőket mindkét típusú mutatókkal lehet vizsgálni, viszont az alapkategóriáknál (jövedelem, munkatermelékenység stb.) az ex post mutatók gyakoribbak.

[5] A városok természetesen küzdenek a közszolgáltatások regionális irányító központjainak megszerzéséért (pl. regionális fejlesztési ügynökség központja, állami szervezetek regionális irányító központja, új szolgáltatások [pl. regionális televízió központja]), azonban nem ezeknek az állami szinten szervezett és számos esetben politikai elkötelezettséget megjelenítő telepítéseknek köszönhető egy-egy város versenyképességének a növelése. Nem mondjuk, hogy ezeknek a funkcióknak a jelenléte nem számottevő, azonban sokkal jobban befolyásolja helyzetüket a gazdasági potenciál és a szolgáltatások széles kínálata.

[6] Az első szint a főváros, a második a regionális központok, a harmadik a mezoközpontok, a negyedik a kistérségi centrumok.

[7] Az öt rangsor közötti konkordanciamutató (Kendall-féle egyetértési együttható) közepes erősségű rangkorrelációt mutat, értéke W=0,48. Megjegyezzük, hogy az időbeli és a területi eltérésekből adódó problémák (pl. a területi árindexek eltérései) a rangmódszerek robusztussága miatt kevésbé jelentősek; emiatt is kedvelt dinamikus vizsgálatoknál a nemzetközi szakirodalomban is a városok rangsorainak kialakítása.

[8] A konkordanciamutató W=0,51 értéket ad, ami közepesen jónak tekinthető.

Irodalom

Begg, I. (1999) Cities and competitiveness. – *Urban Studies.* 5–6. 795–809. o.

Beluszky P. (1999) *Magyarország településföldrajza. Általános rész.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Beluszky P.–Győri R. (1999) A magyarországi városhálózat és az EU csatlakozás. – *Tér és Társadalom.* 1–2. 1–30. o.

Benko, G. (1999) *Regionális tudomány.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
Boddy, M. (1999) Geographical Economics and Urban Competitiveness: A Critique. – *Urban Studies.* 5–6. 811–842. o.
Brenner, N. (1999) Globalisation and reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. – *Urban Studies.* 3. 431–451. o.
Budd, L. (1998) Territorial competition and globalisation. Scylla and Charybdis of European cities. – *Urban Studies.* 4. 663–685. o.
Cheshire, P. (1999) Cities in competition: articulating the gains from integration. – *Urban Studies.* 5–6. 843–864. o.
Cheshire, P. C.–Gordon, I. R. (1998) Territorial competition: Some lessons for policy. – *The Annals of Regional Science.* 32. 321–346. o.
Chikán A. (1998) *Vállalatgazdaságtan.* Budapest, Aula Kiadó.
Csapó T.–Kocsis Zs. (1997) A várossá nyilvánítás elvi kérdései és a potenciális városok az Észak-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom.* 1. 183–197. o.
Cséfalvay Z. (1999) *Helyünk a Nap alatt. Magyarország és Budapest a globalizáció korában.* Budapest, Kairosz/Növekedéskutató.
Dicken, P. (1992) Global Shift. The Internalization of Economic Activity. New York, The Guilford Press.
Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
Enyedi Gy. (1997) A sikeres város. – *Tér és Társadalom.* 4. 1–9. o.
European Spatial Development Perspective (ESDP) (1999) Brussels, European Commission.
Fujita, M.–Krugman, P.–Venables, A. J. (1999) *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade.* Cambridge (MA), MIT Press.
Gordon, I. (1999) Internalisation and urban competition. – *Urban Studies.* 5–6. 1001–1016. o.
Heidenreich, M. (1998) The changing system of European cities and regions. – *European Planning Studies.* 3. 315–332. o.
Jensen-Butler, C. (1999) Cities in competition: equity issues. – *Urban Studies.* 5–6. 865–891. o.
Kara P. (1998) Várossá válások az önkormányzati rendszerben. – *Gazdaság és Gazdálkodás.* Április. 265–267 o.
Kresl, P. K.–Singh, B. (1999) Competitiveness and urban economy: twenty-four large US metropolitan areas. – *Urban Studies.* 5–6. 1017–1027. o.
Krugman, P. (1991) *Geography and Trade.* Cambridge (MA), MIT Press.
Krugman, P. (1994) Urban concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs. – *International Regional Science Review.* 1–2. 5–30. o.
Krugman, P. (1995) *Development, Geography, and Economic Theory.* Cambridge (MA), MIT Press.
Krugman, P. (1998) Space: The final frontier. – *Journal of Economics Perspectives.* 2. 161–175. o.
Krugman, P. (1999) The role of geography in development. – *International Regional Science Review.* 2. 142–161. o.

Lengyel I. (1994) A telephelyválasztás. – Rechnitzer J. (szerk.) *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához.* Győr–Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 35–68. o.

Lengyel I. (1999) Mérni a mérhetetlent? – *Tér és Társadalom.* 1–2. 53–74. o.

Lengyel I. (2000) Regionális versenyképesség. Kézirat. Szeged, SZTE GTK.

Lever, W. F.–Turok, I. (1999) Competitive cities: introduction to the review. – *Urban Studies.* 5–6. 791–793. o.

Lever, W. F. (1999) Competitive cities in Europe. – *Urban Studies.* 5–6. 1029–1044. o.

Martin, R. (1999) The new „geographical turn" in economics: some critical reflection. – *Cambridge Journal of Economics.* 23. 65–91. o.

Nemes Nagy J. (1996) Soprontól Nyíradonyig. Városok a piacgazdasági átmenetben. – Agg Z. (szerk.) *Átépítés, közigazgatás, területfejlesztés, városmarketing.* Veszprém, Comitatus, 193–204. o.

Porter, M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations.* New York, Free Press.

Porter, M. E. (1995) The competitive advantage of the inner city. – *Harvard Business Review.* May/June. 55–71. o.

Porter, M. E. (1996) Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. – *International Regional Science Review.* 1–2. 85–94. o.

Porter, M. E. (1998) *On Competition.* Boston, Harvard Business School Press.

Rechnitzer J. (1993) Szétszakadás vagy felzárkózás. Az innovációt alakító térszerkezet. Győr, MTA Regionális Kutatások Központja.

Rogerson, R. J. (1999) Quality of life and city competitiveness. – *Urban Studies.* 5–6. 969–985. o.

Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union (1999) Luxembourg, European Commission.

Storper, M. (1997) *The Regional World.* New York, Guilford Press.

The Structural Fund and Their Coordination with Cohesion Fund: Guidelines for Programmes in the Period 2000–06. (1999) Brussels, European Commission.

Török Á. (1999) *Verseny a versenyképességért.* Budapest, MH Integrációs Stratégiai Munkacsoport.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© *Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.*

A SZUBURBANIZÁCIÓ EGYENLŐTLEN TERÜLETI FEJLŐDÉSE AZ 1990-ES ÉVEK MAGYARORSZÁGÁN

Timár Judit – Váradi Monika Mária

Szuburbanizáció: az elővárosi fejlődés nemzetközi tendenciái és kérdőjelei

A szuburbanizáció az 1990-es évek Magyarországának egyik leglátványosabban kibontakozó térfolyamata, melynek megértését az iparosodott országok több mint két évszázados múltra visszatekintő elővárosi fejlődésének tapasztalatai segítik. A *nyugati világban*, különösen az Amerikai Egyesült Államokban, ahol a lakosság nagyobbik felének az elővárosok adnak otthont, az elmúlt évtizedekben elemzések sora rögzítette, illetve értékelte a városi tér decentralizáció révén történő átalakulását. Az 1990-es évek szakirodalma azonban újabb változásokról, korábban megkezdődött folyamatok széles körű elterjedéséről, felerősödéséről számol be:

- Mind több empirikus kutatás támasztja alá azt a már régről ismert tényt, hogy az elővárosi fejlődés nem korlátozódik a városi népesség decentralizációjára; abban, jelentős beruházásokat, tőkebefektetéseket realizálva, növekvő mértékben vesznek részt gazdasági tevékenységek, szolgáltatások, rekreációs funkciók is. A fejlett országok szuburbán térségein belül napjainkban erőteljes *koncentráció* zajlik. Hatására az USA-ban policentrikus városstruktúrák jönnek létre (*Müller–Rohr-Zänker* 1995). Nyugat-Európában jellemzőbbek a monofunkcionális komplexumok (*Burdack–Herfert* 1998), noha néhány nagyobb európai metropoliszban már megindult a komplexebb centrumok kialakulása is (*Clout* 1994; *Keil–Ronneberger* 1994; *Robert* 1994). E folyamat egyfelől újabb térformák[1] terjedésében jut kifejezésre, másfelől tovább lazítja az elővárosok városi szolgáltatásoktól, munkahelyektől való függését (pl. *Getis, A. et al* 1991; *Palen* 1995). *Beauregard* (1995) ugyanakkor, éles társadalomkritikával, arra hívja fel a figyelmet, hogy a nagyvárosoktól általában földrajzilag is

elkülönülő, azok „tagadására" épülő „edge city"-k nem képesek „izoláltan" fennmaradni: lakóik kényelme és nyugalma a városokban tömörülő, alacsony jövedelmű bérmunkásokra épül.

- Egyre nagyobb figyelem övezi az *elővárosok társadalmának* átalakulását. *Herfert* (1999) például a németországi régi tartományokat vizsgálva arról számol be, hogy a kiköltözésekben a nukleáris családokat gyermektelen, kétfős háztartások váltják fel. Az amerikai „fehér középosztály"-szuburbia mítoszát már az 1960-as évek kutatásai megrendítették[2]; *Strong-Boag* (1991) viszont azt vonja kétségbe, hogy az osztály-, illetve etnikai összetételt illetően, a II. világháború utáni kanadai szuburbanizáció valaha is az USA-ban lefestett homogén szerkezetet mutatta volna. Az évtizedeken át bírált, egyhangú, kietlen, vég nélkül szétterülő amerikai szuburbiák ellenében életre hívott „privát kormányzású", lakástulajdonos társaságok által épített és szervezett „zárt települések" különösen az új „edge city"-ket jellemzik. A „neotradicionális város"-mozgalom viszont várostervezési eszközökkel (közterekkel, nyitott tornácokkal stb.) kíván közösségi életet teremteni a mai elővárosok lakói számára, vegyes háztípusoktól remélve a társadalmi diverzitás kialakulását (*Till* 1993). Ezt az elképzelést nem csak utópisztikus jellege miatt éri komoly társadalomkritika; az elemzők rávilágítanak a hátterében húzódó marketing-érdekekre éppúgy (*Till* 1993), mint az ilyen elővárosok lakóinak attitűdjére, nevezetesen arra, hogy ők már nem is a központi városban élőktől, hanem a hozzájuk képest „mások" (osztály, faj, etnikum) által lakott szomszédos szuburbiáktól menekülnek (*Dowling* 1998).

Napjaink nyugati szuburbanizáció-kutatásaiból a magyarországi viszonyok tisztábban látása érdekében két tanulságot érdemes kiemelni:

- A fejlett piacgazdaságokban jelenleg zajló ezerarcú elővárosi fejlődés, jóval előrehaladottabb állapota miatt, nem vethető össze a mai hazai (kelet-európai) viszonyokkal, de a II. világháborút követő korszaka is lényegesen sokszínűbb építészeti, társadalmi, életmódbeli variációt mutat annál, mintsem hogy egy sokak által „igazinak" vélt, összehasonlításul szolgáló nyugati szuburbia-modellt rajzoljon ki.
- A szuburbanizációban részt vevő csoportok sokfélesége semmiképp sem jelent társadalmi integrációt. Az egyes elővárosokban megvalósult szegregáció, a társadalmi kirekesztés és elkülönülés igénye mindmáig e térfolyamat elválaszthatatlan kísérőjelensége maradt.

Mindezekkel szemben *Kelet-Közép-Európában* – így Magyarországon is – az elővárosi fejlődés kutatása a rohamosan kiteljesedő folyamat felismerésénél és meghatározásánál tart. Amíg abban a kérdésben koránt sincs egyetértés, hogy a szocializmus ideje alatt régiónkban létezett-e a nyugati világban használt ér-

telmezés szerinti szuburbanizáció[3], azt általában nem vitatják, hogy az 1990-es évek megváltozott társadalmi–gazdasági feltételei már nem indokolják ezt a fajta megkülönböztetést. A legizgalmasabb vitatéma mégis az maradt, hogy Európának ebben a felében az elővárosi fejlődés vajon a nyugati mintát követie, vagy egyfajta posztszocialista pályát rajzol ki, esetleg valamiféle nemzeti sajátosságok határozzák meg a karakterét. Részletes empirikus kutatások híján nem születtek még egyértelmű, kiforrott válaszok, elméletek, az eltérő nézetek azonban már így is jól kirajzolódnak:

- Találkozhatunk a nyugati típusú szuburbanizáció jelenlétét csak bizonyos megszorításokkal elfogadó nézetekkel. Így *Tasan* és *Kok* (1999) Varsó környékén a város körüli belső gyűrű azon részeit nevezik „igazi" szuburbán településeknek, ahová családi házakat építő, fiatal értelmiségiek költöznek ki. A külső gyűrűn belüli mozgást viszont annak társadalmi összetételére, kiváltó okaira hivatkozva, nem tekintik „szuburbanizációs jellegűnek".
- Néhányan azt hangsúlyozzák, hogy az átmenet országaiban nem egyszerűen megkésett, „követő" jellegű szuburbanizáció zajlik. *Fassman és Lichtenberger* (1995) szerint elsősorban azért, mert a városfejlődés bizonyos fázisai felgyorsítva, egyidejűleg mennek végbe. Egy Németország régi és új tartományait összehasonlító vizsgálat viszont részben arra hivatkozik, hogy az egyik oldalon a fordista, míg a másikon a posztszocialista hatások befolyásolták a szuburbanizáció kibontakozását. Ugyanakkor olyan érvek is terítékre kerülnek, mint a „nem tipikus háztartások" szerepe a kelet-németországi folyamatban (*Herfert* 1999) és az egykori NDK státusának különlegessége (*Burdack–Herfert* 1998).

A kérdéssel foglalkozó *hazai szerzők* nem vonják kétségbe egy nyugati értelemben vett szuburbanizáció kiteljesedését a kilencvenes évek Magyarországán. Véleménykülönbség inkább abban látszik megfogalmazódni, hogy mennyiben tartható ez a folyamat kifejezetten az új gazdasági–társadalmi rend termékének (pl. *Dövényi–Kovács* 1999; *Ladányi–Szelényi* 1997), vagy kezdeti stádiumában már korábban is jelenlévőnek (pl. *Timár* 1992; *Kovács K.* 1999), illetve, hogy pontosan kik tekinthetők egy nyugati mintájú szuburbanizáció szereplőinek, valójában miféle „klasszikus" modell is a viszonyítási alap. A hasonlóságok és különbségek mérlegelésének eredménye részben az elővárosi fejlődés definiálásának eltéréseiből fakad (*Timár* 1999).

Azok, akik a szuburbanizációt alapvetően decentralizációs folyamatnak tekintik, e meghatározó jelleget elsősorban a népességszám változásával, illetve más demográfiai adatokkal tesztelik. Néhányan elismerik ugyan egyfajta rekreációs szuburbanizáció hazai megjelenését, ám elvétve fordul csak elő, hogy a kutatók a gazdasági tevékenységek városból való kitelepülését is a szuburba-

nizáció részeként vizsgálják (pl. *Kovács K.* 1999; *Timár–Baukó* 1999), így ismereteink ebben a vonatkozásban ma még meglehetősen hiányosak.[4]

A szuburbanizáció folyamatára, mozgatórugóinak, hatásainak megismerésére koncentráló kutatások az 1990-es években elsősorban Budapest környéki viszonyokról szolgáltattak információkat (pl. *Berényi* 1997; *Bihari–Váradi* 1998; *Daróczi* 1999; *Dövényi–Kok–Kovács* 1998; *Dövényi–Kovács* 1999; *Izsák* 1999; *Kovács K.* 1999; *Kovács R.* 1999; *Kovács Z.* 1999; *Váradi* 1999). Lényegesen kevesebbet tudunk az ország más térségeiben zajló elővárosi fejlődésről (pl. *Bajmócy* 1999; *Mészáros* 1993; *Süli-Zakar* 1996; *Timár* 1992). A szuburbanizáció területi különbségei eddig még nem igazán hívták fel magukra a kutatók figyelmét – legfeljebb egy-egy város környékén belüli eltérésekről vannak adataink.

Azokkal értünk egyet, akik szisztematikus, az egész országra kiterjedő empirikus kutatásokat sürgetnek, ettől remélve korunk magyarországi elővárosi fejlődésének jobb megismerését. Bár ilyenekkel egyelőre magunk sem rendelkezünk, ebben a tanulmányban azt szeretnénk bemutatni, hogy a *szuburbanizáció területi egyenlőtlenségeinek* tanulmányozása újabb támpontokat adhat a föntebb vázolt vitakérdés eldöntéséhez, jelesül e térfolyamat általános, „posztszocialista", esetleg magyarországi jegyeinek feltárásához is. Mivel azonban ebben a fajta „önmeghatározásban" lényeges szerep jut a vizsgált folyamat értelmezésének, elöljáróban fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy:

- a szuburbanizációt a városi népesség és tevékenységek decentralizációjának tekintjük[5];
- a különbségek és hasonlóságok meghatározását – részben épp a fentiekben összefoglalt néhány nyugati szakirodalomra alapozva – nem egyfajta „klasszikus" szuburbiához való viszonyítás alapján végezzük, hanem az elővárosokat létrehozó decentralizációs folyamatra, annak térbeli megjelenésére, szereplőire, problémáira koncentrálunk.

Az 1990-es évek magyarországi szuburbanizációjának néhány területi vetülete: okok és sajátosságok

A fenti definíció értelmében vett *lakóhelyi szuburbanizáció* 1990-es évekbeli látványos kibontakozásának *gyökerei* korábbra nyúlnak vissza. A tényleges szaporodás és vándorlás adatai arra engednek következtetni, hogy az 1980-as években a megyeszékhely-nagyságú városok körül már biztosan megindult az urbánus népesség (és az ehhez kapcsolódó lakásberuházások) decentralizációja. Ekkor még nem beszélhetünk széles körű, domináns, komplett elővárosi gyűrűt létrehozó folyamatról, e városok még megőrizték népességtömörítő erejüket, de

néhány környező faluval szemben már elvesztették vándorlási nyereségüket; megindult egy határozott kiáramlás *(1. ábra)*.

A tulajdon privatizációja, a piaci viszonyok térnyerése, a társadalom szerkezetének, a térfolyamatok szereplőinek átalakulása azonban a lakóhelyi szuburbanizációban is mélyreható változásokat eredményezett:

- Az *1990-es évtized első éveiben* (1990–93-ban) az elővárosi fejlődés mindenekelőtt Budapest környékén vett határozott lendületet, de több nagyobb centrum körül is kiterjedt, és néhány újabb városhoz kapcsolódva is megindult *(2. ábra)*.

Az *1995 óta eltelt időszakban*[6] a népességüket részben vagy egészben vándorlási nyereséggel növelő falvak Budapesten kívül már több város körül is összezáródott gyűrűt vagy szélesedő sávot képeznek *(3. ábra)*. Ami azonban ennél is lényegesebb: a legtöbb nagy-, sőt néhány középváros körül is teljes mértékben „kihelyeződik" a népességnövekedés súlypontja, hiszen e központokban már csökken a lakosság száma. Ha ez a folyamat tartósnak bizonyul, akkor elmondható, hogy a lakóhelyi szuburbanizáció már túljutott kezdeti szakaszán, s relatív helyett abszolút decentralizációval lehet számolni (*Timár* 1999).

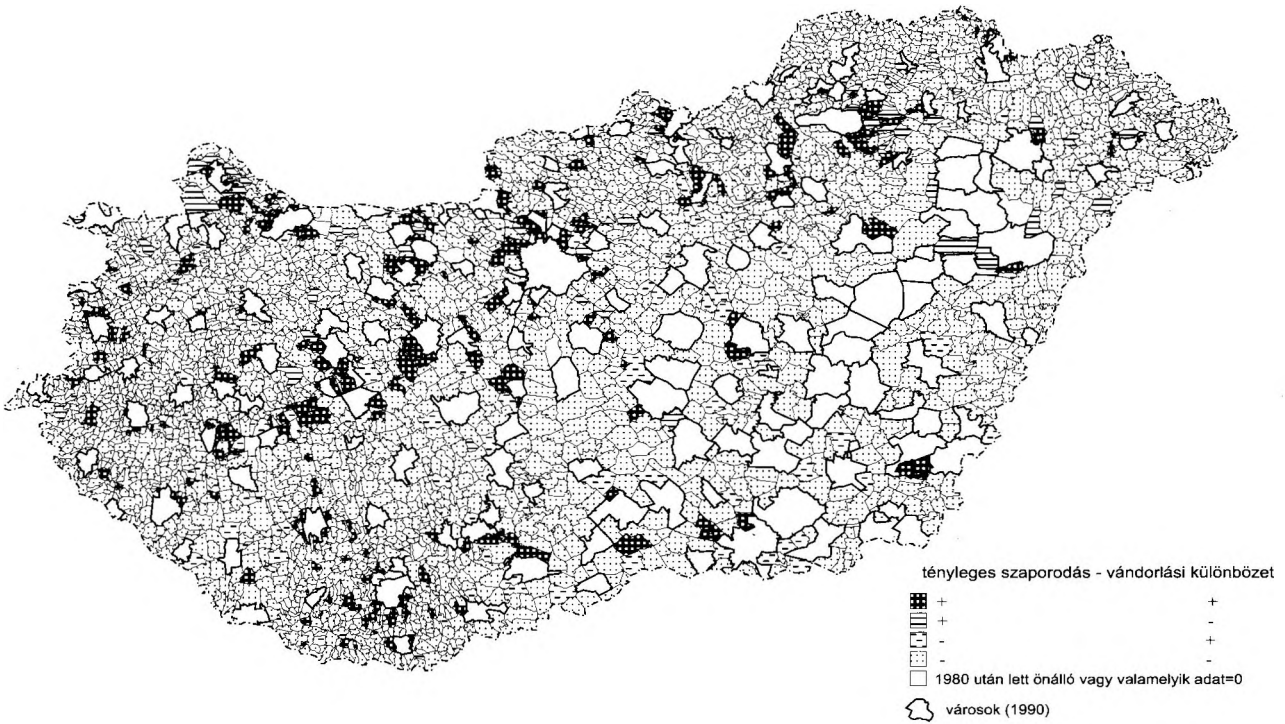
Ez utóbbi jellemzők ismerete nélkül a fenti megállapítások csupán a jövő kutatásai által megvizsgálandó hipotézisek lennének, hiszen a felhasznált adatok, illetve itt közölt ábrák a szuburbanizáció tendenciáinak értékelésére, s nem a szuburbanizálódó települések pontos körének lehatárolására szolgálnak.[7] Mivel azonban korábbi alföldi (*Timár* 1992), s újabb Budapest (*Daróczi* 1999; *Dövényi–Kok–Kovács* 1998; *Dövényi–Kovács* 1999; *Kovács K.* 1999), illetve például Pécs környéki (*Bajmócy* 1999) vizsgálatok arról tanúskodnak, hogy a nagyobb városok körüli, vándorlás révén gyarapodó falvak jelentős része elsősorban, de legalábbis egyre döntőbb mértékben a városi népesség kiáramlásának köszönheti ezt a növekedést, meggyőződésünk, hogy a felhasznált adatok valóban egy kiteljesedő szuburbanizáció létezését támasztják alá.

Az elővárosi fejlődés – akárcsak maga az átfogó urbanizációs folyamat, aminek szerves részét képezi – *térben egyenetlen* képet mutat. Jellegéből adódóan a városhálózat sajátosságaihoz igazodik, érdekesebb viszont, hogy regionális léptékű különbségek is jellemzik, különösen mivel a legnagyobb városok nagyjából arányosan oszlanak el az ország területén. Átfogó empirikus kutatások híján egyelőre sajnos nincs mód a részletes összehasonlító elemzésre, a szuburbanizáció természetéről azonban már eddigi ismereteink is sokat sejtetnek:

- A városi népesség környező településekbe való kiáramlása, illetve a népességnövekedés súlypontjának fokozatos kihelyeződése Budapest környékén (a központi régióban) az ország más részeihez viszonyítva kirívó sebességgel és földrajzi méretekben zajlik.

1. ábra

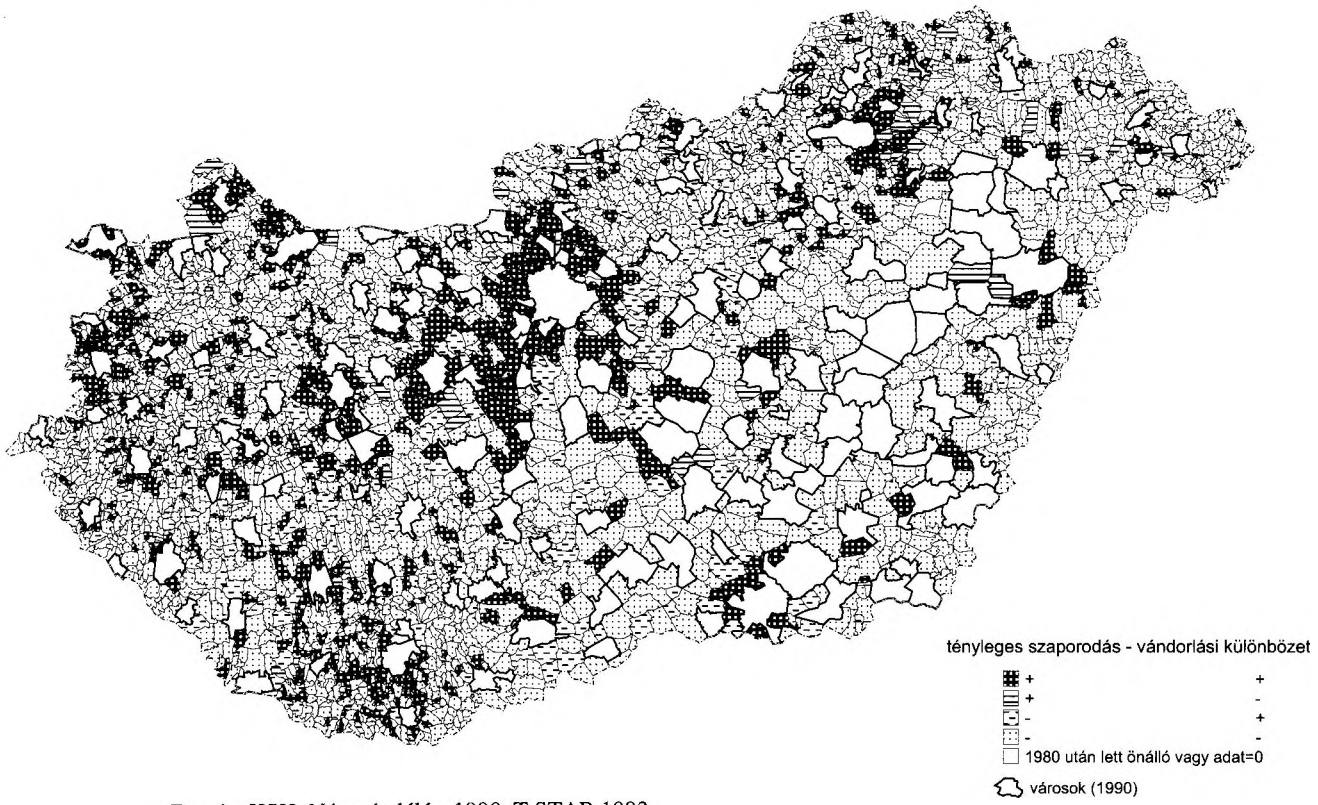
A népességszám változásának típusai községenként, 1980–1989



Forrás: KSH, Népszámlálás, 1980, 1990.

2. ábra

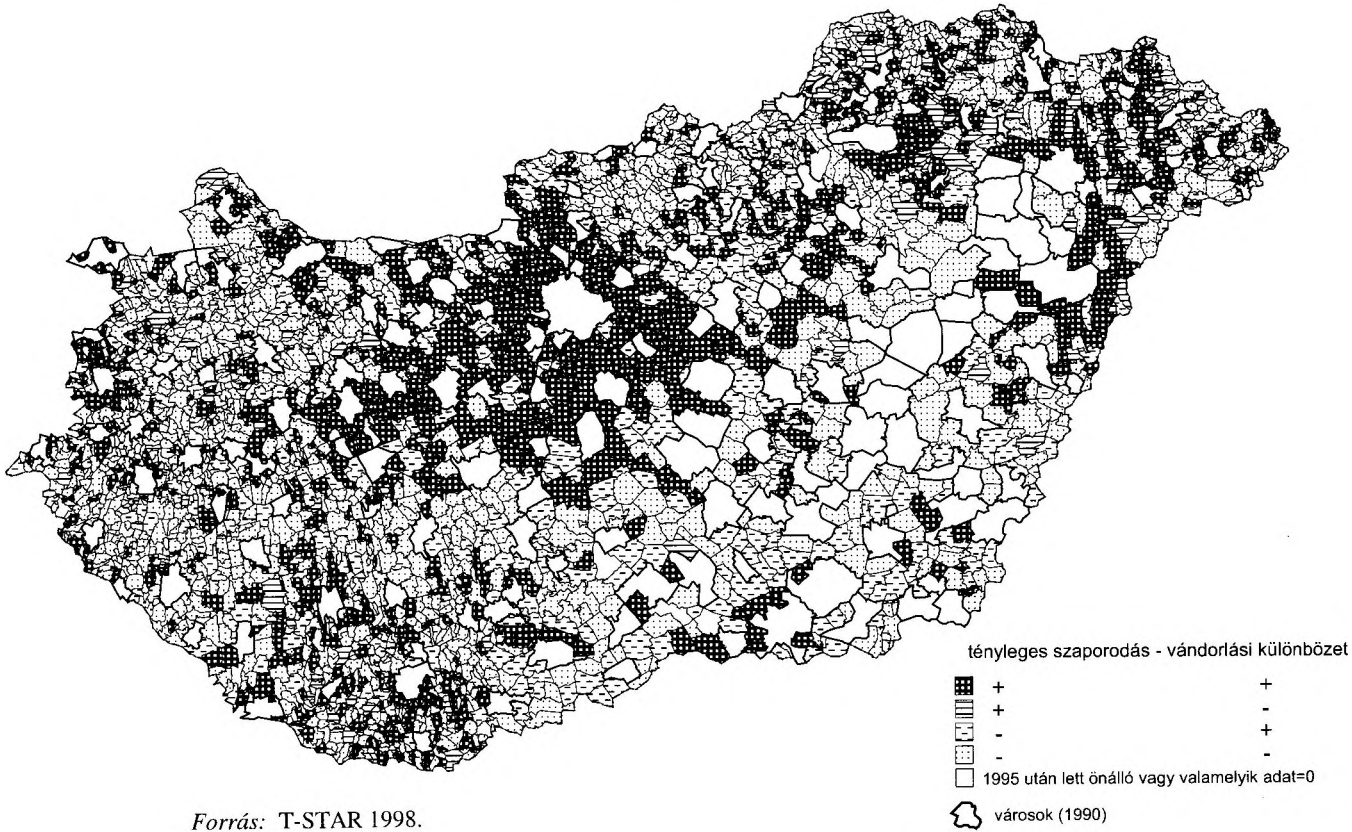
A népességszám változásának típusai községenként, 1990–1993



Forrás: KSH, Népszámlálás, 1990, T.STAR 1993.

3. ábra

A népességszám változásának típusai községenként, 1995–1998



Forrás: T-STAR 1998.

- Az ország nyugati régióiban többnyire gyorsabban, több (már megyeszékhelyen kívüli) város környékén és a falvak szélesebb körében terjed a lakóhelyi szuburbanizáció, mint a keleti régiókban *(1–3. ábra)*.

Az *eltérések okait* a településhálózat regionális különbségeiben is kereshetnénk. Egyrészt feltételezhetnénk, hogy a statisztika elől „rejtve" marad a népesség decentralizációja az Alföld nagy határú városaiban, itt ugyanis ez a folyamat ún. „belső szuburbanizáció" kereteiben, így besűrűsödött tanyás területeken, valamint korábban a városokhoz csatolt falvakban is zajlik (*Timár* 1992). Csakhogy a községek „bekebelezése" korántsem korlátozódott az Alföldre – a legnagyobb méreteket épp Budapesten öltötte, ahol szintén kutatások (*Kovács K.* 1999) bizonyítják az adminisztratív határon belüli decentralizáció jelenlétét. Másrészt a különbségeket indokolhatná az alföldi települések nagyobb mérete, ami elvileg kevesebb helyen is nagyobb esélyt nyújt a kiköltözéshez szükséges szabad telkek biztosítására (*Bajmócy* 1999). Ha azonban az eltérések magyarázata mindössze ebben állna, az észak-magyarországi régiónak a dunántúliakkal kellene hasonlóságot mutatnia.

Nem tagadva a fenti tényezők szerepét sem, meggyőződésünk szerint az itt felvázolt regionális különbségek gyökerei mélyebbre nyúlnak: *a kapitalizmus körülményei közt zajló szuburbanizáció hajtóerőire* vezethetők vissza. Az 1990-es évek lakóhelyi szuburbanizációjának egyenlőtlen területi fejlődése leginkább azon elméletek alapján válik világossá, amelyek a szuburbanizáció (részben urbanizáció) okait kutatva, a fogyasztói igények változása helyett a termelés fontosságára helyezik a hangsúlyt, s ezek között is különösen azok révén, amelyek e folyamatban *a tőke szerepének* tulajdonítanak *meghatározó jelentőséget.*[8]

A piacgazdaság kiépítésével felerősödő regionális különbségek többek között épp a gazdasági megújuló képesség, a külföldi tőke, a versenyképes vállalkozások, a hatékony tőkebefektetések területi elhelyezkedésének eltéréseiben nyilvánulnak meg, illetve ezekre vezethetők vissza (pl. *Enyedi* 1996; *Nemes Nagy* 1993; *Rechnitzer* 1993). Nyilvánvalóan nem véletlen tehát, hogy a nagyarányú Budapest környéki lakóhelyi szuburbanizáció alakításában már részben vagy egészében nyugati tulajdonban lévő ingatlan-befektető cégek is részt vesznek (*Kovács Z.* 1999), míg másutt legfeljebb az önkormányzatok próbálnak közművesítéssel előkészített „lakóparkot" áruba bocsátani (pl. Pécs környékén [*Bajmócy* 1999]). A legtöbb város körül azonban egyelőre extraprofitra szert tevő, közvetítő piaci szereplők nélkül zajlik az elővárosi fejlődés, a lakossági tőkebefektetés a saját családi házak építésében ölt testet.

Nem csupán Budapest agglomerációjában, illetve a központi régióban (*Kovács K.* 1999) látszik egyértelműnek a gazdasági és lakóhelyi szuburbanizáció tendenciaszerű összekapcsolódása. A különböző tőkefajták egymást felerősítő megjelenése érhető tetten, pl. a kiköltöző vállalkozók ama elterjedt gyakorlatá-

ban, hogy előbb-utóbb – ha csak papíron is – hozzák magukkal vállalkozásaikat. A multinacionális áruházláncok megtelepedése a nagyvárosok környékén és különösen a budapesti agglomeráció délnyugati szektorában a kedvező közlekedés-földrajzi pozíción túlmenően és mindenekelőtt a jelentős vásárlóerejű, az új vásárlási–fogyasztási szokások iránt fogékony, módos középosztályi csoportok nélkül nem valósulhatott volna meg.

A tőke elővárosi fejlődésben betöltött szerepére utal az *iparban és a tercier szektorban meginduló szuburbanizáció* térségi egyenlőtlensége is. Míg a centrumok szomszédságában az egyéni és társas vállalkozások sűrűsége Kelet-Magyarországon jószerével csak Szeged körül éri el az ország legdinamikusabban fejlődő zónáiban, városaiban jellemző, illetve ahhoz közelítő mértéket, a Dunántúlon ez több város szűkebb-tágabb környékéről is elmondható (pl. Győr, Pécs, Tatabánya, Veszprém, Kaposvár). Budapest holdudvarában kirívóan széles azon települések sávja, amelyek kiemelkedő vállalkozási intenzitással jellemezhetők.

A magyarországi szuburbanizáció területi egyenlőtlenségeinek, mozgatórugóinak mélyebb megértéséhez leginkább *települési bontású, országos összehasonlító vizsgálat*okra lenne szükség. Azonban már akár csak két, különböző adottságú régióban, eltérő nagyságú város környékén szuburbanizálódó faluban a kilencvenes évek végén végzett empirikus kutatás is újabb adalékokkal szolgálhat a magyarországi elővárosi fejlődés természetéről, annak okairól.[9] A Békéscsaba melletti Szabadkígyósnak 1990-ben még nem sokkal kevesebb lakója volt (3018 fő), mint a Győr szomszédságában található Győrújbarátnak (3400 fő), s a szocializmus utolsó évtizedeiben előbbi település azon rendkívül kevés Békés megyei falu közé tartozott, mely épp a városi kiköltözések révén növelni tudta népességszámát. A kilencvenes években bekövetkezett jóval erőteljesebb kiáramlásnak köszönhetően azonban Győrújbarát több mint ötszáz fővel gyarapodott, lényegesen „lekörözve" Szabadkígyós növekedését. Mára a megkérdezettek meghatározó hányada mindkét helyen (Szabadkígyóson több mint 40, Győrújbaráton több mint 50%-a) más településről, nagyobb részt a szomszédos centrumból költözött jelenlegi, néhány kivételtől eltekintve, családi házába. Ezek a családi házak azonban Győrújbaráton általában nagyobbak, ahogy lakóik is módosabbak; ők nemcsak magasabb nettó jövedelmet vallottak be, de háztartásuk is lényegesen jobban felszerelt.[10] Vagyis a jelentősebb mérvű szuburbanizáció látható összefüggésben áll a *lakosság nagyobb tőkeerejével.*

Mindezek ismeretében talán az sem meglepő, hogy a két településen megkérdezettek *költözésének* legfontosabb *motivációi* viszont nagyon is hasonlóak. A saját otthon (főleg kertes ház), a jobb (nagyobb) lakás igénye a leggyakoribb indokok. Figyelemre méltó, hogy az 1990-es évek bizonyos Budapest (*Dövényi–Kovács* 1999; *Tosics* 1998) vagy Pécs (*Bajmócy* 1999) környéki kutatásai, ha nem is feltétlen ugyanilyen sorrendben, de hasonló preferenciákról

számolnak be.[11] Ezekben pedig a rendszerváltás sem hozott kardinális változást, hiszen az 1989-es, Kecskemét melletti szuburbanizálódó településekben végzett kutatások sem vezettek eltérő eredményekre (*Timár* 1992). Jelen esetben tehát épp a térbeli és időbeli hasonlóságok erősítik azt a feltevést, hogy nem a lakóhelyválasztásban megnyilvánuló „ízlésvilág" drasztikus átalakulása hívta életre s gyorsította fel a lakóhelyi szuburbanizációt, nem ennek különbségei eredményeznek eltérő dinamikát az egyes régiókban.[12]

Az új lakóhelyhez való kötődés elemeként gyakran felsorolt „kertes családi ház" vagy – a még kecskeméti és békéscsabai viszonylatban is szóvá tett – „környezeti előny" egyébként kísértetiesen emlékeztet a már mítosszá emelt amerikai szuburbia-imázsra is (pl. In: *Mumford* 1961). Kérdés azonban, hogy miben tér el attól? Az már a Magyarországon belüli összevetésből is kiderül, hogy a kertes ház nyújtotta gazdálkodás lehetősége nagyságrenddel vonzóbb a szabadkígyósiak, mint a győrújbarátiak számára. Korábbi kecskeméti vizsgálatok eredményeit is figyelembe véve, ennek alapján az alföldi szuburbanizáció erősebb agrárjellegét lehetne feltételezni. *Bajmócy* (1999) Pécs környékén kapott, szabadkígyósiakéval összevágó válaszai azonban óvatosságra intenek. Vagy legalábbis olyan kutatások elvégzésének szükségességére, amelyek abban is segítenének eligazodni, hogy mennyiben játszanak közre az ilyen azonosságok és eltérések kialakulásában, például már az urbanizációban is fellelhető rurális jegyek, a gazdaság erősebb agrárjellege, a paraszti hagyományok vagy a gazdasági kényszer, az életszínvonalban mutatkozó különbségek. Ha pedig arra keressük a választ, hogy mennyiben tekinthető az elővárosi házak körüli kertészkedés, illetve állattartás a nyugati világ szuburbanizációjától eltérő sajátosságnak, figyelembe kell vennünk, hogy az elővárosi fejlődés kezdeti időszakában másutt sem volt szokatlan az ilyen tevékenység.[13] Vagyis korántsem mindegy, hogy a mai térfolyamat általános és sajátos jegyeinek meghatározásánál mit tekintünk az összehasonlítás alapjának.

Az elővárosi fejlődés települési szintű sajátosságai és ellentmondásai: közelkép a budapesti agglomerációról

A szuburbanizáció területi egyenlőtlenségei akár egyetlen nagyváros környékén is tetten érhetők. Noha föltételezhetjük, hogy a vidéki nagyvárosok és az ország fővárosa körül végbemenő elővárosi fejlődés intenzitását, kiterjedését, a benne résztvevők összetételét illetően számos eltérést mutat, a budapesti agglomerációt választottuk a sajátosságok részletesebb bemutatásának terepéül, épp azért, mert itt jutott legelőrehaladottabb stádiumába, egyben a legtöbb települést is érintve a vizsgált térfolyamat.

A kutatók joggal hangsúlyozzák *a szuburbanizáció és a fővárosi önkormányzati lakások privatizációja közötti szoros összefüggést*. A jóval a piaci értéke alatt megvásárolt budapesti bérlakás immár piaci áron való továbbértékesítése megteremtette az elővárosi övezetbe való kiköltözés anyagi feltételeit, igaz, a lakás elhelyezkedéséből és árából adódóan eltérő lehetőségek kínálkoztak az érintettek számára (*Dövényi–Kovács* 1999; *Kovács K.* 1999; *Kovács Z.* 1999). Átfogó kutatásra nem, csupán esettanulmányok eredményeire támaszkodhatunk, amikor a szuburbanizáció *szektorális jellege* és a *szegregáció* közötti kapcsolatra utalunk. A magasabb lakáspiaci osztályokba tartozó ingatlanok tulajdonosai–értékesítői tipikusan az ugyancsak magas presztízsű szuburbán településekre költöznek; Telkiben pl. a kilencvenes évek első felében telket vásároló és építkező új lakosok túlnyomó többsége a XI., XII., II. kerületből érkezett a faluba, éspedig éppen abban az időszakban, amikor a lakásprivatizáció legintenzívebb szakaszában tartott. Az agglomeráción belül kirajzolódik a törésvonal a kellemes természeti környezetet kínáló, magas presztízsű és ennek megfelelő árú ingatlanokat kínáló, felső-középosztályi és az elithez tartozó családokat vonzó budai, illetve észak-pesti, valamint a déli, délkeleti szektorok között. Esettanulmányokból tudjuk ugyan, hogy a fővárosból való kiköltözés hullámai az utóbbi településkört is elérték a kilencvenes években, az ide kiköltözők összetétele semmiképp nem tekinthető homogénnek, a középosztály magasabb polcain álló családok mellett a fővárosból tipikusan és döntően alacsonyabb jövedelmi szinttel jellemezhető, munkás és alkalmazotti rétegek képviselői, „kékgallérosok" érkeznek e szektorba (*Kovács Z.* 1999). A kapitalista viszonyok között kibontakozó elővárosi fejlődés jelentős szegregációhoz vezet, amennyiben az agglomeráció és a központi régió más területei között a kilencvenes években egyre mélyül a szakadék a gazdaság, a társadalom, az élet minőségének mutatói tekintetében (*Kovács K.* 1999). E folyamat többek között azzal jár, hogy a fővárosból megélhetési nehézségek miatt menekülők, ha meg is jelennek a szuburbán célterületeken – elsősorban a keleti, délkeleti szektor településein –, alacsonyabb presztízsű településrészeken tömörülnek, vagy előbb-utóbb kiszorulnak a településekről. A térbeli szegregáció tehát éppúgy elválaszthatatlan kísérője a lakóhelyi szuburbanizációnak, mint a nyugati országokban.

Míg a „kibocsátó" főváros oldalán a lakásprivatizáció fölgyorsította a szuburbanizáció folyamatát, addig a fogadó települések oldalán a *földtulajdon-privatizáció* teremtette meg az ingatlan-beruházások és -fejlesztések alapját. Az így kialakuló fejlesztési „adottságok" azonban a kárpótlás körülményeiben[14] és a szövetkezeti struktúrában mutatkozó különbségek következtében településenként és regionálisan lényegesen eltérhetnek egymástól.

- Az a lehetőség, hogy az egy szövetkezethez tartozó településeken élő, valamilyen formában érintett jogosult elvileg a kijelölt földterületeken bárhol igényelhette tulajdonát, különösen azokban a hetvenes–nyolcvanas években egyesített óriásszövetkezetekben vezetett jelentős érdekkonfliktusokhoz, amelyekhez budapesti kerületek tartoztak, illetve amelyek központjai e kerületekben voltak bejegyezve. Ez ugyanis azt jelentette, hogy az ilyen agglomerációs településeken – melyek persze maguk is sokféle utat jártak be[15] – korlátlan számban jelenhetnek meg „idegenek" földtulajdonosként, erőteljesen korlátozva a helyi igények kielégítésének lehetőségét, jelentős sérelmeket gerjesztve ezzel.
- Az agglomerációs települések társadalmait általában nem jellemzi erős, a föld termelőeszközként való megtartásában mindenáron érdekelt gazdálkodói, illetve agrárvállalkozói csoportok jelenléte, már csak a korábbi évtizedek társadalomszerkezeti átalakulása okán sem. Az agrárgazdaságból nyerhető jövedelem és az eladott földterület után kapható összeg közötti fényévnyi távolság a jövőben aligha csökken, s megfelelő kereslet esetén várható/félő, hogy a ma még meglévő mezőgazdasági területek aránya tovább zsugorodik, éppen a szuburbanizáció térhódításának köszönhetően. E folyamat ütemét természetesen az egyes települések helyi társadalmának „agrárkötődése", „hozzáállása" gyorsíthatja, de lassíthatja is.[16]

A hetvenes–nyolcvanas években a magyarországi lakossági befektetések egyik legfontosabb formájának a hétvégi házak építése, város környéki, ún. hobbikertek vásárlása bizonyult. Az átmenet időszakában az ingatlanpiac kialakulásával e rekreációs övezetek (üdülőterületek) felértékelődtek, és az ország számos helyén, sajátos módon, a *rekreációs szuburbanizáció lakóhelyi szuburbanizációvá alakul* át. A budapesti tapasztalatok szerint a folyamat részben olyan nyugdíjas korú egzisztenciákat érint, akik városi lakásaikat eladva, illetve gyermekeikre hagyva, végleg kiköltöznek kellemes lakókörnyezetet és olcsó lakhatási költségeket nyújtó rezidenciájukba. Egyes kutatók „sun-cityk" kialakulását prognosztizálják elsősorban a Dunakanyarban (*Dövényi–Kovács* 1999). Másutt a szerényebb anyagi eszközökkel rendelkező fiatal, kisgyermekes házaspárok számára jelent vonzó környezetet a hétvégi házas környék, ők vállalják az infrastruktúra részleges hiányából fakadó hátrányokat is. Sejthetően átmeneti hátrányokról van szó, mert mind több példa van arra, hogy a – még – üdülőövezetek lakói közműtársulást létrehozva maguk finanszírozzák a hiányzó infrastruktúra kiépítését (Solymár, Nagykovácsi, Pilisvörösvár). Telkiben viszont az üdülőtelep éppen a kilencvenes évek lakóhelyi szuburbanizációja során válhatott a kiköltözők keresett, az újonnan parcellázott településrészeknél alig valamivel olcsóbb területévé; a nemrégiben még szántóként művelt földeken évtizedekig tart az üdülőterületen már elérhető zöldfelület kialakulása.

Az *önkormányzati autonómia* megteremtése is fokozta az elővárosi fejlődés települési különbségeit. Az egyes önkormányzatok szuburbanizációval kapcsolatos állásfoglalása, fejlesztési gyakorlata a teljes elutasítástól a közömbösségen át az aktív támogatásig terjedhet (*Dövényi–Kovács* 1999), ugyanakkor a lehetőségek és a rendelkezésre álló eszközök különbségei döntő módon befolyásolják az eltérő önkormányzati politikákat:

- A települési önkormányzatok többségének nem áll rendelkezésére elegendő földterület ahhoz, hogy a helyi ingatlanpiacot, a szuburbanizációs fejlesztések ütemét megfelelően kezében tudja tartani. Nem mindenkinek sikerült eredményes alkudozások után megfelelő nagyságú állami területhez jutni (Pilisjászfalu), s általában abba sem szívesen vágtak bele a települési önkormányzatok, hogy az eladósodás veszélyét vállalva, jelentős földterületet vásároljanak a részarány-tulajdonosoktól (Veresegyház). Azok az önkormányzatok tudtak továbbá sikeres ingatlanpiaci szereplőkké és fejlesztőkké válni, amelyeknek még a szövetkezeti átalakulást megelőző időkben sikerült jó üzletet kötniük a téeszekkel (Telki, Budajenő).
- Az önkormányzati földek többnyire ez utóbbi településeken is elfogytak. A területek fogytával a helyi önkormányzatok nem tudják alakítani sem az ingatlanárakat, sem a beköltözések ütemét, menetét. Másfelől a már elfogadott, illetve most készülő szabályozási tervekben rögzített belterületi határok módosítása mellett már ma is jelentős érdekek fogalmazódnak meg. Az önkormányzatok elébe mehetnek ezen érdekeknek, mint pl. Nagykovácsiban, ahol a rendezési terv öt–tíz éven belül 12 ezer lakossal, tehát a rendelkezésre álló terület teljes beépülésével számol, vagy az érdekviszonyok alakulását követve utólag korrigálhatnak, vagy mereven elzárkóznak a további fejlesztésektől, mint Pilisszántón és Pilisvörösváron. Ez utóbbi stratégia azonban addig és annyiban bizonyul tartósnak, ameddig és amennyiben széles körű politikai és társadalmi konszenzus övezi.
- Más településen az önkormányzat forráshiánya vezetett ahhoz, hogy a testület, néhány telek vagy készpénz fejében, ingatlanfejlesztő cégeknek adta át fejleszthető területeit (Tinnye). Nem egy olyan települést ismerünk továbbá, ahol a fölvásárolt magánterületek belterületbe vonásáért a beruházó, ingatlanfejlesztő cég folyamatosan bombázza az önkormányzatot. S tapasztalataink szerint nem kizárt, hogy az elhúzódó alku után – melynek során, a jelenlegi törvényi szabályozás szerint az önkormányzatok limit nélkül kérhetnek háttérfejlesztési hozzájárulást – a vállalkozók akkora összeget kínálnak a települési kassza számára, amely megpuhítja a képviselők szívét.
- Az önkormányzati fejlesztési politika a gazdasági szuburbanizáció, a termelő, szolgáltató, logisztikai beruházások további terjedését is befolyá-

solja, noha egyelőre korántsem jellemző a tudatos stratégiák megfogalmazása. E folyamat kiteljesedése elsősorban a kedvező közlekedési adottságú és elegendő területtel, térrel rendelkező településeken, kistérségekben várható, ilyen például a Zsámbéki-medence vagy az M0-s körgyűrű továbbépülése esetén az agglomeráció gyáli szektora. Ugyanakkor a települési fejlesztési és rendezési tervek ismeretében látható, hogy a gazdasági szuburbanizáció e formája elől, pl. a Pilisi-medencében, azok a települések sem kívánnak elzárkózni, amelyek terjeszkedési lehetőségei az előrehaladott lakóhelyi szuburbanizáció, illetve a természeti, közlekedésföldrajzi adottságok okán igen korlátozottak.

Mérleg: a szuburbanizáció néhány előnye és veszélye

Az 1990-es évek magyarországi elővárosi fejlődése leglényegesebb jegyeit, így a decentralizáció kiteljesedésének módját tekintve a fejlett piacgazdaságú országokban zajló szuburbanizáció pályáján halad. A posztszocialista átmenet jellegzetességei, a lakás és a földtulajdon privatizációja sajátos keretfeltételeket nyújtottak/nyújtanak e térfolyamat kibontakozásához. Az árnyalatok különbsége a szuburbanizáció hajtóerejét jelentő *tulajdon és tőke megszerzésének módjából* és üteméből fakad. Az elővárosi fejlődés területi egyenlőtlenségei éppen e mozgatóerők jelentőségére világítanak rá. Föltehetően általánosítható az a néhány empirikus kutatásból szerzett tapasztalat, hogy a szuburbanizáció intenzitása és kiterjedésének mértéke szoros összefüggést mutat a külföldi és hazai tőkebefektetések területi koncentrációjával és a lakossági vásárlóerő nagyságával.

E számos elemében új, és minden bizonnyal tovább terjedő elővárosi fejlődés nem csupán eltérő intenzitással jelentkezik az ország különböző területein, illetve egy-egy város környékén belül, de pozitív és negatív hatásai is más-más módon érintik a folyamat résztvevőit. Előnyei sem egyenlő súllyal esnek latba egy dinamikusan fejlődő régió városi terében és egy elmaradottsággal küzdőében. Legnyilvánvalóbb *nyereségnek* az érintett falvak népességének (számszerű és anyagi) gyarapodása, „fiatalodása" látszik, különösen ott, ahol erre másként nincs is mód. A városi fogyasztókra, munkaerőre, infrastruktúrára települő, többnyire nagyobb térigényű gazdasági egységek számára a szuburbanizáció a térségben maradás esélyét teremti meg, ugyanakkor a városi javak közelségének biztosítása mellett lehetőséget ad a lakáspiaci választék bővítésére is. Az eredmény bizonyos helyeken olyan látványos lehet, mint amilyen Szeged környékén: a település-fejlettséget mérő demográfiai, gazdasági, infrastrukturális mutatók a szuburbanizálódó falvakban – dél-alföldi összevetésben – „városi szintet" érnek el, vagy ahhoz közelítenek. Azon nagyvárosok környékén, ahová a

módos középosztályi családok húzódnak ki, „gazdagodnak" a települések.[17] Még ezeken a helyeken is problémát jelent azonban, hogy a lakosságszám emelkedése az önkormányzat ellátási kötelezettségének növekedését eredményezi.

A szuburbanizáció ugyanakkor számos *problémát* szülhet. A *települési önkormányzatok* konfliktusait nagyrészt a város és elővárosai, valamint utóbbiak egymás közötti *versenye* gerjeszti. Ugyanakkor gyakran állnak helyi érdekellentétek keresztтüzében, különösen ott, ahol maguk is intenzív szuburbanizációs fejlesztést végeznek és/vagy támogatnak. Ezek részben abból fakadnak, hogy majd' mindig létezik még egy vagy több olyan csoport, amelynek érdekei sérültek a tulajdon privatizációja során, illetve amelyek még nem tettek szert a szuburbanizációból eredő anyagi haszonra. Telkiben pl. az ötéves moratórium alatt álló kárpótlási földek tulajdonosai léptek fel határozottan és eredményesen amellett, hogy tábláikat belterületbe vonják. Telki esete ugyanakkor arra is rávilágít, hogy mivel törvény nem szabályozza az összeférhetetlenséget, politikai akadály nem, csupán morális megfontolás korlátozza a települési önkormányzatok képviselőinek ingatlanpiaci szerepvállalását. Ahol erre sor kerül, s szemmel láthatóan az érintett politikusok vagyonosodásával jár, ott ez a körülmény tartósan táplálja a helyi konfliktusokat.[18] *Ingatlanpiac és politika szoros kapcsolata* nyilvánvalóan nem posztszocialista sajátosság, az azonban föltehető, hogy a földtulajdon privatizációja az agglomeráció preferált településein kedvez a „kusza" viszonyok kialakulásának, és különösen nagy teret nyújt extraprofit szerzésére.[19]

Az elővárosi fejlődés a *helyi társadalom* különböző csoportjai között is konfliktusokat eredményezhet, melyek annál kevésbé élesek, minél erősebb a fogadó helyi társadalom, kulturális tradíció, identitás, közösségi kohézió tekintetében.[20] A szuburbanizáció nem csupán a helyi társadalmak demográfiai struktúráját alakítja át, de megváltoztatja a *helyi elit* szerkezetét is, hiszen az újonnan beköltöző értelmiségiek, vállalkozók is idővel részt kívánnak venni a helyi politika alakításában.[21] E konfliktusok elkerülésének szándéka már Magyarországon is a nyugati lakóhelyi szuburbanizációt kísérő *társadalmi kirekesztésig* vezethet. Ennek legnyilvánvalóbb megjelenési formája a *lakópark*-építések megindulása. A folyamat részben a jelentős, részint külföldi tőkével rendelkező cégek ingatlanpiaci megerősödését jelzi[22], de egyben azt is, hogy a keresleti oldalon megjelent egy olyan – külföldi s növekvő számban hazai – vevőkből álló csoport, amely hajlandó áldozni vagyona és életvitele biztonságára és zavartalanságára.[23]

A jelenlegi hazai elővárosi fejlődés talán legkritikusabb pontja – amely számos konfliktus veszélyét rejti magában, s a jövő generációi számára halmozott problémát okozhat – az *ellenőrizetlen nagyvárosi terjeszkedés*, ezáltal a szabad illetve zöldterületek csökkenése, az ökoszisztéma sérülése, a forgalom és a környezetszennyezés növekedése. A szuburbanizációs fejlesztések során

azonban többnyire ez az utolsó szempont, amelyet a különböző érdekcsoportok figyelembe vesznek.

A kilencvenes évek magyarországi elővárosi fejlődése a piaci viszonyok logikáját követve terjed a jövőben is. Hogy e folyamat ne vezessen visszafordíthatatlan, vagy csak nagy ráfordítással korrigálható környezeti károkhoz és társadalmi problémákhoz, a területi politikának legalább kísérletet kell tennie e konfliktusok és veszélyek enyhítésére.

Jegyzetek

[1] A „outer city" (külső város) illetve a „miniváros" (*Muller* 1981), valamint a „technoburb" (techno-város) fogalma (*Fishman* 1987) már az 1990-es évek előtt megjelent az amerikai irodalomban. A sort az „exopolis" (*Soja* 1992), a „suburban downtown", a „technopolis" folytatják (*Scott* 1994). *Knox* (1992) „rejtőzködő városokról" (stealth city) ír, mivel az új centrumok közigazgatásilag nem határolhatók körül; *Garreau* (1991) a hivatalok és a kiskereskedelem által hatalmas területeket használó, a lakosság számát messze meghaladó számú munkahellyel rendelkező „edge city" fogalmát (peremváros) vezeti be, *Sieverts* (1997) „közbülső városokról" értekezik.

[2] *Berger* már 1960-ban egy munkásosztály, míg *Gans* (1967) valamivel később egy alsó-középosztály által lakott elővárosban végzett kutatásait adta közre.

[3] Itt csak a magyarországi véleményekre szorítkozva: a kortárs kutatások egy része nem tekintette a szocializmus ideje alatt folyó agglomerálódást a fejlett piacgazdaságokban megismert szuburbanizációnak. Igaz, a magyarázatok mögött rendkívül eltérő nézőpontok húzódtak meg. *Bernát és társai* (1973) a *családi házas* elővárosi fejlődést hiányolták, *Szelényi* (1990) a „késleltetett városfejlődés" eltérő társadalmi viszonyaira hivatkozott. Ezzel szemben *Timár* (1992) a nagyvárosok körül „két lépcsőben" zajló centralizációs folyamatot, a távoli vidékekről beköltözők által meghatározott agglomerálódást nem, de az 1980-as években már biztosan meginduló decentralizációt szuburbanizációnak tekintette. *Berényi* (1986; 1997) az előbbi folyamatot „kívülről jövő" szuburbanizációnak tartotta, s utólag visszatekintve, *Ladányi és Szelényi* (1997) is inkább egy sajátos, „államszocialista típusú szuburbanizáció" létezését feltételezik. Míg *Enyedi* (1978) maga is különbséget tett a kelet-közép-európai és nyugati nagyvárosok agglomerálódása között, globális és szakaszos urbanizációt feltételező elmélete (1984; 1989) szerint az 1980-as években már Kelet-Közép-Európa is belépett a „viszonylagos dekoncentráció" szakaszába, melynek egyik jellemzője épp a gyors elővárosi fejlődés.

[4] Magyarország agglomerációiról természetesen sokoldalú vizsgálatok sora jelent meg. Ezek egy része fontos támpontul szolgálhat a szuburbanizációs folyamat megismeréséhez, eltérő szemléletük miatt azonban itt mégsem vesszük őket számba. A jelenlegi decentralizációs folyamat ugyanis alapvetően különbözik a szocializmus időszakára jellemző – centralizációból táplálkozó – agglomerálódástól. Az általában vonzáskör-

zet-kutatás eszközeivel lehatárolt agglomerációk nem feltétlenül esnek egybe az elővárosok, illetve szuburbanizálódó települések körével.

[5] Decentralizáció abban az értelemben, hogy az urbánus népesség, a termelő és nem termelő tevékenységek egy része, valamint a tőke, a beruházások a városi központok helyett az azokat övező térségekben koncentrálódnak. És/vagy decentralizáció abban az értelemben, hogy a korábbi városlakók, az üzemek, hivatalok, szolgáltatások stb. bizonyos köre ténylegesen is kitelepül a központokból azok közvetlen környezetébe. Ez a folyamat tehát csak a városi téren belül jelent decentralizációt, egy nagyobb régió, egy ország viszonylatában viszont a városi terek növekedésével jár. A szuburbanizáció ilyen szemléletű meghatározása több nyugati szerző (pl. *Gordon* 1978; *Ottens* 1979; *Smith* 1986; *Walker* 1981) véleményével esik egybe, kiegészíti, illetve továbbfejleszti azokat.

[6] Az elemzésnél azért hagytuk ki az 1994-es évet, mert ekkor az ideiglenes lakások figyelembevételére új módszert alkalmaztak a statisztikában, ami torzítja a lakosság területi eloszlásának változásáról felvázolható képet.

[7] A migrációs egyenlegről és nem a migráció irányáról nyújtanak ugyanis információt. Így ugyanazon kategóriában szerepelnek a szuburbanizáció céltelepülései és azok a távoli falvak, ahová a rendszerváltás óta a könnyebb megélhetés reményében mind többen vándorolnak vissza. Ilyenek találhatók, pl. Észak- és Északkelet-Magyarország elmaradott rurális térségeiben (*3. ábra*). Említést érdemel a ki/visszavándorlással ellentétes migrációs folyamat is; az ország keleti megyéiből a főváros felé igyekeznek, de a megye határán fekvő településeken torlódnak össze fiatal, többgyerekes családok (pl. Tatárszentgyörgy).

[8] A fogyasztók szuverenitásának hangsúlyozása helyett elsősorban a termelésre koncentrál az elméletek azon csoportja, amely a szuburbanizációt a gazdasági szerkezet átalakulásával hozza összefüggésbe (pl. *Enyedi* 1984; *Schwartz* 1976; *Singleton* 1973; *White* 1984). Az a látszólagos ellentmondás, hogy a gazdasági fejlődés másmás korszakához kötik a szuburbanizáció kialakulását, abból adódik, hogy az elővárosi fejlődés kezdeti vagy tömeges időszakát vizsgálják. A neomarxista geográfia az I., de még inkább a II. világháború utáni szuburbanizációt a termelés ösztönzése érdekében tett erőfeszítés logikus következményének (*Checkoway* 1980), a tőke összes formája levezetőjének tekinti: „mint direkt beruházást a gyár-, infrastruktúra- és házépítésbe; mint fogyasztói vásárlást; mint hitelteremtést" (*Walker* 1981).

[9] A T020443 sz. OTKA támogatásával (részben *Szörényiné Kukorelli Irén* közreműködésével) végzett kutatás részeként két falu 100–100 háztartásában végeztünk kérdőíves felmérést, területileg arányos véletlenszerű mintavétellel, vagyis „őslakosokat" és bevándorlókat egyaránt megkérdezve.

[10] A különbség a személygépkocsi és olyan modernebb háztartási felszerelések, műszaki eszközök birtoklásában nyilvánul meg, mint az automata mosógép, hűtőláda, mikrohullámú sütő, valamint olyan, még mindkét helyen csak terjedőben levő eszközökében, mint a számítógép, mobil telefon, videokamera.

[11] Meg kell azonban jegyezni, hogy ezek a kutatások nem teljesen azonos módszereket követnek, a lakosságnak nem pontosan ugyanazt a körét kérdezik meg, s általában nem is teljesen egyforma válaszlehetőségeket adnak meg. Az itt kiemelt eredmények hasonlósága azonban, ha számszerű összemérést nem is, összevetést talán megenged.

[12] Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ne lenne az elővárosi fejlődéshez elengedhetetlen maga a kiköltözési szándék.

[13] Az elővárosodás eredményeként született Highland Parkban (N. J., USA) folytatott helytörténeti vizsgálataink során például a század elején általánosan elterjedt házkörüli növénytermesztésről és baromfitartásról tanúskodó dokumentumokat találtunk.

[14] A kárpótlásról és a szövetkezeti átalakulásról szóló törvények igen szélesre vonták a földprivatizációban érdekeltek körét. A földárveréseken azok is részt vehettek, akiket nem földtulajdonuk elvesztése, hanem másféle anyagi, politikai sérelem miatt illetett meg a kárpótlás. A kárpótlási jegyek másodlagos piacának közvetítésével, többnyire igen olcsó áron, azok is földtulajdonhoz jutottak, akiket alanyi jogon nem illetett jóvátétel, s eleve spekulációs szándékkal jelentek meg e piacon. Nem csupán a hajdani földbirtokosok és leszármazottaik juthattak újból tulajdonhoz, kárpótlási földként illetve részarány-tulajdonként, hanem tagi–alkalmazotti részarány formájában, a nincstelen, szegényparaszti háttérből érkezett tagság, illetve a szövetkezethez csupán bérmunkásként/alkalmazottként, és gyakran csupán formálisan kötődő dolgozói csoportok is.

[15] A pesthidegkúti székhelyű Rozmaring Mgtsz 1991-es, települési elvű szétválását követő per például más helyzetet teremtett az anyaszövetkezeten belül maradt Nagykovácsiban, mint Pilisvörösváron. Előbbiben a fővárosi alkalmazottak és tagok részarányhoz is jutottak, s a több mint ezer licitáló jelenlétében megtartott árverések eredményeként olyan táblák alakultak ki, amelyeken kezelhetetlenül sok tulajdonos osztozik. A szövetkezettel szemben pert nyert Pilisvörösvár viszont teljes területét „megkapta", így itt a fővárosi „idegenek" tagi-alkalmazotti jogon nem, csupán részarány-tulajdonú területek vásárlóiként, valamint a földárveréseken helyiek nevében licitáló brókerekként jelentek meg.

[16] Alsónémedin és Bugyin például a szakszövetkezeti struktúra, illetve az egyetlen településre kiterjedő téesz, valamint a fővárosi piacra termelő kertészeti kultúra következtében kialakult erős gazdatársadalom – az alanyi jogon kárpótoltakon kívül – távol tudta tartani az „idegeneket" a földárverésektől. A földek ma elsősorban belül, a termelők, vállalkozók között cserélnek gazdát; a földnek termelőeszközként és nem ingatlanpiaci jószágként van értéke.

[17] Bár, ami a helyben maradó önkormányzati bevételek alakulását illeti, az a mindenkori kormányzati döntések függvénye.

[18] Amikor polgármesterekkel vagy magánszemélyekkel folytatott interjúk során szóba kerül egy-egy település szuburbanizációs fejlesztési politikája, majdnem mindig hallhatunk utalásokat önkormányzati vezetők, képviselők, tisztviselők megvesztegetésére, anyagi előnyszerzésére. A nagyütemű, jelentős fejlesztéseket gyakran rosszhiszeműség és bizalmatlanság lengi körül. Az ingatlanpiac és a politika szoros összekapcsolódását – amelyet empirikus kutatással ellenőrizni józerivel lehetetlen vállalkozás – jelzik a fejlesztésben érintett tulajdonosokkal, vállalkozókkal, tervezőkkel készített beszélgetések részletei is, amelyekből kiviláglik, hogy milyen nagymértékben igazodik a kormányváltásokhoz a szuburbán térségekben felbukkanó, ingatlanvásárlásban és -fejlesztésben érdekelt szereplők köre.

[19] Példaként szolgálhat erre Telki, ahol a magyar pénzvilág elitjéhez tartozó bankárokból álló tőkéscsoport az önkormányzat támogatójaként lépett, ha csak időlegesen is, a helyi ingatlanpiacra.

[20] E konfliktusok részben a lakosság etnikai szerkezetéből, az őslakosok és beköltözők gazdasági, kulturális hátterének eltéréséből fakadnak (*Bajmócy* 1999; *Dövényi–Kovács* 1999; *Váradi* 1997).

[21] Igen jellemző, hogy a szuburbanizációs fejlesztés ellenzői a szuburbanizáció révén beköltözők közül kerülnek ki.

[22] E cégek némelyikének politikája kevéssé nevezhető rokonszenvesnek. Egy építészmérnök számolt be arról, hogy döbbenten hallotta egy regionális összejövetelen, településükön, ahol a rendezési terv semmiféle ilyen elképzelést nem tartalmaz, a közeli jövőben lakópark épül. Mint kiderült, egy ingatlanfejlesztő cég terjeszti mindenütt ezt a hírt, így kívánva keresletet és kínálatot egyaránt gerjeszteni. Megint mások politikai kapcsolataikra hivatkozva azzal indítanak egy tárgyalást, hogy egy hónapon belül megszerzik az építés megkezdéséhez szükséges engedélyeket.

[23] Egy virtigli lakópark ugyanis kamerákkal fölszerelt, éjjel-nappal védett teret jelent. Nem minden lakópark tehát, amit az ingatlanfejlesztők ekként kínálnak.

Irodalom

Bajmócy P. (1999) A szuburbanizáció sajátosságai Pécs környékén. – *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 127–138. o.

Beauregard, R. (1995) Edge cities: peripheralizing the center. – *Urban Geography.* 16. 708–721. o.

Berényi, I. (1986) Conflicts in Land-use in Suburbia: the Example of Budapest. – Heinritz, G.–Lichtenberger, E. (eds.) *The Take-off Suburbia and the Crisis of the Central City.* Stuttgart, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GMBH. 125–133. o.

Berényi, I. (1997) Auswirkungen der Suburbanisierung auf die Stadtentwicklung von Budapest. – Kovács, Z.–Wießner, R. (Hrsg.) v*Prozesse und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa.* (Münchener Geographische Hefte 76) Passau, L. I. S. Verlag. 259–267. o.

Berger, B. M. (1960) *Working Class Suburb: A Study of Auto Workers in Suburbia.* Berkeley, University of California Press.

Bernát T.–Bora Gy.–Fodor L. (1973) *Világvárosok, nagyvárosok.* Budapest, Gondolat.

Bihari Zs.–Váradi M. (1998) *Telki az ezredforduló küszöbén.* Budapest, MTA RKK Közép- és Észak-magyarországi Tudományos Intézet. Kézirat.

Burdack, J.–Herfert, G. (1998) Neue Entwicklungen an der Peripherie Europäischer Großstädte. Ein Überblick.– *EuropaRegional.* 6. 26–44. o.

Checkoway, B. (1980) Large Builders, Housing Programmes and Postwar Suburbanization.– *International Journal of Urban and Regional Research.* 1. 21–45. o.

Clout, H. (ed.) (1994) *Europe's cities in the late twentieth century.* (Nederlandse Geograpische Studies. 176.) Utrecht and Amsterdam, Royal Dutch Geographical Society, University of Amsterdam.

Daróczi E. (1999) Ki a fővárosból – változások Budapest és az ország vándorforgalmában. – Barta Gy.–Beluszky P. (szerk.) *Társadalmi–gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban.* Budapest, Regionális Kutatási Alapítvány. 69–90. o.

Dowling, R. (1998) Neotraditionalism in the suburban landscape: cultural geographies of exclusion in Vancouver, Canada.– *Urban Geography.* 19. 105–122. o.

Dövényi Z.–Kok, H.–Kovács Z. (1998) A szuburbanizáció, a lokális társadalom és a helyi önkormányzati politika összefüggései a budapesti agglomerációban. – Illés S.–Tóth P. P. (szerk.) *Migráció I.* Budapest, KSH Népességtudományi Kutató Intézet. 229–237. o.

Dövényi Z.–Kovács Z. (1999) A szuburbanizáció térbeni-társadalmi jellemzői Budapest környékén. – *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 33–58. o.

Enyedi Gy. (1978) *Kelet-Közép-Európa gazdaságföldrajza.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Enyedi Gy. (1984) Az urbanizációs ciklus és a magyar településhálózat átalakulása. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Enyedi Gy. (1989) Van-e szocialista urbanizáció? – *Tér és Társadalom.* 2. 92–103. o.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Fassmann, H.–Lichtenberger, E. (1995) *Märkte in Bewegung. Metropolen und Regionen in Ostmitteleuropa.* Wien, Böhlau Verlag.

Fishman, R. (1987) *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia.* New York, Basic Books.

Gans, J. J. (1967) *The Levittowners: Ways of Life and Politics in a New Suburban Community.* New York, Pantheon.

Garreau, J. (1991) *Edge City: Life on the New Frontier.* New York, Doubleday.

Getis, A.–Getis, J.–Fellmann, J. (1991) *Introduction to Geography. Dubuque.* IA. Wm. C. Brown.

Gordon, D. M. (1978) Capitalist Development and the History of American Cities. – Tabb, W. K.–Sawers, L. (eds.) *Marxism and the Metropolis.* New York, Oxford University Press. 25–63. o.

Herfert, G. (1999) A város és környéke közötti vándorlások sajátosságai Németországban az 1990-es években.– *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 139–158. o.

Izsák É. (1999) A települési sorrend megváltozása a szuburbanizációs index alapján a Budapesti agglomerációban.– *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 83–92. o.

Keil, R.–Ronneberger, K. (1994) Going up the country: internationalization and urbanization on Frankfurt's northern fringe. – *Environment and Planning D: Society and Space.* 12. 137–166. o.

Knox, P. (1992) Suburbia by Stealth.– *Geographical Magazine.* 8. 26–29. o.

Kovács K. (1999) A szuburbanizációs folyamatok a fővárosban és a budapesti agglomerációban. – Barta Gy.–Beluszky P. (szerk.) *Társadalmi–gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban.* Budapest, Regionális Kutatási Alapítvány. 91–114. o.

Kovács R. (1999) A szuburbanizáció hatása az önkormányzatokra.– *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 59–82. o.

Kovács Z. (szerk.) (1999) A szuburbanizáció jellemzői a Budapesti agglomerációban (Esettanulmányok). – *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 93–126. o.

Ladányi J.–Szelényi I. (1997) Szuburbanizáció és gettósodás.– *Kritika.* 7. 4–12. o.
Lichtenberger, E. (1996) Budapest társadalmi térszerkezetének átalakulása. – Dövényi Z. (szerk.) *Tér, gazdaság, társadalom. Huszonkét tanulmány Berényi Istvánnak.* Budapest, MTA Földrajztudományi Intézet. 29–49. o.
Mészáros R. (1993) *Szeged elővárosi fejlődése.* Háttértanulmány a „Szuburbanizáció hatása az Alföld településhálózatának átalakulására" c. OTKA (I/3. 370) számára. Békéscsaba, MTA Regionális Kutatások Központja. Kézirat.
Muller, P. O. (1981) *Contemporary suburban America.* Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall.
Mumford, L. (1961) *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects.* New York, Harcourt, Brace and World.
Müller, W.–Rohr-Zänker, R. (1995) Neue Zentren in den Verdichtungsräumen der USA.– *Raumforschung und Raumordnung.* 6. 436–443. o.
Nemes Nagy J. (1993) A formálódó piacgazdaság regionalizmusa. – Kovács K. (szerk.) *Település, gazdaság, igazgatás a térben.* Budapest, MTA RKK. 203–221. o.
Ottens, H. F. L. (1979) Spatial Development in the Green Heart of the Randstad: Policies Versus Theoretical and Empirical Evidence.– *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie.* 3. 110–143. o.
Palen, J. (1995) *The Suburbs.* New York, McGraw–Hill.
Rechnitzer J. (1993) *Szétszakadás vagy felzárkózás?* Győr, MTA Regionális Kutatások Központja.
Robert, J. (1994) Paris and the Ile-de-France: national capital, world city. – Clout, H. (ed.) *Europe's Cities in the Late Twentieth Century.* (Nederlandse Geograpische Studies 176.) Utrecht and Amsterdam, Royal Dutch Geographical Society, University of Amsterdam. 13–28. o.
Schwartz, J. (1976) The evolution of the suburbs. Europe's cities in the late twentieth century. – Dolce, P. C. (ed.) *Suburbia: the American Dream and Dilemma.* Garden city, NY, Anchor Press/Doubleday. 1–36. o.
Scott, A. J. (1994) *Technopolis.* Berkeley, CA, University of California Press.
Sieverts, T. (1997) *Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land.* Braunschweig, Vieweg.
Singleton, G. (1973) The genesis of suburbia: A complex of historical trends. – Masotti, L. H.–Hadden, J. K. (eds.) *The Urbanization of the Suburbs.* Beverly Hills, Sage Publications.
Smith, N. (1986) Gentrification, the Restructuring of Urban Space. *Gentrification of the City.*– Smith, N.–Williams, P. (eds.) Boston, Allen and Unwin. 15–34. o.
Soja, E. (1992) Inside exopolis; Scenes from Orange County. – Sorkin, M. (ed.) *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space.* New York, The Noonday Press. 94–122. o.
Süli-Zakar I. (1996) Debrecen gazdaságának és településszerkezetének történeti-földrajza. – Süli-Zakar I. (szerk.) *Tanulmányok Debrecen városföldrajzából II.* Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem Társadalomföldrajzi Tanszék. 149–266. o.
Strong-Boag, V. (1991) Home dreams: women and the suburban experiment in Canada, 1945–60.– *Canadian Historical Review.* 4. 471–504. o.
Szelényi I. (1990) *Új osztály, állam, politika.* Budapest, Európa Könyvkiadó.

Tasan, T.–Kok, H. (1999) A Varsó körüli szuburbanizációs folyamat jellemzői az 1990-es években.– *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 159–172. o.

Till, K. (1993) Neotraditional towns and urban villages: the cultural production of geography of otherness.– *Environment and Planning D: Society and Space.* 11. 709–732. o.

Timár J. (1992) The Main Features of Suburbanization in the Great Hungarian Plain. – *Landscape and Urban Planning.* 2–4. 177–187. o.

Timár J. (1999) Elméleti kérdések a szuburbanizációról.– *Földrajzi Értesítő.* 1–2. 7–32. o.

Timár J.–Baukó T. 1999 A város–vidék peremzóna néhány sajátossága és szerepe az alföldi városok átalakulásában.– *Alföldi Tanulmányok.* XVII. 51–72. o.

Tosics I. (szerk.) (1998) Szuburbanizációs tendenciák és településfejlesztési stratégiák Budapesten és agglomerációjában. Budapest, Városkutatás Kft.

Váradi M. (1997) Solymár: az aranyfalu.– *Tér és Társadalom.* 4. 45–68. o.

Váradi M. (1999) Hová megyünk lakni? Szuburbanizációs minták és konfliktusok a budapesti agglomeráció budai oldalán. Esettanulmány. – Barta Gy.–Beluszky P. (szerk.) *Társadalmi–gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban.* Budapest, Regionális Kutatási Alapítvány. 115–129. o.

Walker, R. A. (1981) A theory of suburbanization: capitalism and the construction of urban space in the United States.– Dear, M.–Scott, A. J. (eds.) *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society.*, London and New York, Methuen. 383–429. o.

White, P. (1984) *The West European City.* London, Longman.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

AZ ALFÖLDI TANYAKÖZSÉGEK TÖRTÉNETI ÚTJA

Duró Annamária

Falvaink sorsának külön fejezetét alkotja a tanyaközségek története. Ez a XX. századi településtípus szórványok besűrűsödésével jött létre, ám csak kisebb részük önállósult természetes településfejlődési folyamatok eredményeként. Többségük egy központi politikai döntésnek, az 1949-es közigazgatási reformnak köszönheti létét, amelynek az volt a célja, hogy a tsz-szervezés sikere érdekében zárt falvakba költöztesse az alföldi városok külterületi lakosait.

Az agrárprivatizáció azóta átrendezte azokat a földtulajdon-viszonyokat, amelyek szolgálatában ez a beavatkozás megtörtént, az ötven éve megvont településhatárok azonban ma is meghatározzák a tanyai életforma térbeli kereteit, s létező valóság az a nyolcvanegynéhány új község is, amelyek 1949–1956 között kerültek rá az Alföld térképére.

Bár a kijelölt tanyaközpontok a szemünk előtt formálódtak faluközpontokká, keveset tudunk erről a folyamatról. Míg regionális léptékű vagy megyei szintű elemzések több időpillanatban is készültek és nincs hiány az egyes mezővárosi tanyarendszerek mindenkori jelenét bemutató tanulmányokból sem, a tanyaközségek térbeli és társadalmi „finomszerkezetének" feltárására alig vállalkozott valaki.

E különös, osztott települések történeti közelítésű és szociálgeográfiai szempontú vizsgálatoknak egyaránt ideális színterei lehetnek, hiszen múltjuk egykori anyavárosukhoz, jelenük pedig mai faluközpontjukhoz fűzi őket. Ennek szellemében vettük vizsgálat alá a tanyafejlődés szegedi útját, s fogtunk bele a mai tanyai életmód térbeliségét feltáró kérdőíves kutatásba Szatymaz és Zákányszék (1987–1989), majd az időközben kisvárossá lett Mórahalom (1990–1991) külterületén (*Duró* 1994).

Mivel ezek az esettanulmányok két korszak határán készültek, tíz évvel a rendszerváltás után kettős értelemben is viszonyítási alapot kínálnak: az addig és az azóta megtett út értékeléséhez egyaránt támpontot nyújtanak. A kiválasztott tanyaközségek példáján most arra vállalkozunk, hogy megrajzoljuk a településszóródás teljes fejlődési ívét: azt a folyamatot, hogy a tanya, amely a zárt településből való kiköltözés eredményeként született meg, miként teremtett meg önmagából egy másik zárt települést.

A tanyakérdés a társadalomtudományokban és a politikában

Mi a tanya? Mivel ezt a kérdést nem lehet egyetlen szaktudomány keretei között megválaszolni, ahelyett, hogy általános érvényű meghatározást keresnénk, vegyük inkább sorra a lehetséges megközelítési szempontokat.

A szórványoknak az a típusa, amelyet tanyának nevezünk, a Demangeon-féle tipológiában a másodlagos településszóródás példájaként kapott helyet (*Demangeon* 1927). Formai jegyeit tekintve a külterületi lakóház, a gazdasági épületek csoportja és a hozzájuk tartozó földterület együttesét jelenti, amelyek összessége a beépítettség jellege alapján különíthető el a zárt településtől. Funkcionális szempontból a település- és gazdálkodási rendszer kifejezés a legtalálóbb, amely arra utal, hogy e sajátos szórvány története során valamely anyatelepüléshez kapcsolódva fejlődött s a földbirtok magántulajdonára (vagy legalábbis tartós magánhasználatára) épült. A táj és a társadalom nézőpontjából közelítve ugyancsak értelmezhető rendszerként a tanya, méghozzá két szinten is: regionális léptékben az alföldi tanyarendszer, a helyi közösségeket vizsgálva pedig a történetileg kialakult tanyás települések, a mezővárosi tanyarendszerek szintjén.

Demangeon nyomán a hazai földrajztudomány is azt tekinti az alföldi tanya fő jellegzetességének, hogy a zárt településből való kiköltözés eredményeként jött létre. A néprajz és a szociológia művelői ugyanakkor mezőváros és határa egységét hangsúlyozzák; felfogásuk szerint a tartozéktelepülés-jelleg, illetve az anyatelepüléshez fűződő különleges társadalmi kapcsolatok teszik sajátos szórvánnyá a tanyát.

A tanya titka tehát a zárt településhez való viszonyában rejlik, amit e két nézőpont összeegyeztetésével így fogalmazhatnánk meg: térbeli elkülönülés és társadalmi összetartozás. Akár a településszóródás, akár a szórványok besűrűsödésének folyamatáról van szó, a tanyaelv lényege ez.

Mikor és hogyan alakult ki? A társadalomtudományi gondolkodásban Győrffy István és Erdei Ferenc munkássága nyomán terjedt el a nomád örökség elmélete, amely a nagyállattartás meghatározó szerepe mellett a téli szállás és az ún. kétbeltelkes település funkcionális hasonlóságára, illetve a tanyás mezővárosok által tökélyre fejlesztett kettős szálláselvre épült. Szabó István debreceni kutatásai (*Szabó* 1929) ellenben azt bizonyították, hogy a földművelő tanyát nem tekinthetjük a nomád állattartó szállások közvetlen utódának, s az alföldi tanya újabb eredete mellett érvelt Mendöl Tibor is (*Mendöl* 1941).

A történeti kutatások fényében azóta bebizonyosodott, hogy a tanyásodást a földterület és a népesség koncentrálódása előzte meg, amely a XIV. században megindult s a török hódoltság idején kiteljesedő településpusztulás következménye volt. A tulajdonképpeni szóródás ott és akkor következett be, ahol és amikor a mezőgazdaságból élők tömegesen jutottak magánbirtokhoz, azaz mű-

velési kényszertől mentes, valamilyen szokásjog alapján használt, rendszerint egy tagban lévő földterülethez. A zárt településből való kiköltözéssel tehát nemcsak a népesség térbeli elrendeződése változott meg, hanem a határhasználat rendszere is. Mivel ez a feltétel az egyes anyatelepülések esetében más-más időpontban teljesült, a tanyásodás kezdeteitől fogva mindig is különböző fejlettségi szinten álló mezővárosi tanyarendszerek léteztek egyidejűleg egymás mellett.

Vannak-e külföldi párhuzamai vagy sajátosan magyar jelenség? A „nomád koncepció" hatására gyökeresedett meg nálunk az az elképzelés, hogy a tanyarendszer az Alföld egyedülálló településformája. Nemzetközi összehasonlító vizsgálatokat ez ideig csak a történeti néprajz művelői végeztek: Barabás Jenő közép-európai kitekintése (*Barabás* 1960) azt bizonyította, hogy az Abrudbánya–Zalatna vidéki cătun-ok, a Gyetva környéki láz-ok, a pomerániai szórványok és a szegedi tanyák keletkezéstörténete közös tanulságokat hordoz, Hofer Tamás külföldi párhuzamokat kereső körképe (*Hofer* 1980) pedig azt, hogy a másodlagos településszóródás példái Európa-szerte megtalálhatók. Beluszky Pál legújabb tanulmányában (*Beluszky* 2000) arra hívja fel a figyelmet, hogy még maga a tanyaelv sem kizárólagosan alföldi sajátosság, dunántúli és erdélyi települések történetének egyes szakaszaiból ugyancsak ismert.

Mitévők legyünk a tanyával? A tanyakérdés a XX. századi Magyarországon mindvégig politikai kérdést is jelentett. A zárt településektől távol lakók életszínvonalának emelésére irányuló törekvés és központi ellenőrzésük igénye egyaránt a tanyás határrészek községi önállósítása irányába hatott. Ezek az elképzelések, amelyeket a harmincas években többek között Benisch Artúr is képviselt, a tanyaelvet figyelmen kívül hagyva a német telepesfalvak mintájára kívánták átalakítani az Alföld településhálózatát (*Belényi* 1996). Erdei Ferenc más politikai programot vallott: az ő szemében a tanyás mezőváros a paraszti polgárosodás modelljét jelenítette meg, mert példát mutatott arra, hogyan lehet tanyán élve is egy városi közösség tagja az ember (*Dénes* 1980). A sors különös fordulata, hogy néhány év elteltével, egy új társadalmi rendszer tanyapolitikájának irányítójaként, Erdei mégis ellenlábasa programját valósítja meg...

A tanyarendszert annak idején az ésszerű munkaszervezés igénye hívta életre. A mezőgazdasági művelés szempontjából kétségtelenül előnyt jelentett, hogy a gazda a termelőhely közelében lévő tanyán élt, az anyatelepülés közösségétől való térbeli távolság azonban az élet többi területén inkább hátránynak bizonyult. A civilizáció javainak hiányát csupán egyetlen különleges előny ellensúlyozhatta: a szabadság. Ebben a világban, ahol egyedül a természet erőinek volt alávetve az ember, mindig el lehetett tűnni és ki lehetett emelkedni. (Tömörkény István a századelőn még találkozott olyan pásztoremberrel a szegedi pusztán, akit lánynévre kereszteltek, hogy ne váljék belőle császár katonája.)

Míg a mezővárosi közösségek általában csak adófizető polgáraik, a birtokos gazdák kiköltözését tilalmazták, a központi hatalom szemében – társadalmi rendszertől függetlenül – mindenkor szálka volt az áttekinthetetlen és ellenőrizhetetlen tanyavilág. A Habsburg udvar az 1780-as és az 1850-es években kétszer is kísérletet tett a tanyai nép „falukba verésére" – hiába. A külterületi közigazgatás egész Alföldre kiterjedő, egységes rendezésére csak a földtulajdonviszonyok egyidejű átalakításával nyílt lehetőség.

A történelem öröksége: mezővárosi tanyarendszerek az Alföldön

Kertes város, tanyás mezőváros, alföldi város – ezek az elnevezések mind arra a különleges zárt településre vonatkoznak, amely önmagából a tanyát megteremtette. A téma hazai kutatói a feudalizmus korszakáról szólva ma inkább a *jogi értelemben vett mezőváros,* általánosabb értelemben pedig az *agrárváros* kifejezést használják. Ezeket a városokat ugyanis nem csupán tágas határuk és a közigazgatási értelemben hozzájuk tartozó tanyarendszer teszi sajátossá; gazdasági életük kezdettől fogva a mezőgazdaságon, illetve az ezzel összefüggő iparágakon nyugodott, helyi társadalmukban pedig még a két világháború között is meghatározó szerepet játszott a parasztság (*Belényi* 1996).

A jogi értelemben vett mezővárosok (oppidum) a középkori Magyarország kiváltságolt települései közé tartoztak: mint magánföldesúri hatalom alatt álló vásáros helyek a jobbágyfalvak (villa) és a szabad királyi városok (civitas) között helyezkedtek el. Az Alföld mezővárosai, amelyek felvidéki, dunántúli és erdélyi sorstársaikhoz hasonlóan sokkal inkább a paraszti, semmint a polgári szabadság szigetei voltak (*Szűcs* 1983), a török hódoltság idején emelkedtek különös jelentőségre. A településpusztulás ugyanis lehetővé tette számukra, hogy megnövekedett határukat – a külterjes állattartás szolgálatában – a jobbágytelkinél kedvezőbb formában, ún. kertes rendszerben vegyék művelés alá. Mivel e „mezei kertnek", „szállásnak", „teleknek" vagy „kaszálónak" nevezett birtokegységek szabad használatát sem a nyomáskényszer, sem az újraosztás kényszere nem korlátozta, rajtuk az egyéni gazdálkodás igényeinek megfelelően lehetett építeni.

A tulajdonképpeni szóródásnak a mezővárosok történeti településhatára volt a színtere, amelyek végleges körvonalai – több-kevesebb birtokjogi vita után – általában a XVIII. század folyamán rajzolódtak ki. Kecskemét örökjogon megszerzett pusztái például félkörben vették körül a várost. A „szegedi föld" ellenben nem alkotott összefüggő egészet: a kiskun területek közbeékelődése miatt hatalmas V betűt formált. Ez az elkülönülés magyarázza, hogy Felsőtanyát az iparosok–kereskedők lakta Felsőváros, Alsótanyát pedig a paraszti Alsóváros

szülöttei népesítették be (*Bálint* 1976). Debrecen hosszan elnyúló, hajdan egészen a Tisza vonaláig érő határa pedig azért érdemel figyelmet, mert különböző természeti adottságainak köszönhetően erdőt, szántót és legelőt egyaránt magában foglalt.

A tanyásodás nem jelentett azonnali, állandó és teljes kiköltözést, a zárt településtől való elszakadás fokozatokon keresztül ment végbe. Ez a folyamat többféle szempont szerint is szakaszolható. Rácz István például – attól függően, hogy a határ mely részét, mikor és milyen intenzitással vették birtokba a szórványok – a területi kiterjedés és a besűrűsödés időszakát különböztette meg (*Rácz* 1980), Balogh István pedig az egyes mezőgazdasági kultúrák térhódításához kapcsolta a tanyarendszer fejlődéstörténetének főbb állomásait (*Balogh* 1965). A tanyaelv vizsgálatához Erdei Ferenc tipológiája nyújtja a legbiztosabb támpontot (*Erdei* 1942), aki az anyatelepüléshez fűződő viszony függvényében a következőképpen határozta meg a tanyafejlődés korszakait:

1) A határba kihelyezett mezőgazdasági üzemközpontok még nem állandóan lakottak.
2) Az időszakos kinttartózkodás állandóvá válik, de a zárt településsel való szoros kapcsolat megmarad: a kinn élő családok többsége városi házzal is rendelkezik.
3) Az állandóan lakott tanyák – elszakadván az anyavárostól – a valódi szórványokhoz kezdenek hasonlítani.

Az egymást követő történeti szakaszokra meghatározott tanyatípusok: az állandóan nem lakott tanyák, a kisgazdatanyák és a farmtanyák túlsúlya jellemző; ezek mindegyike az anyatelepüléstől való elszakadás egy-egy állomását jelenti. A paraszti polgárosodás Erdei-féle modellje szempontjából a kisgazdatanya képviselte a tanyai életforma ideális esetét, s a második fejlődési fokra jutott városok – mint például Hódmezővásárhely – járták a tanyafejlődés „szabályos" útját. Azokat a településeket, amelyek a harmincas évek végére még nem érkeztek el idáig, „elmaradottnak" tekintette, azokat pedig, amelyek – határukban a farmtanyák tömegével – már meghaladták ezt az állapotot, „túlfejlődöttnek" minősítette. (A két végletet ebben a megközelítésben a nagykun városok, illetve Szeged és Kecskemét tanyarendszere példázza.)

Ezek a különbségek azzal magyarázhatók, hogy a településszóródás mértékét és ütemét elsősorban helyi tényezők szabták meg. A sajátos arculatú tanyás vidékek létrejöttében a történeti hagyományok mellett a határ talajadottságainak és a mezőgazdasági kultúra jellegének éppúgy szerepe volt, mint az adott mezővárosi közösség mentalitásának, a helyi agrárpolitikának vagy az anyaváros tanyapolitikájának. Azt a fajta kettős életvitelt, amelyet Erdei a tanyai életforma ideális esetének tekintett, Debrecenben például törvény írta elő: a külső legelő

felosztásakor csak az kaphatott földet, aki városi házzal rendelkezett (*Szabó* 1929). Szeged ellenben nem ragaszkodott a kettős ingatlantulajdon mesterséges fenntartásához (*Juhász* 1975), sőt az 1850-es években megindított hosszú lejáratú földbérlet-akciók révén maga a város is telepített szórványokat (*Barabás* 1960).

Alsó- és Felsőtanya fokozatos önállósulása nem a járásföldek parcellázásával kezdődött; a bérlők kiáramlása csak gyorsította ezt a folyamatot. A kinn élők érdekében a tanyán lakó birtokos gazdák tették meg az első lépéseket, akik Szeged határában sohasem voltak számbeli kisebbségben a cselédekhez és napszámosokhoz képest. Az ő gyermekeikért épültek fel a tanyai iskolák, értük költözött ki a templom és ők azok, akik kézbe vették a külterületi közigazgatás, az ún. kapitányságok megszervezését. Alsó- és Felsőközpont felállítása (1891), majd az alsótanyai „kisvasút" megindítása (1927) azt bizonyítja, hogy törekvéseiket az anyaváros is támogatta. A két közigazgatási kirendeltség területén házhelyeket is osztottak, hogy a zárt település kialakulását elősegítsék; egyelőre nem sok sikerrel. Határbéli iskolák és templomok mellett viszont több helyen megindult a tanyák természetes összesűrűsödése.

Arra vonatkozóan, hogy a harmincas évek végére milyen általános fejlettségi szintet ért el a hazai tanyarendszer, csak becslésekre hagyatkozhatunk. Mind többen adnak hangot ugyanis annak a véleménynek (*Belényi* 1995; *Dénes* 1980), hogy Erdei – politikai nézeteinek szolgálatában – valószínűleg eltúlozta a kisgazdatanyák és alábecsülte a farmtanyák valóságos arányát. Ennek azért van különös jelentősége, mert a kétféle tanyatípus lakói másként viszonyulnak az anyatelepüléshez: a kettős életvitelt folytató birtokos gazdák a tanya–város kapcsolat változatlan fenntartásában érdekeltek, azok az emberek viszont, akiknek a tanyán kívül nincs másik otthonuk, jobban hajlanak az elszakadásra. A II. világháborút követő politikai események ez utóbbi társadalmi csoport arányának hirtelen megnövekedéséhez vezettek.

A községesítés alapelvei

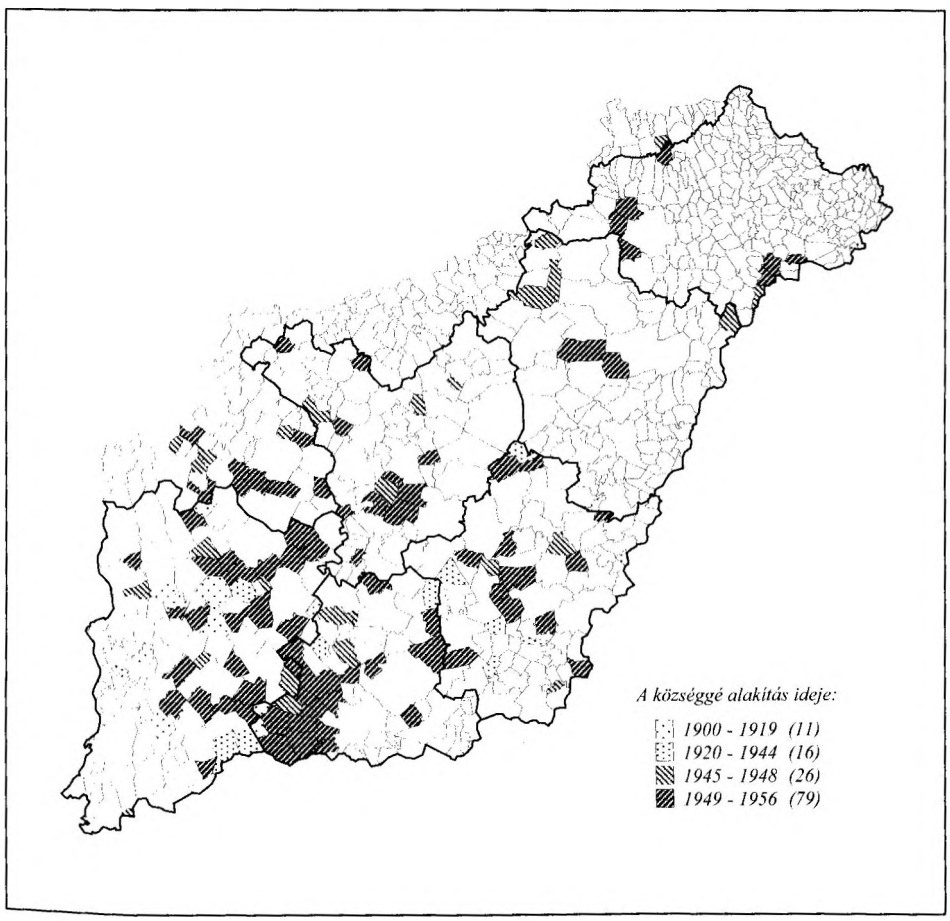
A XX. század első hat évtizedében mintegy 150 új község került rá az Alföld térképére *(1. ábra)*. Perspektíváikat máig ható érvénnyel meghatározza az, hogy mely anyatelepülés határából, mikor és milyen körülmények között önállósultak. A községesítés egyes korszakainak politikai hátterét Belényi Gyula kutatási eredményei (*Belényi* 1995) segítenek megvilágítani.

1) Az 1900–1919 között önállósult 11 község természetes településfejlődési folyamatok eredményeként született meg, szinte kivétel nélkül az egykori kiskun puszták területén. Ezeket a hatalmas legelőket, amelyek

sokáig a rideg állattartás színterei voltak, csak a tanyarendszer területi kiterjedése idején kezdték feltörni. Mivel itt, a népes központoktól távol eleve valódi szórványok jöttek létre, a hajdanvolt puszták sokkal hamarabb eljutottak a községi önállósulásig, mint az anyavárosokhoz közelebb eső tanyás határrészek. Ezt az utat járta például a Kiskunmajsa határából lett Pusztamérges vagy a Kunszentmiklós pusztájából önállósult Orgovány.

1. ábra

Községgé alakítások az Alföld területén (1900–1956)



Megjegyzés: a térképen nem szerepel az a 12 község, amelyek ma valamely város közigazgatási területéhez tartoznak, valamint az az 5 település, amelyek a földrajzi értelemben vett Alföld határain kívül esnek.

Forrás: Belényi Gyula tanulmány (Belényi 1995), Magyarország helységnévtára, 1962.

2) 1920-tól 1944-ig újabb 20 alföldi település nyerte el a közigazgatási önállóságot, közöttük olyanok is, amelyeket a trianoni országhatárok szakítottak el anyavárosuktól. Erre a sorsra jutott például a szabadkai határ egy része is, amelyből három tanyaközség született: Csikéria, Tompa és Kelebia.
3) Az 1945-ös földosztást követően láthatóan felgyorsult a községgé alakítások üteme: négy év leforgása alatt 30 új település jött létre. A földtulajdon arányosabb elosztása hatalmas kirajzási hullámot indított el, melynek eredményeként 70–75 ezer új tanya – többségében farmtanya – épült fel. A valódi szórványok számának növekedése, amelyhez a belterületi lakóházak államosítása is hozzájárult, tovább lazította a tanyákat és anyatelepülésüket összefűző szálakat, ez pedig az Alföld egész területén kedvező feltételeket teremtett a politika által is támogatott elszakadáshoz.
4) 1949 új fejezetet nyitott a községesítés történetében: a Tanyai Tanács megalakulása ugyanis nyílt támadást jelentett a tanyás települések ellen. A tsz-szervezés akadályának tekintett tanyarendszert két szakaszban igyekezett felszámolni a szocialista államhatalom: egyrészt minél több tanyás határrész önálló községi rangra emelésével, másrészt pedig a külterületen élők mielőbbi zárt településbe költöztetésével. Alapos helyszíni előkészítés után így került sor közel száz leendő falumag – ún. tanyaközpont – kijelölésére a hét alföldi megye területén. A közigazgatási beavatkozás kétségtelenül sikeresnek mondható, hiszen 1949–1956 között több új község alakult, mint azelőtt ötven év alatt együttvéve. A tanyaközpontok faluközponttá formálódása azonban nem vezetett a tanyarendszer gyors ütemű és az egész Alföldre kiterjedő felszámolódásához; az esetek többségében ugyanis a falu is megszületett és – megváltozott kapcsolatrendszerben ugyan, de – a tanya is megmaradt.

Az agrárvárosok minden szempontból hátrányos helyzetbe kerültek a sztálini szocializmus értékrendjében. A községesítések negyedik szakasza valójában kísérlet volt arra, hogy történeti jellegzetességeik erőszakos megváltoztatásával beillesszék őket a formálódó államszocializmus keretei közé (*Belényi* 1996).

Az elcsatolt területek kiterjedését és lakosságszámát tekintve egyaránt a két „túlfejlődött" tanyás várost érte a legnagyobb veszteség: mindkettő történeti településhatárát 9–9 leendő tanyaközség között osztották fel. Lényeges különbség azonban, hogy míg Szeged teljes egészében elveszítette tanyavilágát, Kecskemét városhatárán belül szép számmal maradtak szórványok. A kiskun városok határa is jócskán megcsappant; Kiskundorozsma például – az 1948-ban önállósult Ülléssel együtt – összesen négy új község anyatelepülése lett. Kiskunmajsa esete azt mutatja, hogy némely tanyás város határából több hullámban is válhattak ki tanyaközségek: Pusztamérges 1908-ban, Kunszállás és

Csólyospálos (ez utóbbinak Kiskunfélegyháza is anyatelepülése) 1945-ben, Kömpöc pedig 1950-ben nyerte el a közigazgatási önállóságot.

Míg a településszóródás mértékét és ütemét az adott helyi tanyarendszer sajátosságai szabták meg, a tanyás határrészek községgé alakítását egyszerre és az Alföld egészét tekintve egységes szempontok szerint kívánta megvalósítani a szocialista államhatalom. Így olyan területeket is elszakítottak anyavárosuktól, amelyek még nem álltak készen az önálló községi létre, sőt olyanokat is, ahol zárt településmag természetes úton talán ki sem alakult volna. Ezek a különbségek jól megfigyelhetők a tanyaközségek fejlődési pályáján. Legjobb eséllyel azok a tanyás határrészek indultak, amelyek már a községgé alakítás előtt annyira elszakadtak anyavárosuktól, hogy helyenként zárt településmagok formálódása is megkezdődött. Nem véletlen, hogy a legfejlettebb leendő belterülettel rendelkező három tanyaközség – Röszke, Mórahalom és Lakitelek – Szeged és Kecskemét határából vált ki (*Belényi* 1981). Azok a községek ellenben, amelyek területét több anyaváros határából alakították ki (Csemő [*Kürti–Simon* 1984]) vagy ahol nem volt előzménye a belterületnek (Örménykút [*Petri* 1966]), csak késve indultak fejlődésnek.

A vázolt közigazgatási reform Szeged esetében is megváltoztatta város és vidéke kapcsolatát. A hat alsótanyai és a három felsőtanyai község tényleges önállósulását megkönnyítette, hogy közülük nyolcnak már meglévő, spontán kialakult központ lett a magja. Zákányszék belterülete például az 1842-ben emelt Lengyelkápolna köré tömörült, Szatymaz faluközpontjának helyét pedig a vasútállomással szemben kiépült boltsor elhelyezkedése határozta meg. Domaszék területén is megindult a tanyák természetes összesűrűsödése a „Zöldfás iskola" és a mellette lévő, 1938-ban felszentelt tanyai templom körül, a leendő belterület helyét mégis közlekedés-földrajzi szempontok alapján jelölték ki: a bajai út és az akkor még működő kisvasút közötti határrészbe került. Az újonnan megvont településhatárok nem a hajdani kapitányságok beosztásához, hanem a leendő faluközpontok fekvéséhez igazodtak, a „szegedi föld" történeti határait azonban sehol sem lépték át. Az új községeket kivétel nélkül valamely régi határrészről nevezték el, a kinn élők így minden bizonnyal könnyebben elfogadták az átszervezést.

A községesítési törekvések vidékünkön látványos eredményt hoztak, hiszen a szegedi határból önállósult tanyaközségek mindegyike virágzó településsé formálódott az elmúlt évtizedekben. Az ellenhatás erejét mutatja azonban, hogy valamennyi megőrizte térbeli megosztottságát sőt, közülük még 1990-ben is csak Röszke és Mórahalom belterületi lakosainak számaránya haladta meg a tanyán élőkét. Azt, hogy mi történt az új zárt települések külterületévé lett tanyavilággal, azt alföldi léptékben és helyi szinten egyaránt érdemes vizsgálat alá vennünk.

Épülő faluközpontok – pusztuló tanyavilág?

A szocializmus évtizedeiben település- és gazdálkodási rendszerként egyaránt merőben új feltételek közé került a tanya: a közigazgatási reform az anyatelepüléshez, a kollektivizálás pedig a földhöz való viszonyát változtatta meg. Bár létét fenyegető beavatkozás volt mindkettő, a tanyarendszer idővel képes volt alkalmazkodni hozzájuk, így „közeli elmúlás" helyett a hatvanas években már „lassú átmenettel" számolt településpolitika és tudomány egyaránt.

1956 után alábbhagyott a községesítési láz; a közigazgatási önállósítások után most a belterületek fejlesztése került előtérbe, ám direkt beavatkozás helyett sokkal inkább közvetett módon érvényesült a központi hatalom akarata. Eredetileg állami támogatással kívánták ösztönözni a beköltözőket (*Orbán* 1980), a rendelkezésre álló források szűkössége miatt végül mégis a külterületi építési tilalom lett a leghatékonyabb eszköze annak, hogy a formálódó faluközpontok felé tereljék az embereket. Ez a sokat kárhoztatott intézkedés, amely mindennemű helybeli modernizáció lehetőségétől megfosztotta a kinn élőket, természetes településfejlődési folyamatot indított el az alföldi tanyaközségekben: a megszüntetett földmagántulajdon szerepét ugyanis – mint a vagyoni helyzet tükre és mint befektetési lehetőség egyaránt – a magánerőből felépített falusi ház vette át. Az életszínvonal emelkedésével azóta követendő mintává lett a tanyaiak szemében, hogy otthont teremtsenek maguknak a belterületen.

Nagyüzemi mezőgazdaság és tanyás gazdálkodás látszólag összeegyeztethetetlen fogalmak, a valóságban mégis sikerült kialakítani az együttélés formáit. A föld magántulajdonának megszüntetése ugyanis nem jelentette egyszersmind a magánhasználat megszüntetését is; a „saját" földjükön gazdálkodó szakszövetkezeti tagok és a háztájin kívül még részes vagy bérelt földet is művelő tsz-tagok továbbra is ennek előnyét élvezhették. Nem beszélve a szocialista mezőgazdaság „magyar modelljében" oly fontos szerepet játszó kistermelésről, amelyre a tsz-szervezés után meghagyott 0,5–1 holdnyi tanyaföld önmagában is több lehetőséget nyújtott, mint a 200–400 négyszögöles falusi porta.

Ha csupán a számokat tekintjük, *regionális léptékben* kétségtelenül a külterületi népesség fogyása volt az 1949–1990 között végbement tanyai átalakulás meghatározó tendenciája. A hét alföldi megye területén ezidő alatt 1,1 millióról (33,0%) közel 200 ezerre (6,4%) csökkent e településtípus lakóinak száma és aránya (*Becsei* 1995). A változás mértéke és üteme természetesen területenként eltérő: míg a Tiszántúlon Szarvas–Békéscsaba, illetve Debrecen és Nyíregyháza környékét kivéve szinte teljesen eltűnt a tanyás településrendszer, a Duna–Tisza közi Homokhátságon, a farmtanyák és a kertkultúra világában a korlátozások ellenére is viszonylag sűrű tanyahálózat maradt fenn (*Beluszky* 1983). A népszámlálási adatokból kiolvasható még egy lényeges változás: a vizsgált idő-

szakban lezajlott foglalkozási átrétegződés következtében a tanya többé már nem tekinthető kizárólag a mezőgazdaságból élők lakóhelyének.

A tanyás települések 1949 óta megtett útjáról sokat elárulnak az 1970-es adatbázis alapján készült tipológiák földrajzi szempontjai: Beluszky Pál a külterületi népsűrűséget és a tanyai lakosság addigi csökkenési ütemét tekintette kiindulópontnak (*Beluszky* 1973), Lettrich Edit számára pedig a központi belterület fejlettsége adta meg a vezérfonalat (*Lettrich* 1974). Tanyafelszámolódás és falufejlődés a tanyaközségek esetében egyazon folyamat két oldalát jelentik.

A szegedi tanyaközségek népmozgalmi adatainak elemzéséből valóban az derül ki, hogy elsősorban a tanyáról érkezők gyarapítják a belterületi lakosok lélekszámát. Szatymazi, zákányszéki és mórahalmi tapasztalataink szerint azonban nem minden új tulajdonos költözik be azonnal a tető alá hozott falusi házba, sőt akik megteszik, többségükben azok sem szakadnak el végleg a tanyai gazdaságtól. A kettős ingatlantulajdonon alapuló kettős életvitelnek családon belül és generációs váltásban egyaránt többféle változata lehetséges attól függően, hogy a tanya vagy a belterületi otthon jelenti-e a kiindulópontot. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy ilyenfajta lakóhelyi kapcsolódás nem csak a településhatárokon belül létezik; a faluhálózat sűrítése következtében szerephez jutnak a szomszédos tanyaközségek és az egykori anyaváros is.

„Kintről be-", illetve „bentről kijárni" tanya–faluközpont viszonylatban egyazon folyamat két állomását jelenti: az első társadalmi csoport képviselői még nem igazi falusiak, mert csak tervezik a beköltözést, az utóbbiak pedig már nem igazi tanyaiak, mert csupán időről időre jelennek meg odakint. A „kétfelé való lakás" eme változatai arra engednek következtetni, hogy az új zárt települések külterületévé lett tanyavilág ugyanolyan fokozatokon keresztül szerveződik hozzá kijelölt központjaihoz, mint ahogyan annak idején anyavárosától elszakadt. A tanyaközségek kiépülését tehát – legalábbis azokon a területeken, ahol a községgé alakítások idejére a farmtanyák kerültek többségbe – maga a tanyaelv tette lehetővé. A szórványok besűrűsödésének állomásai ennek megfelelően a következők:

1) A kiindulópontot a valódi szórványokhoz hasonló, állandóan lakott tanyák jelentik, amelyek tulajdonosait lakóhelyük már nem köti az anyatelepüléshez.
2) Az anyaváros történeti településhatárából önállósult tanyaközségek külterületi lakosai házat építenek a belterületen, de egyelőre nem költöznek be; új otthonukat „a család távlatának" tekintik (*Erdei* 1971).
3) A kettős életvitel súlypontja áttevődik a falusi házra, a tanya mint a gazdálkodás színtere pedig időszakosan lakottá válik.

4) A helybeliek által végleg elhagyott tanyák más települések – a szomszédos tanyaközségek és az egykori anyaváros - lakóinak tulajdonába kerülnek.

Az időszakosan lakott tanyák – akár falubeliek gazdálkodnak rajtuk, akár városiak veszik meg őket – a tanyai életmód új s egyre népszerűbb formáit képviselik. (A földhivatali nyilvántartás szerint a kilencvenes évek küszöbén a meglévő külterületi lakhelyek közel egyharmada tartozott közéjük mindhárom kiválasztott településen.) Létezésük a bizonyság arra, hogy a külterületi népesség fogyásának üteme nem feltétlenül azonos a tanyafelszámolódás mértékével. Napjainkban azonban mást jelent a tanyai lét időszakossága, mint az alföldi tanyarendszer kiteljesedése idején, hiszen a hajdani mezővárosok határában lévő „tanyázó helyeknek" *még nem volt,* a mai tanyaközségek külterületén található kései utódaiknak pedig *már nincsen* állandó lakójuk.

A három szegedi tanyaközség külterületére vonatkozó reprezentatív vizsgálat adatai arra vallanak, hogy 1949–1990 között a lakófunkcióhoz hasonló módon alakult át a tanyák gazdasági szerepköre is: a foglalkozási átrétegződés előrehaladtával nem szűnt meg, csupán a kiegészítő gazdálkodás szintjére szorult vissza az ott folyó agrártermelés. Az a tanya tehát, amely az anyavárostól való elszakadás utolsó szakaszában állandó lakóhelye és teljes értékű munkahelye volt az ott élőknek, a községgé alakítások óta nemcsak népességveszteséget szenvedett, hanem funkciókat is veszített a zárt település javára.

Visszakapja-e a tanya ezeket az elvesztett funkciókat? Az alföldi tanyaközségek további sorsa szempontjából ez volt az agrárprivatizáció kulcskérdése.

Rendszerváltás után

A tanyarendszer lényegéből fakad, hogy minden, a földtulajdon-viszonyokat érintő beavatkozásnak megvannak a településhálózati következményei. Míg a jobbágyfelszabadítás és a földosztás a földbirtok arányosabb elosztásával új perspektívákat nyitott a tanyafejlődés előtt, a mezőgazdaság szocialista átszervezése – éppen ellenkezőleg – kényszerpályára terelte azt. Az agrárprivatizáció a földmagántulajdon visszaállításával lehetőséget kínált arra, hogy az alföldi tanyarendszer visszatérjen természetes fejlődési pályájára.

A tsz-szervezés és a hozzá kapcsolódó községesítés azonban többet jelentett a tanyásodás egyszerű akadályánál, az anyatelepüléstől való elszakadás mesterséges fölgyorsítása ugyanis döntő fordulatot idézett elő a másodlagos településszóródás menetében. 1949 után megtört az alföldi tanyarendszer fejlődési íve: az anyatelepülésből való *kirajzás* helyett a formálódó faluközpontokba történő *beköltözés* lett a népességmozgás fő iránya. Ez a beavatkozás – az Erdei-féle

terminológiával élve – a „szabályszerű" és az „elmaradott" tanyás városokat érintette legérzékenyebben, amelyek tanyarendszere ily módon nem járhatta be a maga történeti útját. A „túlfejlődött" tanyás városok esetében viszont csupán a fennálló helyzetet szentesítette a közigazgatási önállóságra megérett határrészek elcsatolása. A mai Mórahalom – akkor még Szeged-Alsóközpont – területén például már a két világháború közötti években is építkeztek tanyai családok (*Belényi* 1981); ez a szerves fejlődés magyarázza, miként emelkedhetett negyven év alatt kisvárosi rangra egy tanyaközség.

Ha a földtulajdon-viszonyok átrendezhetők is, azok a változások, amelyek a szocializmus évtizedei alatt az Alföld településhálózatában bekövetkeztek, többé nem fordíthatók vissza. Tanyáink sorsát meghatározza az, hogy a tanyaközségek egészen más minőségű településkörnyezetet jelentenek a helybeliek számára, mint egykor a tanyás mezővárosok, hiszen a faluközpontok kiépülésével emberi léptékűvé vált a határ, a motorizáció elterjedésével lecsökkentek a távolságok, s a kövesút és a belterület közelsége fontos telepítő tényezővé lépett elő. Mindez a tanyai életmód *új formáinak* továbbélését valószínűsíti; ma már nem kell föltétlenül kiköltöznie annak, aki magas színvonalú gazdálkodást akar folytatni a külterületen.

A tanyai gazdálkodás térbeli rendjének átalakulásáról egyelőre kevés a biztos tudásunk; a sorsforduló inkább történeti földrajzi közelítésű tanyavizsgálatokra ösztönzött (*Becsei* 1995; *Beluszky* 2000; *Molnár* 1997). Bár az Alföld egészére vonatkozó külterületi adatokkal várnunk kell a következő népszámlálásig, a Dél-Alföldön több olyan tanyakutatás is folyamatban van, amelyek eredményei lehetővé teszik majd a pontos helyzetértékelést. Addig mi magunk is csak azokra a tapasztalatokra hagyatkozhatunk, amelyekre Szeged környéki és kecskeméti tanyaközségekben járva tettünk szert. A kép, amit felvázolok, minden bizonnyal szubjektív lesz, hiszen számunkra „a tanyát" a szegedi táj homoki tanyái jelentik, amelyek sajátos árnyalatot képviselnek az alföldi tanyarendszer sokszínűségében.

Ha nagy kirajzási hullámot nem is indított el az agrárprivatizáció, az érzékelhető, hogy vidékünkön a kilencvenes években lecsökkent a belterületi és látványosan megnövekedett a külterületi építési kedv. Ennek az újjászületésnek a megmaradt tanyák lettek a kiindulópontjai; puszta földre a legritkább esetben kértek építési engedélyt. Az állandó otthonok mellett tovább élnek, sőt mind népszerűbbé válnak az időszakosan lakott tanyák is. Míg a mezővárosi tanyarendszerek esetében a kirajzás, a tanyaközségek önállósulásának időszakában pedig a beköltözés volt a meghatározó népesedési folyamat, most előbb-utóbb valamiféle *egyensúlyi helyzet* fog kialakulni szórvány és zárt település között. Szembetűnő, hogy a külterületi lakóépületek egyre inkább elveszítik ideiglenes jellegüket és egyszerűségüket; a hagyományos vályogházakat ma olyan tornyos–boltíves tanyák váltják fel, amelyek falusi háznak is beillenének.

Az agrárprivatizáció a szegedi és a kecskeméti határ mai területén egyaránt azt az *elaprózott birtokszerkezetet* állította vissza, amely e homoki tájakra a múltban is jellemző volt. A kertkultúrás tanyahálózat sajátosságaihoz alkalmazkodó tsz-ek és szakszövetkezetek felszámolásával olyan gazdasági szervezetek tűntek el a határból, amelyek nemcsak munkaalkalmat teremtettek a tanyaiak számára, hanem életkörülményeik javításához is hozzájárultak: részt vettek például az útépítésben, a villanyhálózat fejlesztésében, felvállalták az utak karbantartását, a hóeltakarítást stb. Azóta nincs gazdájuk ezeknek a feladatoknak, pedig a tanyai infrastruktúra magánerős fejlesztése ma hatalmas anyagi terhekkel jár – a költségek tehát emelkedtek, a megvalósítás esélyei pedig csökkentek. A piaci szemlélet terjedésével a külterületi alapellátás színvonala is romlott, a ráfizetéses kisboltok bezárása különösen a helyhez kötött öregeket érinti érzékenyen. A Homokhátság településeinek – rendszerváltástól függetlenül – közös gondja a talajvízszint évek óta tartó süllyedése.

A tanyaközségek népesedési folyamatait – különösen a városközeli területeken – immár nemcsak az elvándorlás és a tanyáról való beköltözés alakítja, hanem a betelepülés is, melynek a faluközpont és a külterület egyaránt célpontja lehet. Az *új tanyatulajdonosok* egyik csoportját a természet közelségét kereső külföldiek alkotják, akik jó befektetésnek tartják a külterületi ingatlant, és áldozni is tudnak felújítására. A másik végletet azok az elszegényedő városi családok képviselik, akik a tanyai gazdálkodástól remélik helyzetük jobbra fordulását – kellő szakismeretek nélkül bizony legtöbbször hiába. Sajnos a tanyai szabadság azok számára is vonzó, akik valamilyen törvénybe ütköző tevékenységet kívánnak folytatni. Tíz év alatt nagyot fordult a világ: a külterületen élők érezhetően zárkózottabbak, bizalmatlanabbak lettek az ismeretlenekkel szemben.

Mivel az állandó tanyai életmód ma is elsősorban az aktív korúak létformája, erejük fogytán a legtöbben igyekeznek visszavonulni: ki falusi házába költözik, ki pedig megy a gyermekei után. Öregségükre így rendszerint csak azok maradnak a tanyán, akik – családi segítség, illetve anyagi lehetőségek híján – nem tudnak, vagy – a régihez való ragaszkodásuk miatt – nem akarnak kimozdulni onnan. Otthoni ellátásuk nem egyszerű feladat, hiszen a szociális gondozóknak sokszor nagy távolságokat kell leküzdeniük.

A települések típusa és földrajzi környezete nemcsak az ott lakók életminőségét befolyásolja, hanem a társadalmi hierarchiában elfoglalt helyüket is. Bár a rendszerváltás óta érezhetően fölértékelődött a külterület, a tanyaiak ebből a szempontból még mindig hátrányban vannak. Változást csak az agrárgazdaság helyzetének rendezésétől várhatunk, a tanyaközségek falugondnokai azonban addig is sokat tehetnek azért, hogy lefaragjanak valamit ebből a hátrányból.

Összegzés

Sátortetős és emeletes–boltíves épületek, mérnöki szabályossággal kialakított utcák, a főtéren sorakozó közintézmények, modern építészeti megoldásokat tükröző templom – a tanyaközségek faluképe azt sugallja, hogy fiatal településekről van szó. A tanyai múlt emlékét csak az a néhány hagyományos hosszúház idézi, amelyek tájolása észrevehetően eltér szomszédaikétól.

Sokan és sokféle tudomány eszköztárával próbálták már megfejteni e különös szórvány titkát. Bennünk az a meggyőződés alakult ki, hogy a tanya lényegét a zárt településhez fűződő viszonya fejezi ki leginkább: térben elkülönül tőle, ám társadalmi értelemben hozzátartozik. Ezt a kapcsolatot – a táj és az ember nézőpontját egyesítve – a szociálgeográfia fogalomrendszerével lehet a legpontosabban leírni. Ebben a megközelítésben a tanyás települések zárt belterületét és szórvány jellegű külterületét azok a térkapcsolatok fűzik össze, amelyeket a helyi társadalom két területi csoportjának tagjai alakítanak ki az ún. társadalmi alapfunkciók – munka, lakás, ellátás, képzés, üdülés, közlekedés–kommunikáció, közösségben élés – gyakorlása során.

A tanyarendszer fejlődéstörténetében, amelyet Albert Demangeon nyomán másodlagos településszóródásnak nevezünk, a zárt települések két típusa játszik szerepet: a tulajdonképpeni szóródás színterét jelentő tanyás mezővárosok és a szórványok besűrűsödése útján kialakuló tanyaközségek. Településfejlődésük közös jellegzetessége, hogy sem a kirajzás nem vezetett az anyatelepülés felbomlásához, sem a besűrűsödés a tanyavilág teljes megszűnéséhez.

Elszakadás az egykori anyavárostól és hozzászerveződés az újonnan kijelölt faluközpontokhoz – a tanya felől közelítve így summázható röviden a tanyaközségek önálló településsé válásának útja.

1) Az Alföld jogi értelemben vett mezővárosait egy *történeti* folyamat, a faluhálózat XV–XVII. századi pusztulása emelte ki az agrártelepülések sorából, s tette őket a népességkoncentráció központjaivá. A zárt településből való kiköltözés tulajdonjogi előfeltételét a határhasználat ún. kertes rendszere biztosította, amely lehetővé tette, hogy e kiváltságolt paraszti közösségek tagjai a jobbágytelki állományon kívül *magánbirtokot* is szerezzenek. A *dekoncentrációt* a külterületen élők lélekszámának állandó *gyarapodása,* valamint a tanyák lakófunkciójának és gazdasági szerepkörének *bővülése* kísérte, ami – társadalmi értelemben – az anyatelepüléstől való fokozatos *távolodáshoz* vezetett. Mivel a településszóródás mértékét és ütemét mindenekelőtt a *helyi* sajátosságok szabták meg, különböző fejlettségi szinten álló tanyás vidékek gazdag változatossága jellemezte az Alföldet. Legmesszebbre az ún. túlfejlődött tanyás vá-

rosok jutottak, amelyek határában a két világháború között megindult a szórványok természetes összesűrűsödése.

2) A mezővárosi tanyarendszerek területéből *adminisztratív úton* kialakított tanyaközségek legtöbbjét az 1949-es közigazgatási reform indította el az önállósulás útján. Ez a beavatkozás ugyancsak összekapcsolódott a határhasználat rendjének átalakításával, a kollektivizálás azonban nem segítette, hanem éppen ellenkezőleg: *a földmagántulajdon megszüntetésével* megtörte a tanyarendszer fejlődésének folyamatát. Míg mezőváros és tanyavilága lélekszámváltozása általában csak ütemében tért el egymástól, a tanyaközségek belterülete és külterülete *ellentétes irányú* népesedési folyamatok színtere lett: a faluban élők száma is, aránya is nőtt, a tanyaiaké csökkent. A tanyarendszer kiteljesedésének időszakához képest most megfordult a népességmozgás iránya: a kirajzás helyett *a beköltözés* és az *elvándorlás* vált meghatározóvá, ami a külterületi népesség soha nem látott mértékű megfogyatkozásához vezetett. Az időszakosan lakott és/vagy csupán kistermelésre használt tanyák elterjedése a bizonyság arra, hogy ezt a folyamatot a tanyák *funkcióvesztése* kísérte.

Miként az anyavárostól való elszakadás, úgy a formálódó faluközpontokhoz való hozzászerveződés is fokozatokon keresztül ment végbe, melynek állomásait a tanya és a zárt település közötti kettős életvitel különböző változatai képviselik. A tanyai életforma e gazdag változatosságában rejlik a tanyaelv hatóereje, amely a pusztulás évszázadai után lehetővé tette az Alföld településhálózatának megújulását.

Irodalom

Balogh I. (1965) Az alföldi tanyás gazdálkodás. – Szabó I. (szerk.) *A parasztság Magyarországon a kapitalizmus korában. 1848–1914. I. kötet.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 429–479. o.

Barabás J. (1960) A szórványtelepülések kialakulása Közép-Európában. – Gunda B. (szerk.) *Műveltség és hagyomány.* Budapest, Tankönyvkiadó. 219–247. o.

Bálint S. (1976) A szögedi nemzet. A szegedi nagytáj népélete, I. *A Móra Ferenc Múzeum Évkönyve, 1974–75.* Szeged.

Becsei J. (1995) *Az alföldi város és a külterületi népesség.* Az OTKA T 4511 sz. kutatási téma 3. kiadványa. Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézete.

Belényi Gy. (1981) A szegedi tanyák 1949-ben. – *Agrártörténeti Szemle.* 3. 223–235. o.

Belényi Gy. (1995) *Községi önállósítások az Alföldön, 1900–1962.* Az OTKA F 14022 sz. kutatási téma keretében készült tanulmány. Szeged, Kézirat.

Belényi Gy. (1996) *Az alföldi városok és a településpolitika.* Szeged, Csongrád Megyei Levéltár.

Beluszky P.(1973) A tanyarendszer időszerű problémái. A tanyafelszámolódás folyamata. – *Földrajzi Közlemények.* 1. 19–36. o.

Beluszky P. (1983). A tanyaátalakulás jellemző folyamatai az elmúlt évtizedekben. – Dövényi Z.–Tóth J. (szerk.) *Társadalmi–gazdasági változások és településstruktúránk fejlődése.* Békéscsaba, MTA FKI Alföldi Osztály. 81–96. o.

Beluszky P. (2000) Talányos táj – az Alföld. – Frisnyák S. (szerk.) *Az Alföld történeti földrajza.* Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola. 185–197. o.

Demangeon, A. (1927) La géographie de l'habitat rural. Problémes de géographie humaine. Paris, Armand Colin. 160–205. o.

Dénes I. Z. (1980) A paraszti polgárosodás modellje. Erdei Ferenc tanyafelfogásának alakulása. – Pölöskei F.–Szabad Gy. (szerk.): *A magyar tanyarendszer múltja.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 313–338. o.

Duró A. (1994) A tanyai átalakulás szociálgeográfiai értelmezése a szegedi tanyarendszer példáján. Kecskemét, Kandidátusi értekezés. Kézirat.

Erdei F. (1942) *Magyar tanyák.* Budapest, Akadémiai Kiadó. Hasonmás kiadás (1976)

Erdei F. (1971) *Város és vidéke.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Hofer T. (1980) A hazai tanyarendszer és a másodlagos településszóródás külföldi példái. – Pölöskei F.–Szabad Gy. (szerk.) *A magyar tanyarendszer múltja.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 9–60. o.

Juhász A. (1975) Adatok a szegedi tanyák kialakulásához. – *Ethnographia.* 2–3. 276–312. o.

Kürti Gy.–Simon I. (1984) A tanyatipizálás szociálgeográfiai szempontjai Csemő példáján. – *Alföldi Tanulmányok.* 8. 201–217. o.

Lettrich E. (1974) Tanyahálózatunk mai fő vonásai és azok regionális különbségei. – Hofer T.–Kisbán E.–Kaposvári Gy. (szerk.) *Paraszti műveltség és társadalom a 18–20. században. III. Tanyák.* Szolnok, Damjanich János Múzeum. 11–26. o.

Mendöl T. (1941) Megjegyzések Erdei Ferenc „A tanyás települések földrajzi szemlélete" c. cikkéhez. – *Földrajzi Közlemények.* 2. 113–115. o.

Molnár M. (1997) Karcag tanyavilágának történeti földrajza. – *Agrártörténeti Közlemények.* 1–2. 215–224. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A MAGYARORSZÁGI KISTÉRSÉGEK VIDÉKISÉG-KRITÉRIUMAI

Csatári Bálint

„...a falusi életkörülmények differenciáltsága erősödik."[1]
Enyedi György

A magyar közigazgatási és területfejlesztési gyakorlat lényegében még mindig adós egy stabil, funkcióit, működtetését és finanszírozását illetően jól körülírt „legkisebb területi egység" pontos meghatározásával.

Az európai területi statisztikai besorolási rendszer öt szintje között megjelenő első területi szint, a kistérség (mikrorégió, járás, district, Landkreise, okres stb.) országonként nagy változatosságú tartalommal ugyan, de létező és működő területi tervezési, ellátási, fejlesztési szint. Fontosságukat egyre inkább azért is hangsúlyozzák, mert a területi folyamatokat befolyásolni szándékozó nagytérségi szintek (NUTS 1–2.) „túlságosan nagyléptékűek" a valódi regionális egyenlőtlenségek mérsékléséhez és kezeléséhez.[2]

Igaz ez azért is, mert egyrészről a regionális szinteken bekövetkező viszonylagos kiegyenlítődés valójában elfedi a régiókon belüli élesedő differenciákat, másrészről azok az új fejlesztési elvek, amelyek a lokális élet feltételeinek legalább viszonylagos „azonos értékűsége" megteremtését célozzák, csak a „tervezési és beavatkozási terek" megfelelő „leszűkítésével" értelmezhetők. Ezekhez az új célokhoz kétségtelenül a kistérség lehet a legalkalmasabb területi egység.

A kistérségekről mint területi fejlesztési szintről megjelent, s a problémáikat taglaló új szakcikkek többsége azt is rögzíti, hogy az „azonos értékű életkörülmények megteremtése" mintegy elő- és alapfeltétele a modern fenntartható fejlődésnek. Ehhez megfelelő tér csak a lokális tér, avagy másféle értelmezésben a kistérség lehet. Ezért ma már gyakran, bár sokszor különböző értelmezésben, szinte szinonimaként használják a rurális térség, a vidéki (kis-) térség fogalmát.

A vidéki térségek kutatása és fejlesztésük sajátos problematikájának, filozófiájának kidolgozása nem új keletű jelenség a regionális tudományokban. A mindent átfogó és átható *globális urbanizációs* jelenségek és folyamatok „másik" oldalán mindig is ott volt *a vidék*, amely elsősorban „elszenvedte" e hatásokat. A fejlett világ urbanizációjának korai – a környezetet, a gazdaságot, az infrastruktúrát, a település- és térszerkezetet és természetesen a városi és a vi-

déki társadalmat is szinte alapjaiban átformáló – igen dinamikus szakaszai után már több mint három–négy évtizede fordult egyre nagyobb figyelem a „nem városi területek" felé.

Több – hazánkban nyilvánvalóan a megkésett és kényszerpályán haladó fejlődés miatt csak a legutóbbi években felbukkanó – oka van ennek.

Az egyik kétségtelenül az agrártermelés, a föld- és területhasznosítás alapvető átalakulása, majd a vidéki térségek relatív előnyeinek felértékelődése, a fejlett országok tájhasznosításának, táj- és természetvédelmének tudatos fejlesztése.

A másik okcsoportot – elsősorban a város és vidéke közötti jó elérhetőség esetén – először *az ingázás*, majd az általános agglomerációs és *szuburbanizációs jelenségek* térbeli kiterjedése, a lakó-, később pedig *a rekreációs jellegű új falusias funkciók* (pl. második otthonok) e terekben való gyors megjelenése és gyarapodása képezik.

Végül, s nem csak hazánkban, ott áll e problematika mögött *a városi tömegkultúra és a falusi/vidéki tradíciók ellentéte* és ellentmondása, a *jövedelmi és társadalmi esélykülönbségek mintegy újratermelődő növekedése*, s az ezekből levezethető részben térbeli/települési, részben társadalmi, részben politikai jellegű konfliktusok összessége is.

A *vidék- és/vagy kistérségfejlesztés első kulcskérdése* a fejlett Európában is úgy hangzott, mint ahogyan az manapság nálunk is felmerül: „A vidék és a falvak jövője a különböző természeti környezeti, gazdasági és szociális körülmények között *folytatható agrártermelés objektív nehézségeinek megoldásától függ*" – írja egy francia szerző még a hatvanas évek elején (*George* 1963 idézi: *Clout* 1972).

Az első átfogó angol egyetemi tankönyv már három, az előbbinél sokkal szélesebb rurális problematikát tárgyal. A *vidék elnéptelenedését*, majd egyes térségekben az *„újranépesedését"*, az ingázás és *a társadalmi mozgások, kapcsolatok kiteljesedését*, illetve *a növekvő rekreációs és tájfejlesztési igények* okán egy konzekvens *tájtervezés és vidékfejlesztés szükségességét* (*Clout*, 1972).

Ennek a második nagy gondolatkörével állt fontos *összefüggésben a vidék elérhetősége* mint alapprobléma, vagy *a falusi, kisvárosi ellátó–szolgáltató kulcstelepülések tudatos fejlesztésének* szükségessége (*Mosely* 1979).

Az 1980–90-es években az e témával foglalkozó szakirodalmi munkák – amelyek már a csaknem másfél évtizede tartósan érvényesülő és részben sikeres vidékfejlesztési beavatkozások nyomán születtek – egyértelműen a sokoldalúan megközelített és megfogalmazott környezeti, gazdasági és társadalmi *fenntarthatóságot* állítják az elemzéseik és a vidékfejlesztési megoldási javaslataik fókuszába (*Bryant–Maroi* 1995).

A *fenntartható vidékfejlődést/fejlesztést legáltalánosabban* a híres Brundtland jelentés értelmezi. „A vidékfejlesztést – kompromisszumok nélkül – s úgy

kell elvégezni, hogy a jövő generációja számára is biztosítsa mindazokat az értékeket, lehetőségeket és szükségleteket, amelyek elvárhatók" (*WCED* 1987). S az így értelmezett fenntarthatóság áll szoros összefüggésben nemcsak kizárólag a gazdasági fejlődés alapján mérhető területi különbségek kiegyenlítésének a szükségességével, hanem a környezet szerepének felértékelődésével, illetve legújabban a már említett „azonos értékű életkörülmények" megteremtésének igényével is.

A vidékfejlesztésről és -fejlődésről született tanulmányok – az országonként igen különböző indíttatású és sokoldalú értelmezések hangsúlyozása mellett – általában kiemelik a cselekvési prioritások között *a természetvédelmet, a lokális identitás igen fontos társadalmi kérdéseit*, s az ilyen típusú fejlesztési filozófiák morális (jogi, „egyenlőségi"), *társadalmi* (közösségi, önbecsülési) és *materiális* (víz, élelem, védelem, biztonság) *aspektusait* egyaránt.

Viszonylag határozott különbséget igyekeznek azonban tenni a fenntartható agrár- és vidékfejlesztés között, a környezetbarát és profitorientált mezőgazdaság igényei és lehetőségei között, tekintettel természetesen a falusi társadalmi közösségek szerepére és szerkezetére is.

A fejlett Európa rurális település-, illetve kistérség-fejlesztését taglaló szakirodalma tehát a rurális átalakulási folyamatok értékelésében megfelelően változó módszereket, elvi megközelítéseket követ, mindig hangsúlyozva a problémakör komplex megközelítésének fontosságát.

Összegezve az európai vidék-kutatásokat és fejlesztési beavatkozásokat azoknak három határozott szakasza különíthető el:

- az agráriummal szorosan kapcsolatba hozható problémák vizsgálata és megoldása,
- a vidék gazdasági és társadalmi struktúrájának változásaiból következő – a területi szolidaritás által is erősen áthatott – vidéki ellátásfejlesztés, majd
- az új falusi/vidéki funkciók megjelenése nyomán a modern fenntartható vidékfejlesztés értelmezése és alkalmazása.

S ami talán mindezek következményeként a legfontosabb: ezen tudományos eredményeket és az általuk vázolt lépéseket minden, többé-kevésbé sikeres vidékfejlesztéssel rendelkező országban (Nagy-Britannia, Hollandia, a skandináv államok) követte a vidékfejlesztéshez elengedhetetlenül szükséges sokoldalú szakképzés, a tervezési, s elsősorban a lokális gazdaság- és társadalomfejlesztés intézményrendszerének a kiépülése. E fejlesztések összefoglaló európai dokumentuma a „Vidéki térségek európai chartája".

Ezekből következően hazánk mai vidék- és kistérségfejlesztés politikáját illetően több, s egyelőre igen nehezen megválaszolható kérdés is adódik:

- Megkésett és részben kényszerpályán is haladó honi kistérség- és vidékfejlesztésünk hol, hogyan (a nyugati modellekhez viszonyítva, időben akár mintegy „visszavetítve"), mikor, milyen elvek alapján, milyen reális párhuzamok megvonása mellett kapcsolódhat a modern és több évtizedes szakmai tervezési/fejlesztési múltra tekintő európai kistérség- és vidékfejlesztéshez?
- Hogyan, mennyire és milyen módon hathat egymásra szervesen a magyar vidékfejlődés/fejlesztés és a hazai agrárium?
- Milyen szerepe lehet egy új típusú táj- és természetvédelemnek a vidékfejlődésben?
- Melyek azok az új vidéki, falusi funkciók, térfolyamatok, amelyek már nem elsősorban a mezőgazdaság révén válhatnak a modern vidékfejlődés részeivé és mozgatóivá?
- Hogyan fokozható a vidéki térségek népességmegtartó képessége általában, s hogyan gátolható meg egyes térségek további periferizálódása?
- Hogyan teremthető meg a modern vidék (falu, tanya, kisváros) fejlesztéséhez szükséges komplex területi/táji szemlélet, intézményrendszer és legalább részben a normatív és tartósan kiszámítható, programozható forrás?
- Milyen közigazgatási megoldások, szakmai és civil–társadalmi alapok, szervezeti formák szükségesek hozzá?

Jelen tanulmányunk természetesen nem vállalja fel, hogy a fenti kérdésekre e keretek között választ ad. Elsősorban definíciós, elhatárolási és területminősítési szempontokat kíván felvázolni, melyek hozzásegíthetnek ahhoz, hogy a magyar kistérség- és vidékfejlesztéshez megfelelően megalapozott, az európai módszerekhez hasonlóan, sokoldalúan kidolgozott beavatkozási tértípusok álljanak rendelkezésre.

Definíciós megközelítések

A kistérség a területfejlesztés rendszerében olyan *tervezési–fejlesztési–beavatkozási területi egységnek* tekinthető, ahol elsősorban a vidéki lakosság mindennapi szükségletei kielégítésével kapcsolatos gazdasági, munkábajárási, piaci–kereskedelmi, infrastrukturális, ellátási, közigazgatási és társadalmi kapcsolatok, térfolyamatok zöme játszódik. Fő feladata, hogy az 1996-os területfejlesztésről és –rendezésről szóló törvény nyomán megalakult és a megyei területfejlesztési tanácsokban is szerepet kapott kistérségi szervezetek településeinek területfejlesztéssel kapcsolatos *tevékenységét összehangolja, orientálja.* Segítse a tájhoz, a lokalitáshoz, az egymással együtt élő, együttműködő önkormányzat-

okhoz kötődő közös területfejlesztési szándékok és célok kifejezését, a szükséges kistérségi tervek, fejlesztési programok elkészítését, megvalósítását, s ebben a „területi keretben" biztosítsa a források megszerzését és felhasználását (*Csatári* 1996).

Érdekes tény, hogy a magyar Területfejlesztési törvény hatályba lépése előtt megalakított, spontán szerveződő kistérségi fejlesztési szervezetek, szövetségek és társulások, amelyek többsége – bár valóban alulról építkező és céljaiban a fenti meghatározást már viszonylag jól kielégítő szervezet volt – a később megalakult megyei és regionális területfejlesztési tanácsok delegált képviseleti rendszerében már nem mindig „találta meg" a helyét. Valódi együttműködés és szervezeti integráció helyett gyakran egymás hatásait kioltva jelentek meg a tényleges területfejlesztési rendszerben a különböző hivatalos és a spontán alakult kistérségi fejlesztési formációk.

Azok a területi tudományos közelítések pedig, amelyek egy viszonylag jól használható és az érintettek által is felfogható és elfogadható térfelosztást igyekeztek megadni – tágabban értelmezve a területi homogenitás, az adott téregységgel szemben támasztható funkcionalitás és a táji–térségi–társadalmi identitás alapján –, sajnos igen gyorsan szinte okafogyottá váltak. Részben azért, mert a vizsgált területi egységünk „pusztán területfejlesztési tartalmát" ugyan elfogadták az érintettek, de sem az együttműködésben alapvetően fontos települések, sem az országos területi politika nem akarta vagy nem tudta konzekvensen végiggondolni és meghatározni e téregység pontos helyét és szerepét a területfejlesztés rendszerében.

Így a „spontán" alakult kistérségi szervezetek általában nem töltötték ki a teljes teret, a „mesterségesen", illetve hivatalosan, a törvény nyomán alakultak pedig nem voltak képesek – részben intézményrendszer, kellő mértékű forrás és sok esetben megfelelő társadalmi támogatottság hiányában – valódi és sikeres területfejlesztési kistérségként funkcionálni.

Ebből a tényből sokan és általában a statisztikai kistérség fogalom területfejlesztési alkalmatlanságát vonták le tanulságként anélkül, hogy végiggondoltatott volna e NUTS 4. szint pontos szerepe és funkciója az egész formálódó területfejlesztési rendszerünkben.

Az is gátolta ezt a folyamatot, hogy e téregységet gyakran ruházták fel olyan tartalmakkal (pl. város–megye megoldások feltámasztása, kistérségnek avagy városokhoz kapcsolt térszerkezeti egységnek a csökkentendő létszámú parlament egyéni választókörzeteiként való alkalmazása, a volt járási önkormányzatok illetve intézményi ellátó-körzetek „helyreállítása" kistérségi keretekben stb.), amelyeknek még ha külön-külön volt/van is létjogosultságuk, együttesen kedvezőtlenül befolyásolták a kistérségről való, szakszerűen építkező területfejlesztési gondolkodást.

S persze mindezeken túlmenően a „mindennapi politika" is rendkívül eltérően és gyakran változó súlypontokkal szólt róluk. A területfejlesztés hol fő és alapvetően támogatandó kulcsterületként aposztrofálta e téregységet, hol pedig éppen feleslegességüket vagy időszerűtlenségüket hangsúlyozta. Az előbbire lehet példa a folyamatban lévő SAPARD előcsatlakozási programok kistérségi stratégiáinak elkészülte, míg az utóbbi hatást váltotta ki a kistérségek érdemi, szavazati jogú képviseleti számának nagyfokú csökkentése a megyei és a regionális fejlesztési tanácsokban. Hasonló hatású volt, hogy nem került megújításra az ún. „beavatkozási kistérség-típusokról" szóló három évig funkcionáló és a területfejlesztési források egy részét viszonylag konzekvensen e besorolt kistérségekbe juttató parlamenti határozat sem.

Ahhoz, hogy definíciós kísérleteinket eredményesen és a gyakorlat számára is hasznosíthatóan befejezhessük, le kell szögeznünk, hogy

- A kistérség a területfejlesztés és a területi politika bizonyos megoldásai számára szükséges és alkalmas területi–tervezési–fejlesztési egység lehet.
- Működésük és pontos területfejlesztési funkcióik meghatározása, s az ezek megvalósításához szükséges intézményrendszer és forrásallokáció nélkül nem lehetnek sikeresek.
- A kistérségek sokoldalú tartalmi meghatározásához célszerű elvként kellene figyelembe venni a fenntartható fejlődés és területi kiegyenlítés mellett „az azonos értékű életkörülmények megteremtésének" legújabb európai alapelvét is.

Besorolási szempontok és kísérletek a magyarországi kistérségek vidékiség-indexének meghatározásához

A fejlett Európa vidék- illetve faluföldrajzi szakirodalmában több mint két évtizede alkalmazott fontos fogalmak és eljárások a vidékiség indexének (index of rurality) meghatározásához, illetve annak folytatásaként a különböző vidékfejlesztési célok kijelöléséhez szükséges modellszámításokhoz, területi tipizálásokhoz kapcsolódnak.

A legegyszerűbb közelítő meghatározás – amelyet gyakran a falu és a város definíciójánál is alkalmaznak (vagyis falu az, ami nem város), vidék (rurális térség) az, ami nem városias (urbánus) tér – mindenképpen egyfajta viszonylagosságra épít. E szerint a városias terek alkalmas meghatározása után a „kívül maradó" kistérségek, terek halmaza tekinthető, illetve minősíthető vidékinek. Ehhez általában a NUTS 4. szint népsűrűségét, illetve a vizsgált területi egység népességének városias koncentrációját tekintik a legfontosabb kiinduló alapnak, mérőszámnak.

Az OECD és részben az EUSTAT által alkalmazott, illetve számított ruralitási/urbanitási index mint témánk szempontjából meghatározó térség-minősítési tényező, csak megfelelő korrekcióval alkalmazható Magyarországon. A fejlett országok statisztikája szerint ugyanis az szükséges a városias/urbánus minősítő besoroláshoz, hogy az adott kistérség népességének több mint 80%-a éljen 150 fő/km²-nél sűrűbben lakott településben, városban. Ennek a kritériumnak hazánkban csak Budapest és szűkebb agglomerációja kistérségei felelnek meg.

Ha az átlagos magyar népsűrűséghez, illetve hazánk sajátos településszerkezetéhez kívánjuk közelíteni ezt a besorolást, s a kistérségeinkre számított koncentrációs népsűrűségi határt 120 fő/km^2-re csökkentjük, akkor új kísérlet tehető a magyar kistérségek urbanitási/ruralitási index alapján történő besorolására. E szerint hazánkban 8 erőteljesen városias és 49 közelítően városias kistérség határozható meg *(1. ábra)*.

Ha ezekhez viszonyítva jelenítjük *meg a jellemzően vidéki kistérségeket, azok száma 92. Az ország területéből 57 235 km²-t foglalnak el, népességük 3,3 millió*. Ezek között 32 olyan kistérség fordul elő, amelyek népességéből senki nem él a definícióban szereplő, s valóban nagyobb népességkoncentrációt képező népsűrűségű városban. Ezeket a térségeket *erőteljesen vidékinek definiálhatjuk (2. ábra)*.

Ezen alapkategóriák (erőteljesen városias, városias, vidékies, erőteljesen vidékies) felállítása után, s figyelembe véve azt is, hogy bizonyos, ekképpen városiasnak minősíthető térségeinkben is jelen vannak erőteljes vidékies tényezők *(3. ábra)* – a nyugati országok szakirodalmának ajánlásai és adaptációja alapján – további három tipikusan vidéki (fejlesztési) tényező figyelembevételével lehetséges finomítani e minősítő besorolásokat. Ez azért szükséges, hogy a vidékiség alapindexe alapján már meghatározott téregységeket tovább bontsuk, hogy az azokat megcélzó területfejlesztési beavatkozások még jobban, adekvátabban alkalmazkodhassanak a sok tekintetben eltérő jellegű, probléma-eredetű és más-más fejlesztési igényű „vidékies jellegekhez".

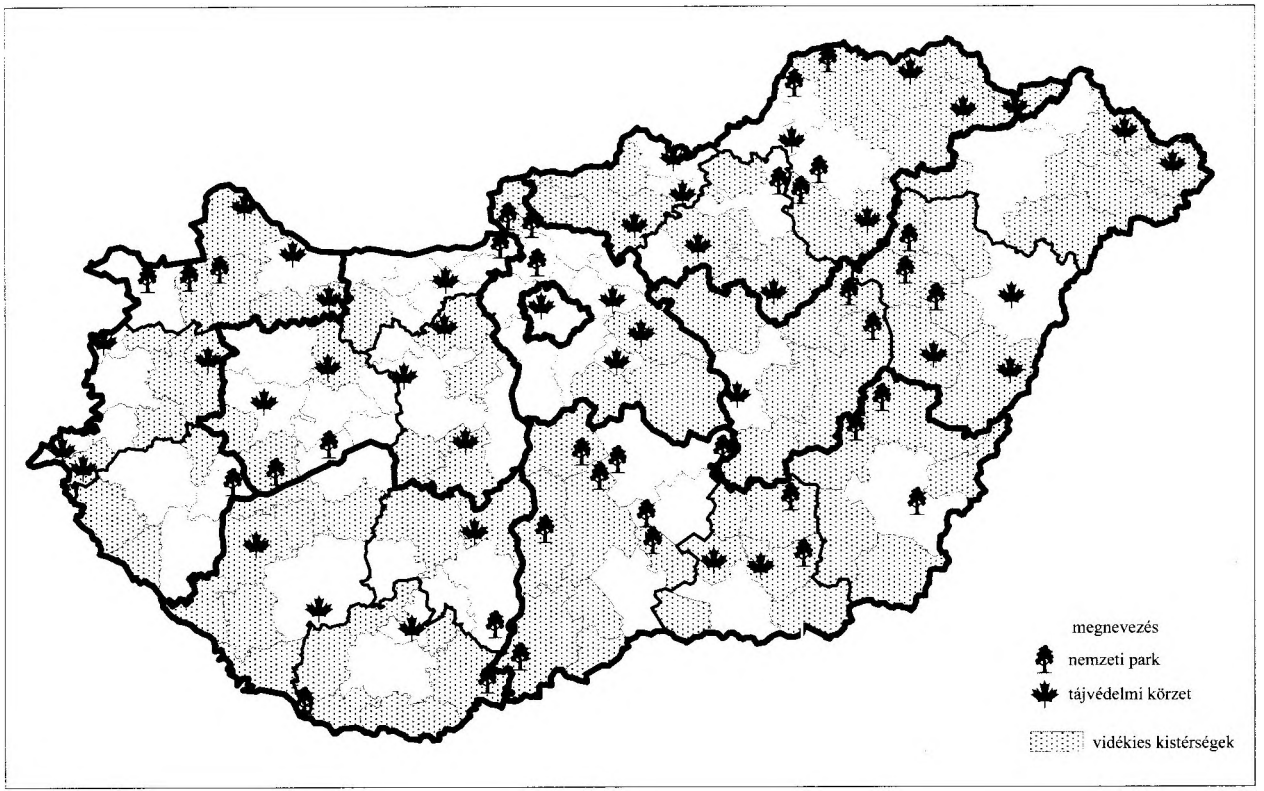
E három – a besorolásokat finomító – tényezőcsoport a következő lehet:

- a természeti, környezeti és táji érzékenység, az agrárkörnyezeti adottságok, különös tekintettel a nemzeti parkokra és a tájvédelemi körzetekre,
- a „vidékies" településszerkezeti adottságok,
- a falusi–kisvárosi életkörülmények, a kistérség fejlettségi–elmaradottsági szintjét meghatározó tényezőcsoportok.

Hazákban – az első tényezőcsoporthoz is köthetően – részben a természet- és tájvédelmi területekhez is igazodóan – a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Programban 26 ún. Érzékeny Természeti Terület (ESA) került kijelölésre. Területük mindössze 5717 km², s a vidéki kistérségek összes területének mindössze 10%-át foglalják el. Ez összességében igen kis terület, és arányaiban pedig egyelőre

1. ábra

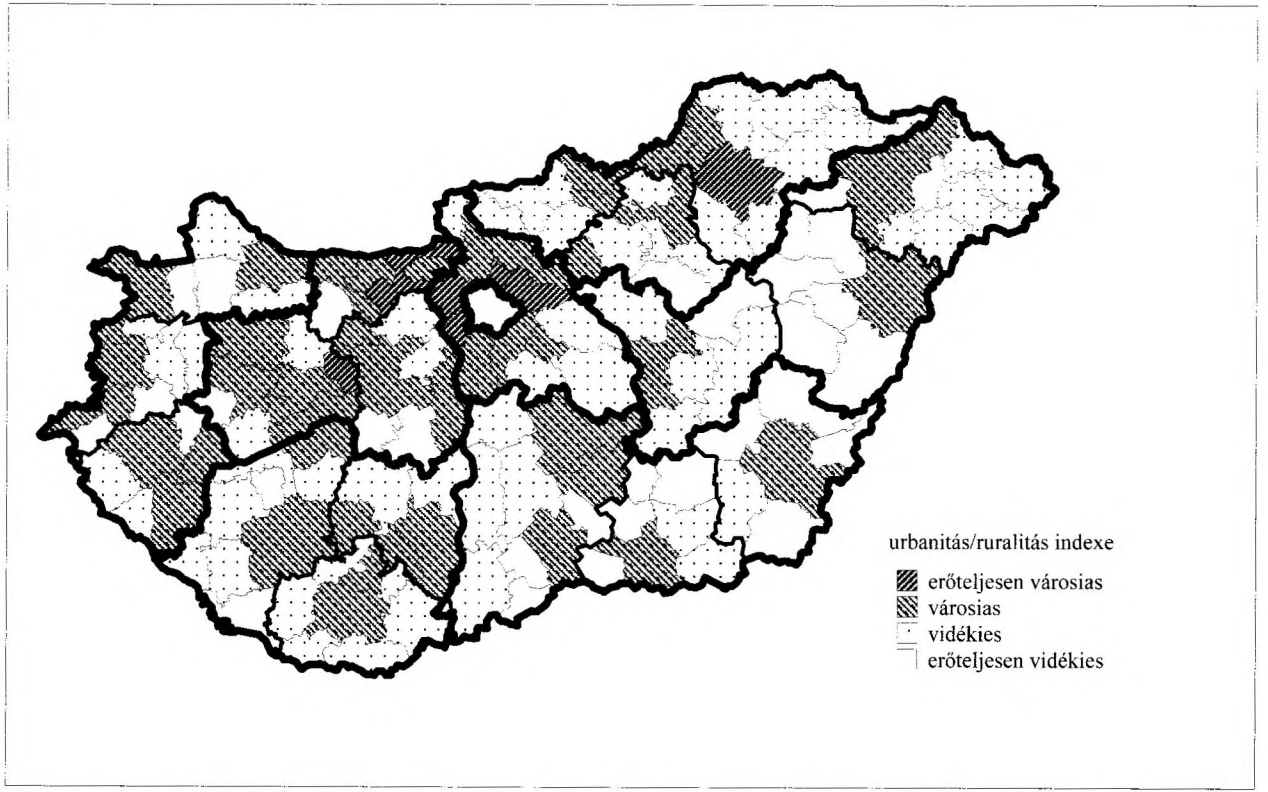
Nemzeti parki és tájvédelmi területekkel rendelkező kistérségek



Forrás: Saját szerkesztés.

2. ábra

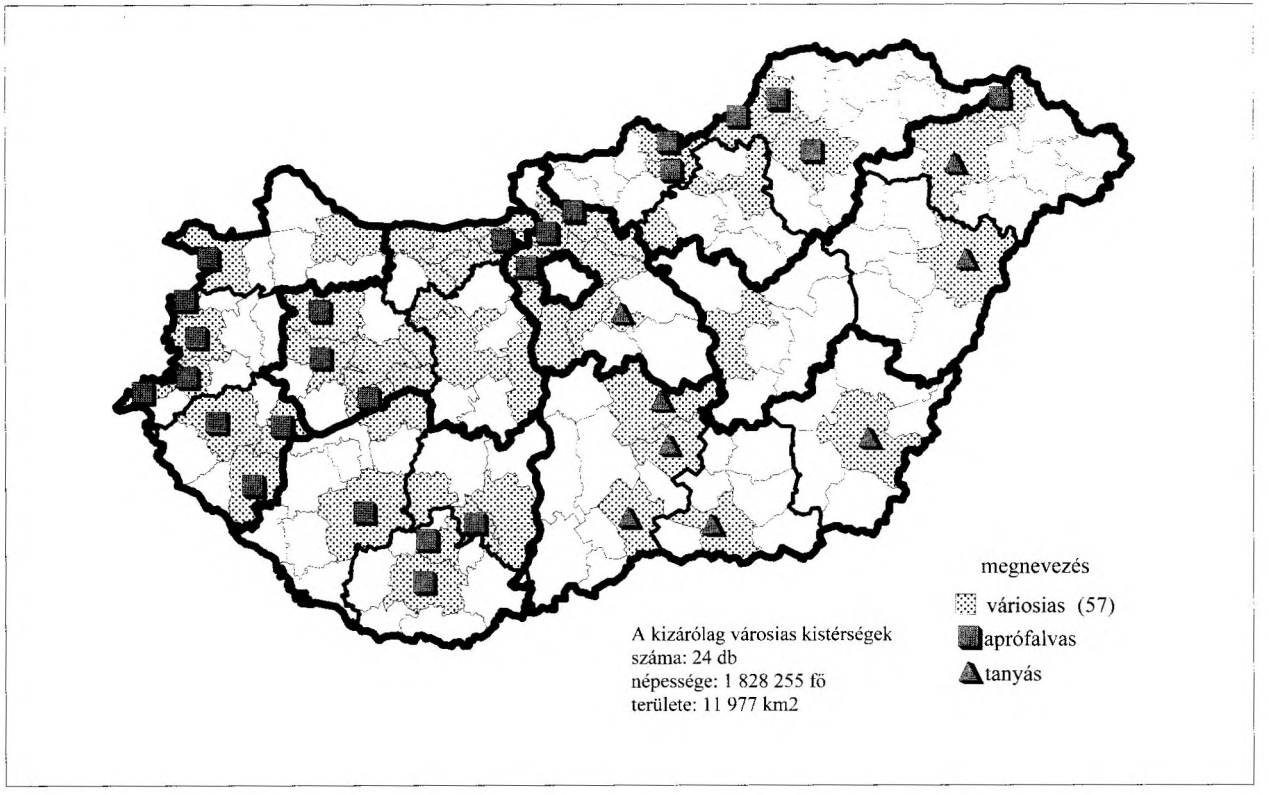
A városias és vidékies kistérségek Magyarországon (Budapest nélkül)



Forrás: Saját szerkesztés.

3. ábra

Vidékies településszerkezeti jellegzetességekkel rendelkező városias kistérségek



Forrás: Saját szerkesztés.

elég alacsony. Ha ezekhez hozzáveszzük a nemzeti parkok (9 db) és a tájvédelmi körzetek (37 db) területét (összesen 7824 km²), akkor az első közelítésben vidékinek minősített kistérségeink területének is csak hozzávetőlegesen 20%-án tekinthető a mai törvényi keretek között meghatározó jelentőségű fejlesztési tényezőnek a környezeti és táji érzékenység követelményeinek való megfelelés, a szigorú tájvédelem, a bio- vagy ökogazdálkodás vagy a természetközeli falusi–tanyai turizmus. A fenntartható vidékfejlesztés e különleges bánásmódot igénylő fontos területei kiemelt támogatást igényelnének, s e térségekben lehetne kiemelten támogatni a hagyományos gazdálkodást, az extenzív állattartást, a különleges táji értékeket fenntartó gyep-, illetve ártéri gazdálkodást. A vidékies térségeinknek alig harmada rendelkezik e fenti három típusból valamilyen védett vagy nagy környezeti érzékenységű területtel *(1. ábra)*. Jelentőségük és területük azonban jelentősen megnövekedhet a közeljövőben, ha a mezőgazdasági művelés alól kivett területek az európai csatlakozás folyamán a tervezett mértékben növekednek, s megfelelő támogatási rendszert biztosítanak a fenntartható, ökológiai alapú, vagy akár a hagyományos gazdálkodást megújító, extenzív jellegű agrártermelés-fejlesztésükhöz.

A második tényezőcsoportnak, a vidéki településszerkezeti adottságoknak más kiindulópontból ugyan, de a jelenleginél sokkal fontosabb szerepet kellene tulajdonítani a vidékiségi alapindex alapján már besorolt, meghatározott terekben. Az a rendkívül differenciált vidékies települési alapszerkezet ugyanis, amely hazánkra is jellemző, s amely alapján e kísérleti besorolás elvégezhető, azon túl, hogy igazolja a vidék valódi sokszínűségét, történeti településfejlődésének azt az eredményét, amihez napjainkban is alkalmazkodni kellene, alapvetően más-más jellegű vidékfejlesztési célokat igényelnének a maguk számára. (Hasonló besorolásokat dolgoztak ki korábban angol, finn és holland faluföldrajzosok is [*Huigen* 1996]).

A magyar vidékies kistérségek lehetséges településszerkezeti-besorolási változatainak elkészítéséhez, meghatározásához két fő és két kiegészítő településszerkezeti szempontot, illetve azok megfelelő kombinációit vettünk figyelembe, törekedve arra is, hogy minden eset alap-meghatározásai egymással diszjunkt halmazokat képezzenek.

Az aprófalvas–vidéki kistérségeink

A magyar településállományban, sajátos településfejlődésünk eredményeként, igen fontos és alapvetően éppen a vidékiséget meghatározó falusi településforma *az aprófalu*. A Dél-Alföldet kivéve minden régióban található olyan kistérség, ahol a 100 km²-re eső településsűrűség szignifikánsan meghaladja az országos átlagot, azaz a 4-et. A Budapesten kívüli országterületet tekintve 2,8 millióan élnek ilyen jelleg-meghatározottságú térségben. Összes területük mintegy 32 990 km². E jellemezően vidékies térségek aprófalvainak népessége már

több évtizede fogy, általános jellemzőjük az elöregedés (kivéve a roma kisebbség által szignifikánsan nagyobb arányban lakott dél-baranyai, borsod-abaúji és szatmár–beregi térségeket), lokális gazdasági erejük minimális, intézményrendszerük leépült, önkormányzataik működőképessége kétséges. Ugyanakkor – főleg a Nyugat-Dunántúlon, a Balaton régióban és a Budapesti agglomeráció néhány kifejezetten aprófalvas jellegű kistérségében – a legfejlettebb európai országok vidékfejlődési tendenciáihoz hasonlóan – új, elsősorban rekreációs vagy sajátos lakófunkciók (pl. második otthonok), illetve más módon is megjelenő, határozott szuburbanizációs jelenségek nyernek teret.

Ezekre is tekintettel – bár a felhasznált alapadat csak közvetetten fejezi ezt ki – határozottan megkülönböztethetők a vidékiség alapindexe és az aprófalvasság együttesen érvényesülő kritériuma alapján (az adott kistérség településsűrűsége > 4 település/100 km²) a dominánsan aprófalvas – vidékies kistérségek.

Ezek száma 37, népességük a központi városaikkal együtt 1,01 millió fő, területük 18 315 km² (4. ábra). Az összes aprófalvasnak tekinthető térség területének tehát csak 57%-a esik a vidékies kategóriába, s 7 olyan van, amelyik aprófalvas és erőteljesen vidékies egyszerre.

Esetükben, kifejezetten az ilyen meghatározottságú vidékies térségekre szabottan, elsősorban a kisvárosi központjaik vonzásterületükre kisugárzó, elérhetőségüket és térbeli ellátó- és eltartóképességüket fejlesztő programok alkalmazása lehet nagyon fontos a jövőjüket, a fennmaradásukat illetően.

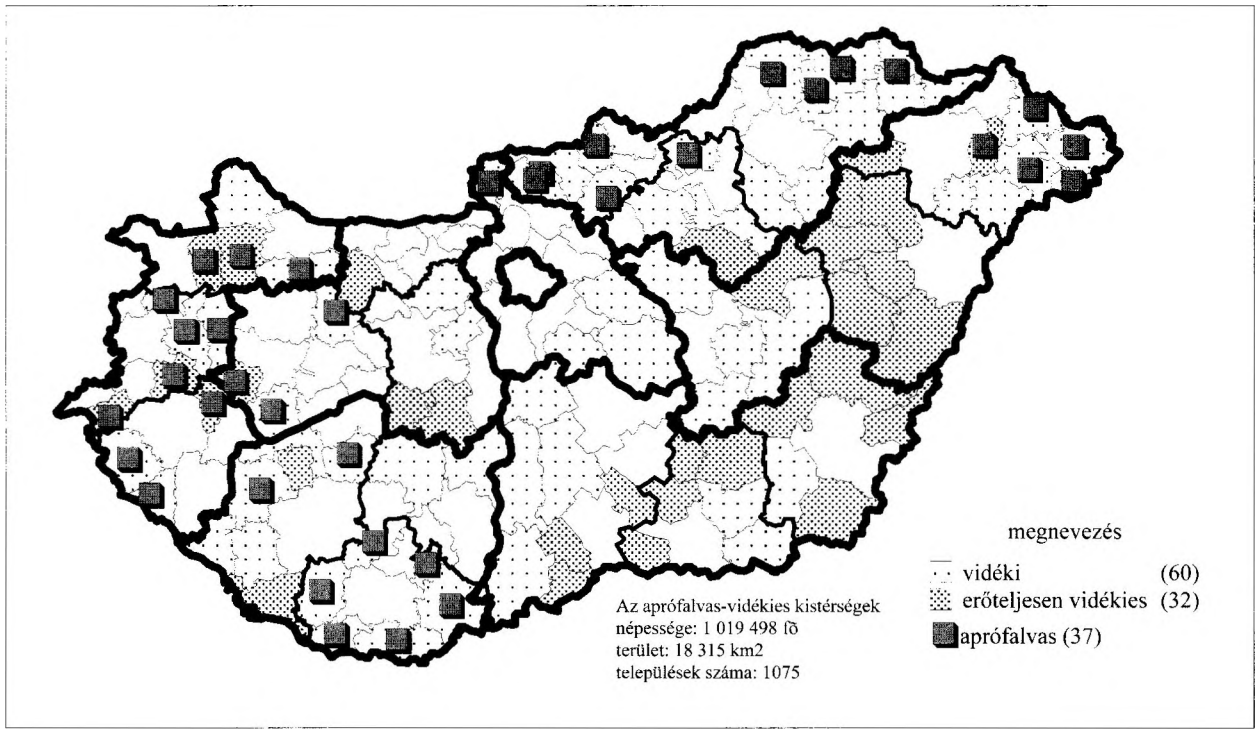
A tanyás–vidékies kistérségek

A két alföldi régióban, sőt Pest megye déli részén is, még mindig meghatározó jelentőségű *a tanyás településforma.* Ezek a szórványok az Alföld egyedülállóan tipikus „vidékies" településformájának tekinthetők. A korábbi, többségében a volt alföldi mezővárosokhoz kötődő, sőt azok gazdálkodási és külterület-fejlesztési sajátosságait is magán viselő, kiterjedt területű tanyarendszerek mára részben megszűntek vagy átalakultak. Ennek ellenére egy – a honi sajátosságokkal jobban számoló – a sokszínűség elvére építő vidékfejlesztés számára fontos célterületekként jeleníthetők meg, s fontos lenne integrálni a jövőben is e sajátos és a táj fenntartását jó egy évszázada biztosító településformát.

Bár a tanyai népesség száma rendkívül drasztikusan, mintegy negyedére csökkent az elmúlt négy évtized alatt, maguknak a tanyák számának a csökkenése sokkal mérsékeltebb volt. Ez részben azzal magyarázható, hogy mezőgazdasági termelő funkcióikat fenntartották a tulajdonosaik, másrészt a városias–aprófalvas térségekhez hasonlóan e terekben is megjelentek bizonyos új funkciók (lakó- vagy második otthon funkciók, üdülőtanyák stb.), sőt a tanyai építési tilalom feloldását követően (1986) és a kárpótlás révén bizonyos „újratanyásodási" jelenségek is megfigyelhetők, elsősorban éppen az urbanizáltabb, városias meghatározottságú tanyás kistérségekben. Az Alföldön összesen 38

4. ábra

Aprófalvas–vidékies kistérségek Magyarországon
(vidékies és a településsűerűségük nagyobb, mint 4 település/100 km^2)



Forrás: Saját szerkesztés.

olyan kistérség található, ahol a külterületi népesség aránya az országos átlagot (3%) meghaladó. Közülük különíthetők el, az aprófalvaknál követett módszerhez hasonlóan (vidékies alapindex és 3% feletti külterületi népességarány) a *tanyás–vidéki kistérségek. Számuk 22. Népességük* 1997-ben *980 119 fő volt* (közel éppen annyi, mint az aprófalvas térségeké). *Területük* az Alföld két nagy régiójában és Pest megye déli részén *15 594 km²-t tesz ki (5. ábra).*

E tanyás–vidékies kistérségekben élt 1990-ben a tanyai népesség fele. Helyzetük – természetesen a nagyobb és részben az urbanizáltabb városok tanyáin élőket kivéve – esetenként kritikus, s igen hasonló az aprófalvakéhoz. Alacsony infrastrukturális színvonalukhoz gyenge jövedelemtermelő képesség társul. Fontos és vidékfejlesztési szempontból mindenképpen továbbgondolást igénylő tény, hogy a területükön nagyrészt „ideológiai" alapon létrehozott, a szocialista nagyüzemek kiszolgálására alakított tanyaközségek – ezen „alapítási elvüket" és fenntartó nagyüzemüket teljesen elvesztve – szinte csak tengődnek. Nem tudják fenntartani intézményeiket, népességük elvándorol és elöregszik, vagy pusztán egyszerű lakófaluvá válnak. A tanyás–vidékies térségek pontosan 50%-ában, 11 térségben, a tanyás jelleg együtt jelenik meg az „erőteljes vidékiséggel". Ez a tény, hasonlóan az aprófalvaknál említetteknél, különösen fontos vidékfejlesztési beavatkozási célterületté minősíti őket.

E két, – megítélésünk szerint településszerkezeti tekintetben *mindenképpen jellegadó – a vidékiséget a települési alapszerkezet alapján minősítő besorolás* után két további, a besorolási rendszer finomítását és talán elfogadhatóságát is biztosító – a magyar vidékiség „komplexebb" értelmezését lehetővé tevő alkategória meghatározását végezhetjük el. Továbbra is törekedtünk arra, hogy egymást kizáró, ún. diszjunkt halmazok keletkezzenek.

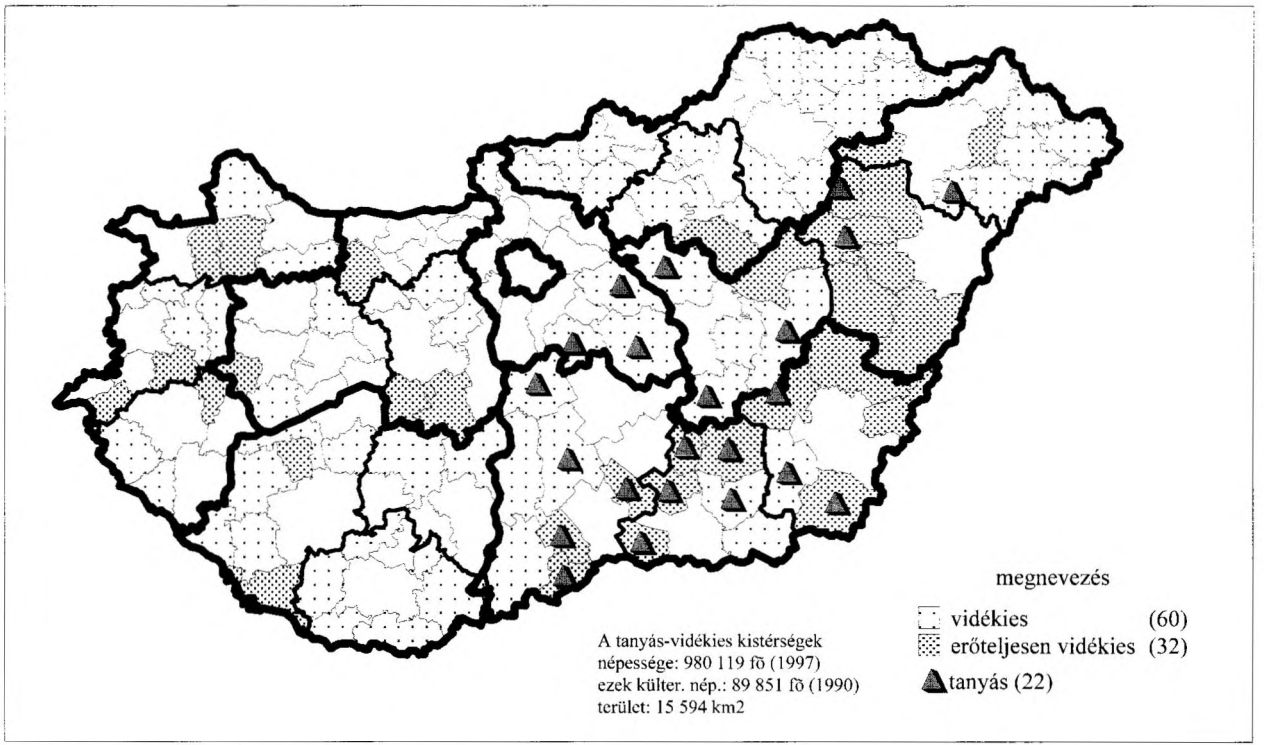
Az adódó lehetőség *a mezővárosi és a kisvárosi kategóriák* megjelenítése, illetve ajánlható bevezetése. A város–falu, illetve a város–tanya kapcsolatok fejlettsége, jellege, minősége, a vidékies kistérségi központok térbeli ellátó- és hatóképessége döntő befolyású tényezője az adott térségben lejátszódó mindennapi térbeli gazdasági, társadalmi, ellátási kapcsolatoknak, s ezek alapján a jövő fejlesztéseknek is. A térségközponti városok sajátos jellegére építő, ún. kombinált térségi besorolások lényegesen és érdemben finomíthatják az előbbi két, alapvetően fontos, vidékies településszerkezeti kategóriákat.

A mezővárosias kistérségek

Az alföldi mezővárosok – többségében és aligha vitathatóan – *lényegében vidékies jellegű települések.* Kialakulásuk sajátos történelmi keretei, településsűrűségük és -szerkezetük, infrastruktúrájuk műszaki fizikai állapota, beépítettségük jobban hasonlít a falvakéra, mint a városokéra. A volt nagy és kis mezővárosok „úgynevezett" urbanizációja is igen sajátos jegyeket tükröz. Akárcsak az a fontos tény is, hogy többségük (még közülük a tipikusan óriásfalvaknak te-

5. ábra

Tanyás-vidékies kistérségek Magyarországon
(vidékies és a külterületi népesség aránya nagyobb, mint 3%)



Forrás: Saját szerkesztés.

kinthetők is) az elmúlt évtizedben városi rangot kapott, s úgy „került fel a városi statisztikába", hogy alapvető városi funkcióik valódi és pontos megítélés alá estek volna. Nagy hiba lenne tehát ezeket a városokat éppen e városi statisztika vagy a puszta méret szerint meghatározó definíciók alapján kizárni a vidékfejlesztésből. Hozzávehető mindehhez az indokláshoz a ma is jellegzetes agrárviláguk, tanyásságuk, egyáltalán vidékiségüknek azon jellegzetességei, amelyek a csökkenő és részben öregedő népességgel, az alacsony jövedelemtermelő képességgel, s a mérsékelt életszínvonallal egyaránt jellemezhetők. Bár vannak közülük olyanok is szép számmal, amelyek intézményrendszere, iskolahálózata eléggé fejlett, de az agrárágazatuk visszaesése után nem tudtak befogadni új ágazatokat, gazdaságuk színvonala stagnál vagy csökken. A magyar vidéki viszonyokat tekintve – akár elgondolkodva a mezővárosi rang ismételt bevezetésén is – hiba lenne nem számolnia ezzel a sajátos vidékfejlesztési kategóriával.

Adatszerűen történő besorolásukra egy igen „sajátos" lehetőség adódik. Azokat tekinthetjük *mezővárosi típusú vidékies kistérségeknek*, ahol – a vidékiség népsűrűségi alapkritériumának fennállása mellett – az adott kistérség *népességének több mint 50%-a él városban*. Ezek a *mezővárosias–vidékies kistérségek*. Közülük, s ez e kategória bevezetését is mintegy alátámasztja, 10 olyan van, amely az alapbesorolás szerint az erőteljesen vidékies csoportba tartozik. *Összes számuk 23, népességük 1 millió fő, területük 16 365 km²*. A már valóban nagyrészt városiassá vált, volt alföldi mezővárosok kistérségeit kivéve, valamennyi hajdú és jász-nagykun város kistérsége, a közismerten klasszikus hajdani mezővárosi példákat adó és fejlődést produkáló dél-alföldi városok térségei (pl. Hódmezővásárhely, Szentes, Makó) is mind beleesnek ebbe a megítélésünk szerint igen fontos alkategóriába *(6. ábra)*. Sajátos vidékük fejlesztésének kulcsa lehetne maga a volt mezőváros, viszonylag fejlett infrastruktúrájával, munkaerő-tartalékaival, termelési tradícióival és társadalmi, közösségi hagyományaival egyaránt.

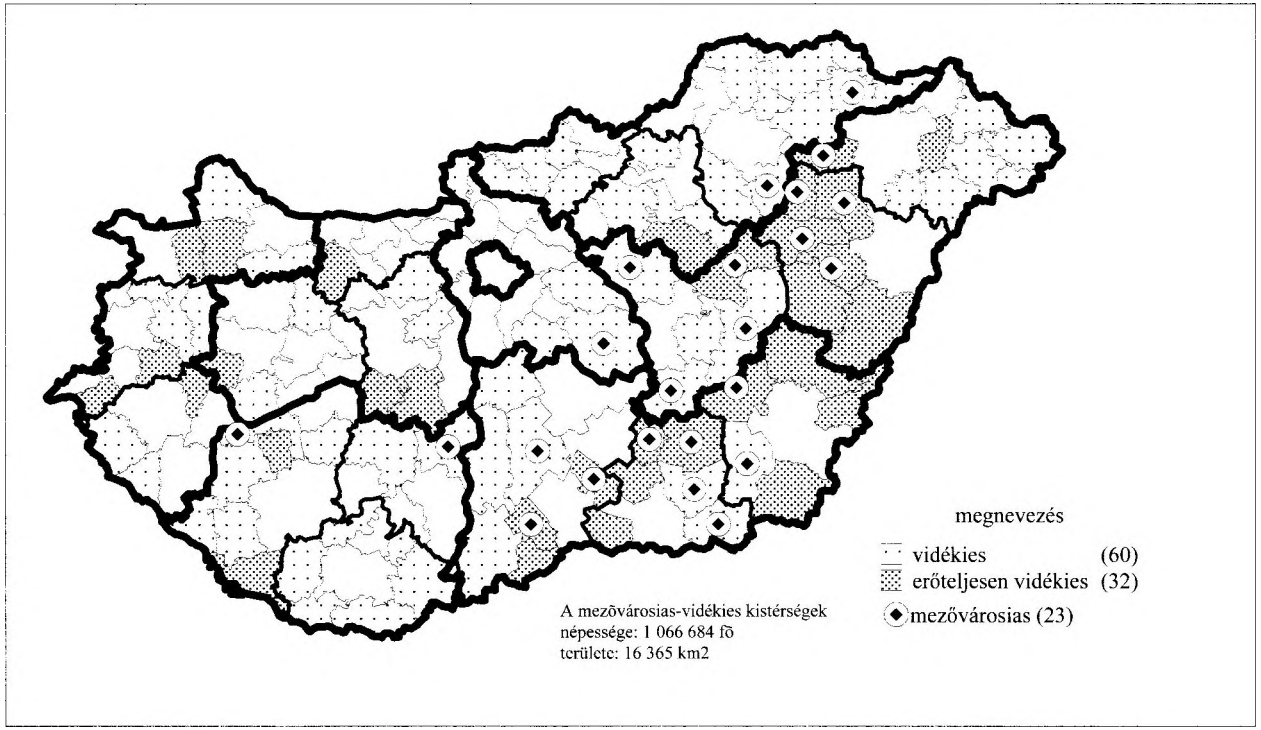
A kisvárosias kistérségek

A másik javasolt alkategória *a kisvárosias–vidékies kistérségek kategóriája lehetne*, amely az előbbivel értelemszerűen területileg egymást kizáró halmazt alkot. Köztudott, hogy a megkésett magyar városfejlődésnek e sajátos központi településformája, a kisváros, a maga kategóriáján belül is nagyon sokféle. Mind méretében, mind településhálózati–kisugárzó szerepében, vonzáskörzete nagyságában, mind városiasságának színvonalában egyaránt.

Vidéki kistérségi területellátó szerepük jó kifejezője viszont, ami részben meg is különbözteti őket az előbbi alkategóriától, hogy viszonylagosan kisméretük ellenére nagy településhálózati „jelentőségtöbblettel", esetenként sokoldalú és sokféle vidékre jutó ellátási feladattal bírnak. Ezt az is kifejezheti, hogy az adott vidékies kistérség népességének kevesebb mint 50%-a él a városban,

6. ábra

Mezővárosias–vidékies kistérségek Magyarországon
(vidékies és a kistérség népességének több, mint 50%-a él városban)



Forrás: Saját szerkesztés.

vagyis a kisvárosi központban. Az ilyen besorolással megadható egyszerre vidékies és kisvárosias *kistérségek száma 69, népességszámuk 2,3 millió, területük mintegy 40 000 km²*. Közülük azoknak a kisvárosias–vidéki kistérségeknek a száma, amelyek az ún. erőteljesen vidéki „népsűrűségű" térségekbe esnek 21, s nagyjából egyenletesen oszlanak el az ország minden részén *(7. ábra)*.

Ezek után határozhatjuk meg a vidékiség, illetve a településszerkezeti indexek alapján besorolt kistérségek tartalmi kombinációit.

Az erőteljesen vidékies és vidékies kistérségi minősítő besorolást a továbbiakban nem megkülönböztetve (tehát az alapbesorolás szerinti 92 kistérséget véve alapul) *a két fő vidékies településszerkezeti alapkategóriához (aprófalvas, tanyás) további kettő társulhat (kisvárosias, mezővárosias)*. Az értelemszerűen kizárható mezővárosias–aprófalvas együttes megfelelést kivéve a magyar vidéki kistérségeknek minden további változata megjelenik, mintegy kifejezve az alakuló fejlesztési régiók vidékies kistérségeinek karakteres különbözőségeit is.

A vidékiség fentebbi településszerkezeti alapmutatói szerint meghatározható s minősíthető terek alkalmasak lehetnek a „magyar vidékiség" jellegéhez jobban alkalmazkodó, differenciáltabb és e szerkezeti elemekre építő vidékfejlesztési megoldások kidolgozásához. Hasonlóan az angol vidékfejlesztéshez, amelynek szakirodalma az 1970-es évek elején először egy 5, majd később egy 12 kategóriás vidékiségi indexet dolgozott ki hasonló módon és hasonló céllal (*Cloke–Park* 1985).

E „besorolási" tanulmánynak nem feladata ugyan e differenciált besorolásból adódó valamennyi vidékies kistérségfejlesztési cél specifikált meghatározása, de meggyőződésünk, hogy részben történeti településfejlődési, sőt hazánk regionális fejlődésének közelmúltbeli tanulságaiból is kiindulva az alulról építkező, a kistérségeknek a fentebbi mutatók által is meghatározható homogenitására, funkcionalitására, és részben történeti–táji identitásukra is tekintettel levő vidékfejlesztés lehet csak sikeres és eredményes.

Ezek részbeni meghatározásához, megalkotásához, a „kombinált" vidékfejlesztési besorolások az *1. táblázat* szerinti 5 kategóriát képezik. Tervezési régiók szerinti megoszlásukat a *2. táblázat* és a *8. ábra* mutatja. Alapadataikat és azok belső megoszlását a *3. táblázat* tartalmazza.

1. táblázat

A vidékies kistérségek kombinált kategóriái

	Kisvárosias	Mezővárosias	Vidékies együtt
Aprófalvas	37	X	37
Tanyás	8	14	22
Vidékies	24	9	33
Összesen	69	23	92

Forrás: Saját számítás.

2. táblázat

A vidéki kistérségek régiók szerinti megoszlása (Budapest nélkül)

	Térségek száma (db)	Megoszlás %	Megoszlás %	Népesség (fő)	Megoszlás %	Megoszlás %	Terület km^2	Megoszlás %	Megoszlás %
Közép–Magyarország	14	100,00		1 006 177	100,00		6 394	100,00	
ebből vidéki:	4	28,57	100,00	242 669	24,12	100,00	2 827	44,22	100,00
kisvárosias – aprófalvas	1		25,00	12 361		5,09	315		11,14
kisvárosias – tanyás	2		50,00	113 518		46,78	1 278		45,21
mezővárosias – tanyás	1		25,00	116 790		48,13	1 234		43,65
Közép–Dunántúl	23	100,00		1 112 414	100,00		11 259	100,00	
ebből vidéki:	8	34,78	100,00	227 888	20,49	100,00	4 020	35,71	100,00
kisvárosias	5		62,50	146 051		64,09	2 658		66,11
kisvárosias – aprófalvas	3		37,50	81 837		35,91	1 362		33,89
Nyugat–Dunántúl	21	100,00		991 364	100,00		11 162	100,00	
ebből vidéki:	12	57,14	100,00	325 843	32,87	100,00	5 812	52,07	100,00
kisvárosias	1		8,33	71 810		22,04	931		16,01
kisvárosias – aprófalvas	11		91,67	254 033		77,96	4 881		83,99
Dél–Dunántúl	22	100,00		985 562	100,00		14 169	100,00	
ebből vidéki:	15	68,18	100,00	415 162	42,12	100,00	8 772	61,91	100,00
kisvárosias	5		33,33	129 780		31,26	3 126		35,63
kisvárosias – aprófalvas	8		53,33	208 733		50,28	4 460		50,85
mezővárosias	2		13,33	76 649		18,46	1 186		13,52
Észak–Magyarország	23	100,00		1 284 129	100,00		13 429	100,00	
ebből vidéki:	16	69,57	100,00	618 122	48,14	100,00	9 499	70,74	100,00
kisvárosias	5		31,25	261 671		42,33	3 708		39,03
kisvárosias – aprófalvas	9		56,25	281 038		45,47	4 781		50,33
mezővárosias	2		12,50	75 413		12,20	1 010		10,64
Észak–Alföld	23	100,00		1535 061	100,00		17 754	100,00	
ebből vidéki:	19	82,61	100,00	838 808	54,64	100,00	13 378	75,35	100,00
kisvárosias	4		21,05	210 614		25,11	3 625		27,10
kisvárosias – aprófalvas	5		26,32	181 496		21,64	2 515		18,80
kisvárosias – tanyás	1		5,26	32 296		3,85	377		2,82
mezővárosias	4		21,05	163 126		19,45	2 466		18,43
mezővárosias – tanyás	5		26,32	251 276		29,96	4 394		32,85
Dél Alföld	23	100,00		1 357 886	100,00		18 314	100,00	
ebből vidéki:	18	78,26	100,00	726 517	53,50	100,00	12 927	70,59	100,00
kisvárosias	4		22,22	209 230		28,80	3 913		30,27
kisvárosias – tanyás	5		27,78	133 857		18,42	2 939		22,74
mezővárosias	1		5,56	51 048		7,03	704		5,44
mezővárosias – tanyás	8		44,44	332 382		45,75	5 371		41,55

Forrás: Saját számítás.

3. táblázat

A városias és vidékies kistérségek alapadatai

Típus	Lakónépesség, 1997 (fő)	%	Településszám, 1997 (db)	%	Terület, 1997 (km^2)	%	Népsűrűség, 1997 (fő/km^2)
Városias	4 877 584	58,96	1 292	41,36	35 244,35	38,11	138,39
Vidékies, ebből	3 395 009	41,04	1 832	58,64	57 234,85	61,89	59,32
kisvárosias	1 029 156	12,44	444	14,21	17 959,86	19,42	57,30
kisvárosias–aprófalvas	1 019 498	12,32	1 075	34,41	18 314,96	19,80	55,66
kisvárosias–tanyás	279 671	3,38	86	2,75	4 594,93	4,97	60,87
mezővárosias	366 236	4,43	107	3,43	5366,00	5,80	68,25
mezővárosias–tanyás	700 448	8,47	120	3,84	10 999,10	11,89	63,68
Kistérségek összesen	8 272 593	100,00	3 124	100,00	92 479,20	100,00	89,45

Forrás: Saját számítás.

4. táblázat

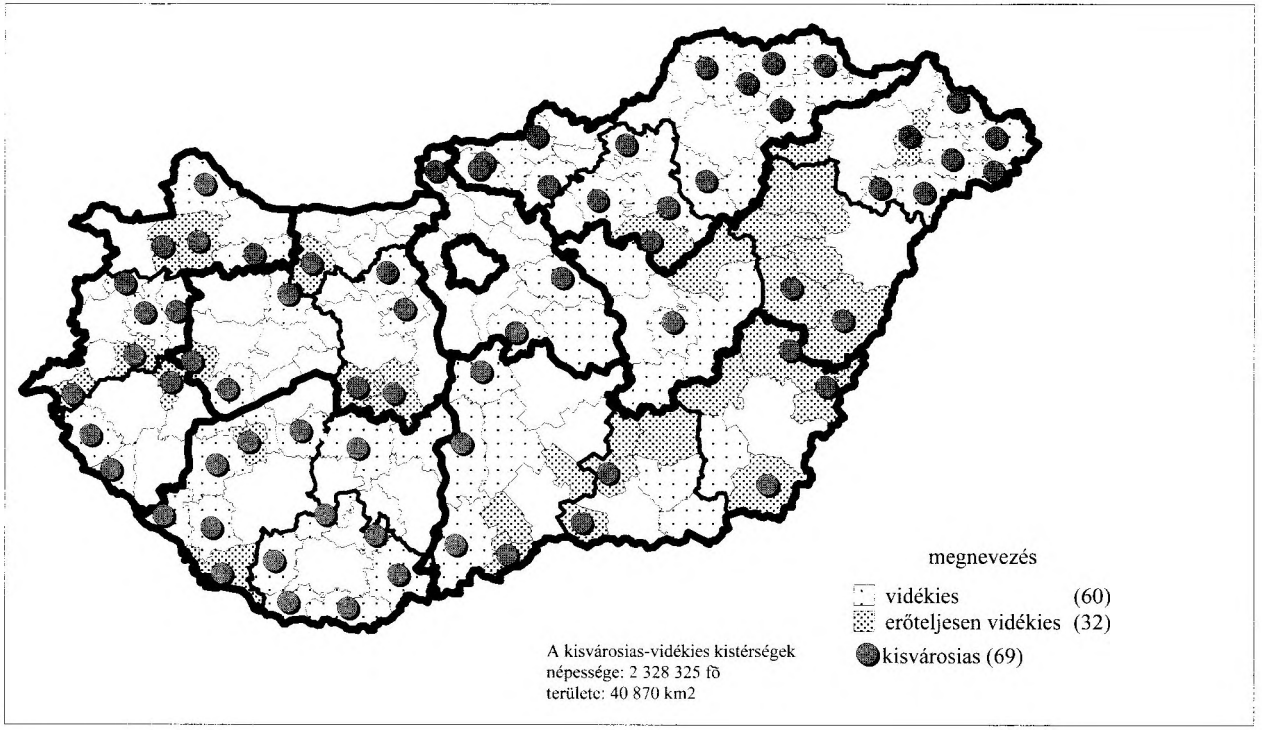
A városias és vidékies kistérségek néhány jellemző adata

Típus	Vándorlás évi átlaga, 1990–97 (ezrelék)	60–x évesek aránya a lakónépességben, 1997 (%)	Munkanélküliek aránya a lakónépességben, 1997 (%)	Átlagos iskolai végzettség, 1990 (osztályszám)	Mezőgazdasági egyéni váll. 1000 lakosra jutó száma, 1995	Gazdasági szervezetek 1000 lakosra jutó száma, 1997	Személygépkocsik 1000 lakosra jutó száma, 1997	Kiskereskedelmi boltok 1000 lakosra jutó száma, 1997
Városias	2,07	18,58	4,46	9,72	2,94	25,98	225,50	12,27
Vidékies, ebből	– 2,29	20,87	6,06	7,65	4,08	11,92	180,22	12,20
kisvárosias	– 2,22	20,53	6,18	7,68	3,52	12,42	176,73	12,01
kisvárosias– aprófalvas	– 3,68	20,92	6,50	7,52	3,93	10,59	183,08	12,70
kisvárosias– tanyás	– 0,32	21,15	5,80	6,93	5,13	10,11	187,09	10,72
mezővárosias	– 1,42	19,65	6,36	8,02	4,24	13,21	177,93	12,98
mezővárosias– tanyás	– 1,86	21,83	5,21	7,86	4,61	13,16	179,63	11,95

Forrás: Saját számítás.

7. ábra

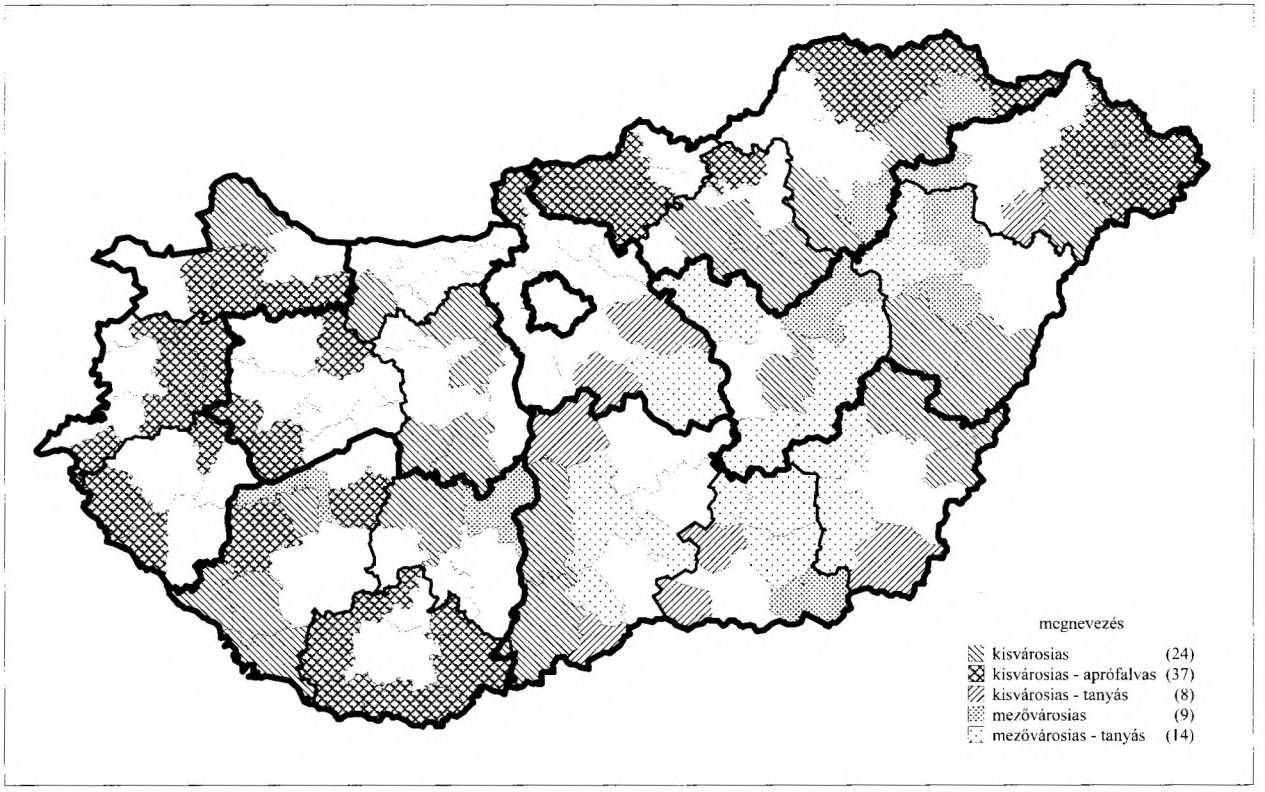
Kisvárosias–vidékies kistérségek Magyarországon
(vidékies és a kistérség népességének kevesebb, mint 50%-a él városban)



Forrás: Saját szerkesztés.

8. ábra

A vidékies kistérségek településszerkezeti típusok szerinti kombinált előfordulása



Forrás: Saját szerkesztés.

A vidékies térségeink általános helyzete

A magyar területfejlesztési gyakorlatban három évig volt érvényben az a céltámogatási rendszer (1997–2000), amely egy országgyűlési határozat alapján fejlesztési eszközöket juttatott különböző besorolások alapján a kedvezményezett kistérségekbe. A térségek ehhez szükséges minősítő besorolását, kategorizálását és a bennük – részben a támogatások hatására – lejátszódott gazdasági, infrastrukturális és a társadalmi változások folyamatos értékelését egy sokváltozós besorolási rendszer alapján végeztük el (*Csatári* 1996, 1999).

A felülvizsgálati értékelésből az derült ki, hogy ezek az összegében is igen szerény támogatások nagyon kis hatékonyságúak voltak, minimális változást, elmozdulást eredményeztek a támogatott térségekben.

A három fő értékelő mutatócsoport (gazdaság, infrastruktúra, társadalmi–szociális helyzet) alapján elvégzett minősítő vizsgálatok alapján kirajzolódó térbeli kép szerint a kistérségi szintre számított színvonal-értékelések kiválóan mutatják a különböző területi szintek (a régiók és a kistérségek) fejlődési differenciáit, s azt, hogy a területi fejlődés nagyléptékű trendjei regionális szinten, míg a vidékfejlődéshez köthető problémák elsősorban kistérségi szinten mutathatók ki. A kedvező gazdasági fejlettség és fejlődés[3] egyértelműen a városias kistérségek jellemzője.

Regionálisan is összefüggő, sőt lassan hálózatszerűen is összekapcsolódó, kedvező helyzetű, s egyre dinamikusabban fejlődő övezetté válik a Nyugat-Dunántúl és a Központi régió. Az Alföldön és Észak-Magyarországon a kistérségi szinten mért gazdasági fejlődés erőteljesen szigetszerű.

A 92 vidékies kistérségből mindössze ötben mutatható ki az országos kistérségi átlag feletti gazdasági színvonal, s közülük csak az igen speciális helyzetű Tiszaújváros található a Dunától keletre. A vidékies térségekben a gazdasági szervezetek 1000 lakosra jutó sűrűsége a városias térségek felét sem éri el. Ugyanakkor feltűnően magas napjainkban is a mezővárosias és tanyás vidékies kistérségekben a mezőgazdasági egyéni vállalkozások aránya *(4. táblázat)*.

Az infrastruktúra kistérségi színvonal-alakulásának országos képe némileg kiegyenlítettebb. A Nyugat-Dunántúl mellett már a Közép-Dunántúlon is igen fejlett kistérségek kapcsolódnak össze, s feltűnő az is, hogy az Alföld mezővárosias–vidékies kistérségeinek viszonylag kedvező infrastrukturális alapellátottságára mennyire nem épül rá gazdasági fejlődés, amit részben indokol társadalmi–szociális helyzetük tartós válsága is. A vidékies térségek közül lényegesen több (16) rendelkezik jó vagy viszonylag kedvező infrastrukturális alapellátottsággal, melyek közül 7 található az Alföldön. Változatlanul és szembeötlően erős az Észak–magyarországi régió aprófalvas–vidékies kistérségeinek tartós periferizálódása, a felhasznált infrastrukturális mutatókkal is mérhető leszakadása.

A társadalmi–szociális helyzetet értékelő kép, amely a munkanélküliség, a jövedelmek és a személyes infrastruktúra egyes tényezői alapján rajzolható meg, igen erőteljes regionális differenciálódást mutat. A három régió (Nyugat- és Közép-dunántúli, illetve a Központi régió) már fentebb is kiemelt kistérségeinek társadalmi–szociális helyzete viszonylag kiegyensúlyozott, míg a Tiszántúlon e tekintetben az országhatár mentiek mellett erőteljes és összefüggő belső perifériák is megjelennek. A vidékies térségek közül csak 9 tartozik a kedvezőbb csoportokhoz. E kedvezőtlen társadalmi–szociális helyzet és átlagosan a vidékies térségekben másfélszeres arányú munkanélküliség is kiváltója e térségek tartós vándorlási veszteségének, amelynek változatlanul következménye az elöregedés és részben az iskolai végzettségben a vidékies térségek hátrányára kimutatható kedvezőtlen különbségek tartóssága *(4. táblázat)*.

Összegzés

A magyarországi vidékies kistérségek döntő többsége tehát, mind gazdasági, mind infrastrukturális, mind társadalmi–szociális szempontból közepes színvonalú vagy elmaradott.

Ez felvetheti ugyan egy feléjük célzatosan és céltudatosan irányított önálló vidékfejlesztési politika indokoltságát és szükségességét, de ez valószínűleg csak akkor lehet sikeres és eredményes, ha beilleszkedik a régiók fentebbi, jellegzetesen önálló fejlesztési és térszerkezeti arculatot mutató folyamataiba, s ha tudatosan számol a vidékiesség igen eltérő településszerkezeti adottságaival is.

A kisvárosias–aprófalvas vidékies térségekben a kisvárosi központok sokoldalú területellátó szerepének tudatos fejlesztésével, az elérhetőség biztosításával lehetne kedvező stabilizáló, illetve fejlesztő hatásokat kiváltani. A fejlettebb dunántúli régiókban a regionális gazdasági központok kisugárzó hatása és az egymást is összekötő, formálódó hálózati együttműködésüknek a vidékies térségeket is az e hálózatok mentén „felzárkóztató" példáját kellene a Dél-Dunántúlon is alkalmazni, míg a Dunától keletre, illetve északon az erőteljesen és szigetszerűen kiemelkedő városi térségek közlekedési és kommunikációs hálózatokkal való összekapcsolása nélkül nem várható hasonló eredmény.

A mezővárosias és a mezővárosias–tanyás vidékies térségek sajátos települési adottságai mind a vidékfejlesztés mezőgazdasági szegmensében (tanyák), mind a mezővárosok viszonylag fejlett települési infrastruktúrájának új gazdasági ágazatok befogadására való kihasználásában, de humánerőforrás-tartalékaik mobilizálásában is egészen eltérő vidékfejlesztési beavatkozásokat igényelnének, mint a kisvárosias–aprófalvas vidéki terek.

A vidékfejlesztés sokoldalúságának és sokszínűségének követelménye évtizedek óta hatja át a fejlett európai országok e téren tapasztalható fejlesztési tevékenységét. A magyar településállomány kistérségi szintű vidékiségi indexei-

nek meghatározásával nem volt más célunk, mint igazoljuk, hogy hazánkban is jól definiálhatók azok a sajátos, eltérő tartalmakkal bíró, a vidékiséget jól kifejező tulajdonságok, jellegzetességek, amelyek a nagyléptékű regionális fejlesztési programokhoz kapcsolódva, az adottságokhoz és a lehetőségekhez ezeken az alapokon is igazodó, s a jelenleginél sokkal tudatosabb és finomabb módszerekkel operáló vidékfejlesztési politika kidolgozását tennék lehetővé.

Jegyzetek

[1] Idézet Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon c. könyvéből.

[2] Idézet az Európai Munkaközösség a közép- és dél-európai térségekért „regionális egyenlőtlenségek" munkacsoportjának memorandumából. Bayreuth, 2000.

[3] Mutatói: gazdasági szervezetek 1000 lakosra jutó száma, gazdasági szervezetek és egyéni vállalkozások sűrűsége, változásuk dinamikája, hozzáadott érték, saját tőke és jegyzett tőke aránya, külföldi tőke aránya.

Irodalom

Byant, C. R.– Marois, C. (1995) *The sustainability of rural system.* Montreal, Université Montreal.

Cloke, P. J. (1979) *Key Settlements in Rural Area.* New York, Methuen.

Cloke, P. J. (1983) *An Introduction to Rural Settlement Planning.* London, Methuen.

Cloke, P. J.– Park, C. C. (1985) *Rural Resource Management.* New York, St. Martin Press.

Clout, H. D. (1972) *Rural geography.* Oxford, Pergamon Press.

Csatári B. (1996) A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. Kecskemét, MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet.

Csatári B. (1999) A kedvezményezett kistérségek besorolásának felülvizsgálata I–II. Kézirat. Kecskemét, MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet.

Csatári B. (2000) Kísérlet a magyarországi kistérségek komplex fejlődési típusainak meghatározására. – Dövényi Z. (szerk.) *Alföld és nagyvilág. Tanulmányok Tóth Józsefnek.* Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézete. 151–167. o.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Huigen, P. P. (1996) Less Planning, More Vision! Planning Ideas and Sustainability for Rural Areas. Montreal, Université Montreal.

Keeny, D. R. (1983) Towards a Sustainable Agriculture. – *Journal of Alternative Agriculture.* 4. 101–105. o.

Mayer, J. (2000) Európai munkaközösség a közép- és dél-európai térségekért „regionális egyenlőtlenségek" munkacsoportjának memoranduma. Bayreuth.

Mosely, M. (1979) Accessibility: the rural challenge. London, Methuen.

George, P. (1963) *Précis de geographie rurale.* Szöveg szerinti hivatkozás: Clout, H. D. (1972) *Rural Geography.* Oxford, Pergamon Press.

World Comission on Environment and Development 1987: Our Common future. The Brundtland Report. Oxford, Oxford University Press.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A KISTÉRSÉGI SZERVEZŐDÉSEK ÉLETKÉPESSÉGE, A TÉRSÉGMENEDZSEREK SZEREPE

Szörényiné Kukorelli Irén

A kistérség a kilencvenes évek területfejlesztési folyamatainak a terméke, a kistérségi szintű összefogás, mely szövetség, alapítvány, egyesület vagy éppen társulás formájában vált a magyar térszerveződés új elemévé, speciálisan magyar jelenség, az alulról építkezés mintája. Életrehívásukat a helyi kezdeményezések mellett egyes megyék és az országos területfejlesztés szereplői is sugallták, sőt az Európai Unió Településközi PHARE programja is a kistérségeket támogatta az elnyerhető pályázataival.

Egy évtized alatt számuk megsokszorozódott, mára gyakorlatilag kitöltik a teret, alig van olyan település, különösen falu, amely ne lenne tagja valamely területfejlesztési társulásnak.

A helyi összefogás, az alulról építkezés ezen szép példájának szervezeti kialakulásával, intézményesülésének útjával, valamint a menedzsment kialakulásának folyamatával és okaival foglalkoztunk kutatásainkban. E tanulmányban elsősorban a kistérségi szint életképességét és ezzel összefüggésben a menedzsmentjét vizsgáljuk, ami ezen a szinten szinte kizárólag a térségmenedzseri munkakört jelenti.

A kistérségi szerveződések, szövetségek, társulások tíz éves történetét és szerepét vizsgálva felvetődik a kérdés, vajon mi volt az a kohéziós képesség, amely mostoha kezelésük ellenére fennmaradásukhoz hozzájárult, sőt sok esetben eredményességüket is biztosította, milyen szerepe volt ebben a menedzsmentnek, az ezt megtestesítő térségmenedzsernek? Tény, hogy a kilencvenes évek első felétől működő szerveződések egyre teljesebb munkát képesek végezni, pályázatok útján forrásokat képesek biztosítani önmaguknak, s ha nem is mindegyik szervezet, de közülük többen mintaértékű kistérség-fejlesztést indítottak el.

A kistérség fogalma, funkciói

A kistérség az utóbbi években vált szakszóvá, amit a területfejlesztés, a regionális tudományok és a földrajz térkategóriaként használ, s ebben az összefüg-

gésben olyan tervezési–fejlesztési területi egység, ahol a helyi lakosság gazdasági, piaci–kereskedelmi, infrastrukturális és ellátási, közigazgatási és társadalmi kapcsolatainak túlnyomó többsége játszódik le. „Fő feladata, hogy a területfejlesztéssel kapcsolatosan a tájhoz, a lokalitáshoz, az egymással együttélő, együttműködő önkormányzatokhoz immanensen kötődő közös szándékokat kifejezze, a szükséges terveket előkészítesse, összehangolja és addícionálja a forrásokat, megvalósítsa a fejlesztéseket, segítse a falu–város kapcsolatok kiteljesedését, biztosítsa a térségi identitás és a vidék fejlődését". (*Csatári* 1996)

A kistérség lehatárolása nem egyszerű feladat, hiszen sem a közigazgatási, sem a természetföldrajzi határok kizárólagosan nem definiálhatják. Sokkal komplexebb területi egységről van szó, olyanról, ahol egy településkör történelmi, kulturális gyökereit, társadalmi–gazdasági adottságait, néprajzi értékeit együttesen kell vizsgálni, és azt az összetartozó területet, ahol ezen tényezők homogenitása a legnagyobb, nevezhetjük kistérségnek (*Szörényiné Kukorelli* 1994).

Természetesen ennyire komplex vizsgálatok a kistérségek lehatárolására országosan nem történtek, de tény, hogy a kilencvenes évek elejétől elindult kistérségi szerveződések többnyire a táji, néprajzi identitáson alapultak (*G. Fekete–Bodolai* 1995).

Az 1996. évi XXI. törvény az alapfogalmak között említi a kistérséget mint a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egységet. Az Országos Területfejlesztési Koncepció a kistérségben, a statisztikai vonzáskörzetben, azaz a KSH kistérségben szabta meg a területfejlesztés legkisebb egységét, a legkisebb térségi dimenziót (*Pálné Kovács* 1996). Így a területfejlesztési törvény szellemét követve, s annak szövegéhez alkalmazkodva formálisan megalakultak a KSH körzetek határaihoz illeszkedő területfejlesztési társulások. A koncepcióban meghatározott térségi típus a kistérségi szintre vonatkozik, tehát mind a törvény, mind a koncepció támaszkodik a kistérségi szintre mint térkategóriára.

A tíz éves folyamat eredményeképpen ma létező, bejegyzett, megalakult, azaz valamiképpen létezésüket demonstrálni tudó kistérségi szerveződések – vagy ahogy az 1996. évi XXI. törvény óta nevezzük: önkormányzati területfejlesztési társulások – működőképességéről, teljesítőképességéről nincs pontos országos áttekintésű információnk, mint ahogy önként vállalt feladatukról és azok teljesítéséről sem áll rendelkezésünkre országos kutatási eredmény.

Még 1995-ben készült el a PHARE Településközi Együttműködési Programban részt vevő kistérségek összefoglaló elemzése, áttekintve az addig megalakult kistérségi szerveződéseket (*Répássy* 1996).

A kistérségi együttműködések életre hívása, születésük előmozdítója – 1996 előtt és után is – legtöbbször valamely pályázati lehetőség, illetve pályázati le-

hetőség feltétele volt. Ezek az okok a kampányszerű megalakulásukat bizonyítani tudják.

Az indítékot elsősorban a külső források megszerzése jelentette már a kilencvenes évek első felében is, mint például a pályázati támogatások (OFA, PHARE), melyek elnyerését már létező kistérségi szerveződések, településszövetségek számára tették csak lehetővé. Az önkormányzatok döntéshozói éppen a szűkülő helyi források miatt hamar felismerték a társulásban rejlő lehetőséget, így a belső indíttatás mellett erősebben dominált a külső indíték, mely a települések alulról építkező integrálódásához vezetett.

Az 1996-tól, a területfejlesztési törvény életbe lépésével egy újabb alakulási hullám kezdődött, és most már az új törvény szellemében alakultak meg vagy újjá a kistérségek, és korábban működő vagy új szövetségek tagjaivá váltak azok a települések, amelyek addig még nem tartoztak kistérségi szövetségbe.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény III. fejezetében a „területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervek" között szerepel a területfejlesztési önkormányzati társulás, ami a korábban elindult kistérségi szerveződések területfejlesztési törvényben legalizált jogi szervezeti formája.

A törvény nem kötelező jelleggel rendelkezik e jogi személyiséggel rendelkező társulások létrehozásáról, de a megyei területfejlesztési tanácsba a területfejlesztési önkormányzati társulások KSH körzetenként egy-egy képviselőt küldhettek 1999-ig, a törvény módosításáig[1], s ezen keresztül nyertek a települések képviseletet. Ezért nevezhetjük a területfejlesztési törvény elfogadását a kistérségi szerveződések mérföldkövének. A törvény tehát felgyorsította a települések területfejlesztési társulásokba való belépését, sok esetben létrejöttek a statisztikai vonzáskörzetnek megfelelő önkormányzati társulások, főleg azokban a megyékben, ahol korábban kistérségi szerveződések nem voltak.

Ugyanez a törvény alapfogalmak között említi a kistérséget mint a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható, területi egységet. Az Országos Területfejlesztési Koncepció a kistérségben, a KSH által lehatárolt statisztikai kistérségben szabta meg a területfejlesztés mikrorégióját, a legkisebb térségi dimenziót. A koncepcióban meghatározott „beavatkozási" térségi típus a kistérségi szintre vonatkozik, tehát mind a törvény, mind a koncepció támaszkodik a kistérségi szintre, mint térkategóriára. Az ellentmondás már kiviláglik, hiszen a területfejlesztés, annak intézményrendszere következetesen használja a kistérséget mint térkategóriát, de nem foglalkozik a területfejlesztési önkormányzati társulással mint a kistérség lehetséges intézményesült formájával, annak működési feltételeivel.

Az első lépcső a fejlesztési koncepció elkészülése volt a kistérségi szerveződések többségében, következő állomásként az iroda (többnyire egyszemélyes) felállítása, melyet rögtön követett a menedzser alkalmazása. Tény, hogy azok a

társulások érhettek el sikereket, amelyek már megteremtették a működés feltételeit, tudják biztosítani a folyamatos működést biztosító struktúrát.

A kistérségeknek szánt és a kistérségek részéről felvállalt legfontosabb feladat: a megyénél kisebb területi egységben a gazdaság és a társadalom térszemléletű fejlesztése úgy, hogy az adott térség fejlődése a térség gazdasági és társadalmi szereplőinek érdekképviseletére, érdekfelismerésére és az önmozgásra építsen. E szemlélet alapján a térség fejlesztése a helyi gazdaság és társadalom ügye, mely szereplők a fejlődést akadályozó problémák és a fejlesztési lehetőségek felismerése alapján összehangolt akciókba kezdenek. Ez az együttműködés önkéntes, jó alapot szolgáltat hozzá a gazdaságföldrajzi–kulturális összetartozás érzése, a hasonló helyzetértékelés és a kapcsolatok közelsége, személyessége.

Sok feladat a folyamat elindulását követően rakódott rá e kistérségi szerveződésekre, és a sikerek láttán az újabb feladatok is körvonalazódtak.

A kistérségi társulások differenciált működése során a feladatok is bővültek, közülük a legfontosabbak a következők:

1) közös érdekképviselet
2) közös területfejlesztési koncepció készítése
3) közös gazdaságfejlesztés
4) foglalkoztatási és szociális problémák közös kezelése (munkaszervező menedzser program)
5) közös infrastruktúra-fejlesztések
6) környezet- és természetvédelem
7) az önsegítés szerepének növelése
8) kulturális, táji örökség megőrzése
9) információs rendszer működtetése
10) monitoring rendszer működtetése
11) a hazai és az EU források számára megfelelően előkészített befogadási tér biztosítása

A fenti feladatok megvalósításához hosszú út vezet. A Magyarországon ma átlagosan öt–hat éve működő szerveződések a fent felsorolt tizenegy pont közül főleg az első öt pontban bemutatott feladatokkal foglalkoznak.

Sajnos, még nem alakultak meg, vagy legalábbis nem erősödtek meg azok a civil szerveződések, szervezetek, amelyek a helyi társadalmat és a helyi gazdasági szervezeteket bevonva, velük együttműködve addícionálnák forrásaikat, beleértve az emberi és gazdasági erőforrásokat egyaránt, tehát az *önsegítés szerepének növelése* csak hosszú folyamat eredménye lehet. Hasonlóan az előzőhöz, a civil szervezetek erősítéséhez kötődik az *örökség megőrzésének* feladata, melyet kiválthat a vidék turizmusának tudatos fejlesztése is.

Az *információs* és *monitoring rendszereknek* csak a működni képes kistérségeknél van értelme, hiszen a folyamatos működéshez köthető az információs rendszer, és az eredmények értékeléséhez a monitoring.

A partnerséget mint az EU regionális politikájának egyik alapelvét az állami szintek közötti, az állami és magánszektor közötti, illetve az EU-val való együttműködésre értik, de egyre inkább kiterjesztik a helyi kapcsolatok európai dimenzióba kerülésére, valamint a lokális szintek és az EU tisztviselők partnerségi hálózataira is. A fentiek miatt a kistérségi szint esetében érthető, hogy kiterjedt, szélesen kiépített partnerségi hálózattal, kapcsolatrendszerrel kell rendelkeznie (*Horváth* 1997).

A kistérségi szint és menedzsmentje (jellemzők a minta alapján)

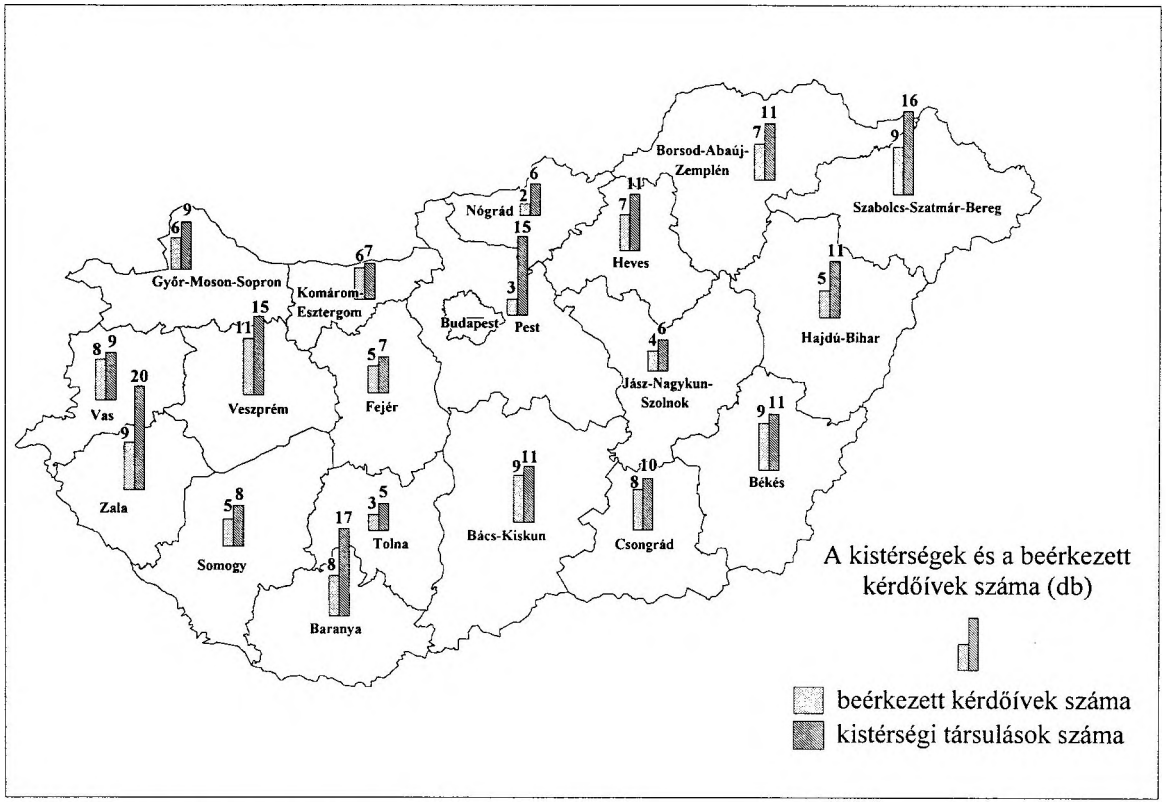
A kistérségi társulások kutatásához az első megpróbáltatás a szükséges információk összegyűjtése volt. A kistérségi szerveződésekre, az önkormányzati területfejlesztési társulásokra vonatkozó legfontosabb adatok összegyűjtése gondot okozott, ugyanis sok esetben az egyes megyei önkormányzatok, vagy a megyék területfejlesztési tanácsai sem tudtak pontos információt szolgáltatni az önkormányzati területfejlesztési tanácsok létezéséről. Hosszas adatgyűjtés után 205 kistérségi társulásról (szövetségről, egyesületről) szereztünk információt, s később őket kerestük fel. A zárt rendszerű kérdőívet a megkeresett 205 önkormányzati területfejlesztési társulásból 124 küldte vissza kitöltve, így az elsődleges elemzést erre a 60%-os mintavételre alapozhattuk[2] *(1. ábra)*.

A mintában szereplő szervezetek egynegyede még 1993 előtt alakult, 30%-nál is több 1994/95-ben, s 40%-uk az 1996. évi XXI. törvény hatályba lépése után. Igen korai az Észak-Alföld kistérségi szervezettsége, különösen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A kérdőívek visszaérkezése ad hoc jellegű, ez a mintavételt torzíthatja, hiszen elsősorban a korábban megalakult, s ma már működőképes szervezetek azok, amelyek a kérdőív kitöltésére vállalkoztak, nekik volt rá apparátusuk. Így vélhetően a mintában nem szereplő társulások között több lehet az 1996 után megalakult, munkaszervezet nélküli formális társulás.

A működési formát tekintve a területfejlesztési társulás a domináns, de jellemző még az egyesület és a szövetség is.

1. ábra

A kistérségek száma és a beérkezett minta megyénként (1999) (db)



Forrás: OFA kutatási interjúk (1999) alapján saját szerkesztés.

A minta szerint 56 kistérségben alkalmaztak térségmenedzsert, meglehetősen eltérő regionális intenzitással. Az Észak-Alföld szinte minden térségében működik kistérségi fejlesztő szakember, 31 társulás egy-egy főt alkalmaz, míg 15 kistérségben – leginkább az Észak-Alföldön, a Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon – egynél több menedzser dolgozik, azaz feladat-specifikus munkatársak segítik a különböző gazdasági szektorhoz tartozó projektek megvalósulását.

Az alkalmazott térségmenedzserek többsége fiatal (az átlagéletkor 36 év), férfi, felsőfokú végzettségű, nem társadalomtudományi (műszaki, agrár, közgazdasági, jogi stb.) szakképzettségű. Érdekes viszont, hogy míg az Alföldön és Észak-Magyarországon főleg férfiakat alkalmaznak térségmenedzsernek, addig Magyarország nyugati felében többségben vannak a nők, a fiatal, diplomás nők. Ez a munka presztízsének területi különbségeit veti fel, főleg, ha a fluktuációt is figyelembe vesszük, amely a Dunántúlon magasabb.

A vizsgálat azt mutatja, hogy a mintában szereplő kistérségek háromnegyed részében van kistérségi fejlesztési koncepció, a koncepcióban szereplő prioritások megvalósulása egyértelműen a működőképesség függvénye.

A kistérséget alkotó települések összefogásában, illetve a pályázati támogatások megszerzésében mutatható ki a társulások eredményes működése.

A működőképesség vizsgálata

Minden szervezet működőképességének elsődleges feltétele a pénzügyi háttér biztosítása. Ez a kistérségi szervezetek számára elsősorban a külső források megszerzésével volt lehetséges pályázatok útján. A kilencvenes évek első felében a „szponzorok"-at a PHARE és az OFA jelentette, támogatásaikat jogilag létező, bejegyzett kistérségi szerveződések, településszövetségek számára tették csak lehetővé. Az önkormányzatok döntéshozói éppen a szűkülő helyi források miatt hamar felismerték a társulásban rejlő lehetőséget, így a belső indíttatás mellett erősebben dominált a külső indíték, mely végül is a települések alulról építkező integrálódásához vezetett.

A PHARE Településközi Együttműködés (ICC) pályázataival ösztönözte a településeket abban, hogy az európaihoz hasonló, térségfejlesztésben közösen gondolkodó település-együtteseket, kistérségi együttműködéseket hozzanak létre. A két fordulóból, s azon belül két szakaszból álló pályázati rendszer összesen 30 kistérségi szövetséget támogatott az egyes fordulók első szakaszaiban, egy-egy évre biztosítva a kistérségi iroda infrastruktúráját, valamint a térségmenedzser bérét. A program keretén belül 2,15 millió ECU került felhasználásra, amelyből 1,9 millió ECU projektek finanszírozására, a fennmaradó rész

képzésre, tanulmányutakra, konferenciákra és kiadványokra fordítódott (*Andersen* 1995).

Méltán mondhatjuk, hogy a PHARE programot a magyarországi kistérségi szerveződések egyik meghatározó indikátoraként tekinthetjük.

A másik szervezet az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA), amely 1993 óta vállalt szerepet a kistérség-fejlesztésben, amikor egy alkalommal meghirdette a kistérségek komplex fejlesztési programja kidolgozását célzó pályázatát. A beérkezett pályázatok közül 32 nyert, azaz az akkoriban létező kistérségi szövetségek több mint fele ebből a támogatásból tudta elkészíttetni fejlesztési koncepcióját. *A támogatásra fordított összeg 35 200 millió Ft volt.*

1995–97 között három alkalommal hirdette meg az OFA a kistérségi menedzserek alkalmazását támogató programját. Ez a program szerves folytatása volt az előzőnek. Célja az volt, hogy azok a kistérségi szerveződések, amelyek már rendelkeznek kidolgozott komplex térségfejlesztési programmal, egyéb forrás hiánya esetén e pályázati forrásból indítsák el programjukat, valósíthassák meg koncepciójukat. A hároméves programra összesen 165 pályázat érkezett, melyből 71 sikeres, azaz nyertes lett. A hároméves program alatt összesen 53 szervezet nyerte el a támogatást, közülük 39 volt a szó igazi értelmében vett kistérségi társulás, hét városi, vagy községi önkormányzat, de találunk alapítványt és nemzeti parkot is a nyertesek között. Hat szervezetben nem valósult meg a program, mert a nyertes pályázók még a megvalósítás előtt visszamondták azt.

A hároméves program keretében kevés három éven keresztül folyamatosan támogatott szervezetet találunk, ennek okait is kutattuk. *Összesen négy szervezet, valamennyi mint kistérségi szövetség nyerte el mindhárom évben a programot*, ezek a következők: Rábcatorok RFT, Zselica Szövetség, Első Nyírségi Társulás, Muramenti Nemzetiségi TFT.

Felmerül a kérdés, vajon miért ilyen kevés kistérségi társulás tudta folyamatosan, három éven keresztül elnyerni a pályázatot?

Először is az előző fejezetből már kiderült, hogy a területfejlesztési társulások megalakulásának a fő időszaka 1995–97-re tehető. Egy 1995-ben megalakult társulás még nem volt minden esetben felkészülve pályázatírásra, így csak főleg a tapasztaltak nyerhettek, azok, amelyek működőképességüket már korábban bizonyították, de éppen abban az évben nem nyertek PHARE Településközi Együttműködési programban.

1996-ban és 1997-ben összesen 94 pályázat született; 16 szervezet volt olyan, amely csak 1996-ban adott be, s 1997-ben már 46 olyan társulás volt, amely csak abban az évben nyújtott be pályázatot. Tehát a pályázatokra felkészült szervezetek száma többszöröse lett az előző évinek. Mindössze húsz azon társulások száma, melyek mindkét évben beadták pályázatukat, közülük 1996-ban 12 volt nyertes, 1997-ben már 18. De azok a térségek, amelyek 1996-ban nyertek, nyertesek voltak 1997-ben is. Nyolc előző évben nem nyert szervezet-

ből öt 1997-ben már nyertes lett, s csupán három szervezet (Orosházi TÖT, Rétközi Kistérségi Fejlesztési Társulás és a Zalakaros Környéki Területfejlesztési Társulás) pályázata volt mindkét évben sikertelen. A kitartóan pályázók tehát egy sikeres év után számíthattak a következő évben is támogatásra.

A program időtartalma alatt összesen 53 szervezet kapott támogatást, azaz 53 térségmenedzseri vagy ahhoz hasonló munkakör betöltésére kerülhetett sor OFA forrásból. A három év közül két éven keresztül 11 kistérség, egy éven keresztül – s ez főleg az utolsó évre, 1997-re jellemző – 33 kistérségi társulás finanszírozhatta részlegesen OFA forrásból térségmenedzserét.

A kistérségi menedzserek munkabérének 50%-os finanszírozását biztosító program keretében tehát évenként növekedett azon társulásoknak a száma, amelyek tudtak alkalmazni térségmenedzsereket, olyan szakembereket, akik munkakörük megnevezése ellenére nem vezetők, hanem szervezők, akik első-számú munkatársai a társulás döntéshozóinak, vezetőinek, hogy segítsenek a pályázatok útvesztőin keresztül a pénzforrások elérésében.

1. táblázat

Kistérségi menedzseri program

1995				1996				1997				Összesen			
benyújtott		megvalósult		benyújtott		megvalósult		benyújtott		megvalósult		benyújtott		megvalósult	
db	elfoga-dott	db	E Ft	db	elfoga-dott	db	E Ft	db	elfoga-dott	db	E Ft	db	elfoga-dott	db	E Ft
51	17	14	10 947	39	17	17	10 350	75	40	40	34 168	131	74	71	55 465

Forrás: OFA jelentés.

A kistérségi elnökök, a térségmenedzserek szomorúan vették tudomásul, hogy a kísérleti program 1997-ben befejeződött, s a térségmenedzser foglalkoztatása bizonytalanná vált, hiszen a minimális tagdíjak – főleg kis lélekszám esetén – nem fedezik a térségmenedzser bérét.

A három alkalommal meghirdetett pályázati kiírás során a 165 pályázó közül 71-et ítéltek nyertesnek, s a támogatásra fordított összeg 55 millió Ft volt *(1. táblázat)*. Mivel a pályázat társfinanszírozás formájában (50–50%) biztosította a térségmenedzser bérét, ez azt jelentette, hogy a kistérségi társulások ugyanennyi összegben saját forrást használtak fel.

A menedzsment vizsgálatához módszerként elsősorban a lágy információk megszerzését és elemzését választottuk, több főcsoport kialakításán keresztül, kérdőíves megkeresés, interjú- és mélyinterjú készítésével.

Valamennyi OFA támogatott kistérséggel mélyinterjút kívántunk készíteni, de végül a minta 87%-os lett. Fontosnak tartottuk, hogy az OFA által támogatott térségeken túl két, ún. kontracsoport vizsgálatát is elvégezzük, azokét, ame-

lyek valamely, de nem OFA forrásból alkalmaznak térségmenedzsert, s azokét is, amelyek egyáltalán nem alkalmaznak térségmenedzsert.

A térségmenedzseri munkakör hatékonyságának vizsgálatához minden, az OFA programban részt vevő szervezet elnökével és térségmenedzserével interjú készítését terveztük, azonban a minta nem lett 100%-os, aminek több oka volt. Az 1995-ben támogatást nyert szervezetek közül többen „eltűntek", vagy az akkor OFA támogatást igénybevevő térségmenedzserek munkahelyet változtattak, s a helyüket elfoglalóknak nincs információjuk a két–három évvel korábban történt eseményekről. De az is előfordult, hogy azoknál a társulásoknál, amelyek csak 1995-ös pályázat segítségével alkalmaztak térségmenedzsert, s további sikertelen pályázat miatt később erre nem volt lehetőségük, az interjúkészítés meghiúsult, vagy ha a szervezet még létezett, az interjú az elnökkel készült. Hiányzik az interjú azokkal a szereplőkkel is, akik a program megvalósítását visszamondták, ilyen a három év alatt hét szervezet esetében történt.

A területfejlesztési társulások, kistérségi szövetségek működése sem minden esetben jelentett a hatásvizsgálat számára követhető működést, mert a klasszikusan létrejövő önkormányzati területfejlesztési társulások gazdasági alap nélkül a polgármesterekkel, vagy éppen az elnöki funkciót magára vállaló polgármesterrel kerültek erős függőségi viszonyba, s a személycserékkel járó választások az egész működést, sőt működőképességet megzavarhatták, például központ változással (pl. Nyugati Kapu TFT).

Így végül is e csoport tagjaival összesen 61 interjút készítettünk, 29 térségmenedzserrel és 32 társulási elnökkel, úgy, hogy 16 kistérségi társulás esetében mindkét oldalt (menedzser, elnök) sikerült megkérdeznünk.

Az OFA program talán legfontosabb kiemelendő pozitív hatása – mondhatjuk: eredménye, hogy elindította a kistérség intézményesülési folyamatát, a hároméves program keretében rávilágított a kistérségi menedzsment fontosságára, s kialakította a menedzser munkakört. „Az OFA támogatás nélkül a térségmenedzser alkalmazása elhúzódott volna későbbi időpontra" – mondta Farkas István a Koppányvölgye Területfejlesztési Társulás elnöke.

A közül a négy kistérségi társulás közül, melyek három éven keresztül elnyerték a programot, a Muramenti Nemzetiségi Társulás elnöke így fogalmazott: „Nekem a három évnek az eredménye abban a tanulságban keresendő, hogy ez a program egy gondolkodásmódbeli változást eredményezett. Vagy másképpen: munkavégzésbeli másféle szervezettséget jelentett és nem azt, hogy mások csinálják nekem a programot, hanem mi találjuk ki saját magunk saját magunknak." Ezzel utalt arra, hogy a kistérségi társulás az OFA program segítségével önállóan saját maga határozhatta meg feladatait, amivel az alulról építkezés folyamatát kezdhette el.

A három éven keresztül ily módon megtámogatott és elvégzett munka ma már kiköveteli a további működést, azaz elindította az intézményesülés folya-

matát. Ezt a gondolatot a Koppányvölgye TT elnöke, Farkas István a következőképpen fogalmazta meg: „A társulás tagjai már nemcsak elfogadják az alkalmazás tényét (mármint a térségmenedzser alkalmazását), hanem szükségesnek és fontosnak is ítélik jövőbeni munkáját."

A pályázatot elnyertek közül többen a program pozitív jellemzőjeként fogalmazták meg a kiírás és a teljesítés szigorú megkövetelését: „Azt csak tessék leírni, hogy szigorú, de ez a szigor minket különösebben nem lep meg, mert a PHARE pályázatoknál ugyanezt a szigort élvezzük végig. Én természetesnek tartom, hogy szigorú az OFA pályázati rendszer, hiszen közpénzekkel gazdálkodnak, és nem mindegy, hogy hova, milyen módon kerül a pénz fölhasználva, hasznosítva ebben az országban" – Őrségi Önkormányzatok TFT elnök asszonya.

Az interjúk alátámasztották azt, hogy az OFA úttörő szerepet vállalt a társulások életképességének megteremtésében, hiszen az általa finanszírozott térségeket megtöltötte feladattal azáltal, hogy a finanszírozott menedzserek munkájukat bizonyítva dolgoztak/nak újabb és újabb feladatok, projektek elnyeréséért, majd azok megvalósításáért, ráérezve a társulási munka lényegére.

„A térségmenedzser munkája nagyon fontos egy társulás életében, nagyobb kiadás esetén is érdemes a foglalkoztatása. Egy a cél: mindig nyerni kell! És ez térségmenedzserrel könnyebb!" (Gergó András, Rábcatorok RTT)

A térség az eredményes pályázatok révén hozzáláthatott programjai megvalósításához, s ez a térségmenedzserek által készített sikeres pályázatoknak köszönhető.

Bátran mondhatjuk, hogy *e program a kistérség intézményesülésének indikatív programja volt, hiszen*

- kialakított egy új munkakört, egy új interdiszciplináris szakmát,
- életet lehelt a kistérségi társulásba azzal, hogy kialakította azt a munkakört, amely segítségével működése megtöltődött munkával,
- folyamatos képzést, önképzést indított el a térségmenedzserek körében, hiszen ha jól dolgoztak, ha a követelményeknek részben az OFA felé, részben a társulás felé meg tudtak felelni, akkor biztosítottnak látták foglalkoztatottságukat, munkakörüket.

Mindezen pozitívum mellett látni kell a térségmenedzsert foglalkoztató program negatív hatásait is. A legtöbben, mind a menedzserek, mind az elnökök az *évenkénti pályáztatás formáját sérelmezik*, mert ezáltal sérülékennyé válik a térségmenedzser foglalkoztatásának lehetősége.

Azoknál a társulásoknál, amelyek egy évre nyertek el programot (ez 1995–96-ra vonatkozik), ott többnyire megakadt a foglalkoztatás, s ma térségmenedzser nélkül vegetál a szervezet. *Az évenkénti pályáztatás gyakorlata felerősíti a fluktuáció folyamatát is*. A fiatal diplomások közül nagyon sokan „ugródesz-

kának" tekintik a térségmenedzseri állást, részben az alacsony jövedelem, részben a évenkénti bizonytalansági faktor miatt. Mint az egyik elnök fogalmazta: „Fiatal, családdal rendelkező férfinek ez a jövedelem családfenntartásra nem elég" – ez is a fluktuációt növeli. Nem igazán nevezhető jó megoldásnak, sokak szerint *megalázónak tekinthető a munkanélküli alkalmazásának feltétele.* Az újra-alkalmazásért (emiatt a kritérium miatt) a folyamatos munkaviszonyt kellett megszakítania a menedzsernek, ami növelte a bizonytalansági érzést, és a stabilabb munkahely iránti igényt. Mindehhez hozzátesszük, hogy a térségmenedzserek átlagos életkora 34 év, s több a férfi térségmenedzser, mint a nő, ebből következik már maga a fluktuáció.

A kistérségi társulások számára még az 50%-os saját forrás is magas önrésznek bizonyult; *ez a magas saját forrás biztosítás kizárta az igazán szegény, forráshiányos önkormányzatokból alakult társulásokat.*

A pozitív és negatív tényezők párhuzamba állításával az OFA által szervezett térségmenedzseri program rávilágít a kistérségi szint életképességének lehetséges megőrzésére *(2. táblázat).*

2. táblázat

A térségmenedzseri program jellemzői

Pozitív tényezői	Negatív tényezői
A kistérségi szint intézményesítési folyamatának indikatív programja	Magas önrész
Munkakultúra növelő hatása	Fluktuáció a kiírt kritériumok miatt
Önképzés folyamatának elindítása	Csak munkanélkülieket lehet alkalmazni
Pályázatírás szigorú feltételeinek megismerése és alkalmazása – pontosságra nevelés	Intézményesülés folyamatában a valódi szinttől (önkormányzati) való eltávolodás
Térségmenedzseri munkakör megalkotása	Évenkénti pályáztatás – folyamatosság csorbulása
Térségi gondolkodás elterjesztése a térségmenedzserek által	Alacsony jövedelem
Rámutatott a specializált (szakosodott) térségmenedzserek alkalmazásának szükségességére	
Rámutatott a térségmenedzserek alkalmazásának folyamatosságára	
Elindította az alulról építkezést a területfejlesztésben	

Forrás: Interjúk.

Nem lenne teljes a kép, ha csak az OFA által támogatott kistérségi társulások működőképességét, életfeltételeit emelnénk ki. A mintában 36 olyan társulás volt, ahol OFA támogatás nélkül alkalmaznak térségmenedzsert, közülük hat szerveződés elnökét és menedzserét kerestük meg. E szakemberek alkalmazása előtt a társulások működtetésével kapcsolatos feladatok ellátása többnyire ad hoc jellegű volt, a szükséges tennivalókat elsősorban az elnökök végezték el, illetve néhány társulásnál valamelyik önkormányzat egy-egy alkalmazottja időnként besegített. A térségmenedzserek alkalmazását a feladatok rendszeres és összefogottabb ellátása, az együttműködő települések közti folyamatos kapcsolattartás, a társulás működésének gördülékenyebbé és hatékonyabbá tétele motiválta, tette szükségessé. A térségmenedzserek egy része nagyon rövid ideje dolgozik az őt foglalkoztató szövetségnél, de az elnökök elmondása alapján munkájuk hatása már így is érződik elsősorban abban, hogy a feladatok ellátása összefogottabb lett, javult a társulást alkotó települések közti kommunikáció, gyorsabb és rugalmasabb lett a kapcsolattartás. A térségmenedzserek tevékenysége hozzájárul a térségi szemlélet erősödéséhez és a társulások eredményesebb érdekképviseletéhez is. „Ez köszönhető annak is, hogy a menedzser rengeteg gondot levesz a titkár és az elnök válláról, akik emiatt eredményesebben végezhetik saját munkájukat." (Szatmári Sándor, elnök, Erdőspusztai ÖTT.)

A térségmenedzserek alkalmazására vonatkozó főbb megállapítások:

- Bármely intézmény is finanszírozza a térségmenedzser alkalmazását, e szakember munkába állása óta eltelt idő, legyen bármilyen rövid is az, bebizonyította, hogy szükség van munkájára az adott társulásnál, mert nagy szerepe van a térségi szerveződés eredményes működésében, a források megszerzésében, ezért a társulások a jövőben esetleg felmerülő finanszírozási nehézségek ellenére is foglalkoztatni kívánnak térségmenedzsert(eket), és reménykednek abban, hogy kormányzati szinten is felismerik e munka szükségességét és fontosságát, és az eddig rááldozott anyagi és emberi erőfeszítéseket központi támogatással segítik.
- A térségmenedzser tevékenysége nemcsak az eredményesebb működéshez járul hozzá, hanem egyben segíti és gyorsítja a kistérségi társulások intézményesülését is. Tehát a más forrásból térségmenedzsert finanszírozó társulások is a működőképesség feltételeként látják e munkakör létét.
- A térségmenedzserek által ellátott feladatok sokrétűek, pl. a tagönkormányzatok közötti kapcsolattartás, a polgármesterek, különösen a társulás elnökének mentesítése, pályázati lehetőségek felkutatása, források megszerzése.
- A térségmenedzserek körében nagy a fluktuáció a bizonytalan finanszírozás miatt (pl. munkaügyi központok által egy évre történő támogatás).

- A térségmenedzser tevékenysége nemcsak az eredményesebb működéshez járul hozzá, hanem egyben segíti és gyorsítja a kistérségi társulások intézményesülését is.
- Az, hogy az önkormányzati társulások többségénél nem fogalmazódtak meg szakmai (pl. területfejlesztéssel, településfejlesztéssel kapcsolatos) elvárások, jelzi a kistérségi menedzsment kialakulatlanságát.

A 124-es mintában 68 olyan társulás volt, ahol nem alkalmaznak térségmenedzsert, közülük 11 szerveződés elnökével készítettünk interjút. E társulások többsége a területfejlesztési törvény megjelenését követően alakult meg, néhány kivételtől eltekintve tevékenységük többnyire a térség területfejlesztési koncepciójának kidolgozására és/vagy néhány közös infrastrukturális beruházás megvalósítására korlátozódik. A feladatokat az elnök, vagy két–három agilis polgármester próbálja ellátni erősen támaszkodva a székhelytelepülés polgármesteri hivatalának apparátusára. Ezzel a kistérségi társulás és ezen önkormányzati hivatal összefonódása szinte elkerülhetetlen.

A társulások többsége már felismerte, hogy a szervezet tényleges működéséhez szükség lenne egy térségmenedzserre, ez elsősorban ott jelentkezett, ahol tényleges munka folyik. Az a gondolat is felmerült, hogy szomszédos kistérségek közösen foglalkoztassanak térségmenedzsert, mert, úgymond: „nincs elég feladat ahhoz, hogy egy ember nyolc órás munkaidejét kitöltse". Ez viszont a térségmenedzseri munka nem teljes felismerését, illetve annak szükségességét bizonyítja.

A térségmenedzsert nem alkalmazó társulások között találunk olyanokat is, amelyeknél nem is merült fel a térségmenedzserek foglalkoztatásának kívánalma. Ezek a társulások saját működőképességüket kérdőjelezték meg, ők a formálisan létező társulások. Úgy vélik, hogy nincs elég feladat, s ez a működésük hiányát mutatja. Valójában nem látják, nem tudják a kistérségi társulások feladatait, s ezért nincs igény a menedzser munkájára, ez viszont azt jelenti, hogy társulás szintjén nem folyik munka.

Összegzés

Az interjúk azt a feltételezésünket igazolták, miszerint a társulások akkor válnak valóságosan működő szervezetekké, ha képesek valamilyen szinten intézményesülni, menedzsmentjüket kialakítani, s a menedzsmentre szabott feladatokat meghatározni és megvalósítani. Ez feltétele annak, hogy programokat nyerhessenek. A programokhoz pénzre van szükség, a pénzt pedig pályázati forrásokon keresztül szerezhetik meg.

A pénzügyi források megszerzésére csak azokban a területfejlesztési társulásokban van lehetőség, amelyek térségmenedzsert képesek alkalmazni. Nemcsak a pályázati kiírások figyeléséről van szó, nemcsak a pályázatok megírását és beadását kell elvégezni, hanem a pályázat elnyerése esetén annak megvalósítása, „levezénylése" is rengeteg munkát és időt emészt fel, ehhez független munkatárs(ak)ra van szükség.

A legszorosabb összefüggés a megalakulás óta eltelt idővel, a társulások hátterét adó szervezeti keret létével, illetve fejlettségével mutatható ki. A „nulláról egyre lépés", ami a megalakulást szimbolizálja, kétségkívül a legnagyobb lépés (a matematikusok szerint nagyobb lépés nulláról egyre lépni, mint bármelyik számról, bármelyik számra), s így van ez a társulások esetében is, hiszen lehetőséget nyújt a településhatáron túli együttműködésre, tehát újszerű, a „polgármesterség" szűk gondolatán túl mutató. Ennek a lépésnek, főleg a kilencvenes évek első felében, a fő motivációja az ambiciózus polgármesterekben keresendő, azokban, akik faluhatárukat átlépve egy nagyobb területi egységben gondolkodtak, s szívesen, önzetlenül ajánlották fel energiájukat egy nagyobb területi egység együttgondolkodásának érdekében. De a megalakulás és a működés nem ugyanaz, a valódi működés hozza a többletmunkát, melyet már háttér-intézmény nélkül nem lehet eredményesen elvégeznie egy vagy több lelkes polgármesternek. A polgármester sokszor kerül konfliktushelyzet elé, ami a települését illetve a kistérségét illeti, ebben az esetben a „skizofrénia" gátja az eredményességnek.

Az eredményesség másik tényezője a szervezeti keret, s annak bizonyos mértékig intézményesült formája. Ez pedig a működő kistérségi irodát, az irodában foglalkoztatott térségmenedzsert jelenti. Azok az önkormányzati társulások, amelyek képesek alkalmazni saját vagy külső forrás segítségével szakembert, tevékenységüket differenciálni tudják, s így a különböző pályázati pénzforrások is könnyebben elérhetők számukra. Tény, hogy a *térségmenedzser léte, munkája meghatározó a kistérségi szerveződés életében, nagymértékben elősegíti fejlődésüket, sőt sok esetben életet lehel a kistérségi, a területfejlesztési társulás működésébe, de a működőképességet elbizonytalanító okok közé kell sorolni:*

- A *térségmenedzser alkalmazásának bizonytalanságát*, amely a munka folyamatosságát, hatékonyságát és tervezhetőségét befolyásolja, s rájuk nézve negatív következményekkel járhat. A bizonytalanság a szakember elkötelezettségére is negatívan hat. Azokban a társulásokban, ahol egy-egy évre sikerült pályázati úton térségmenedzsert alkalmazni, a finanszírozhatóság megszűnte után, sok esetben éppen a gyakorlat elsajátítását követően kellett megválni tőle, de ugyanakkor a bizonytalan térségmenedzseri állást fixebb, biztosabbnak tűnő álláskínálat esetén maga az alkalmazott hagyta ott, s nem várt a bizonytalanra, a következő pályázat dönté-

sére. Ezért magas a térségmenedzserek fluktuációja, ami szintén a munka hatékonyságának rovására írható.

- A *tervezhetőség bizonytalanságát* – bár a társulások nagy részének már létezik térségfejlesztési koncepciója, sőt most már vidékfejlesztési programjai is, vannak rövid és hosszú távú elképzeléseik, de pénzeszköz nélkül a megfogalmazott programok megvalósítása csak vágyálomnak számít, márpedig napjainkban a minimális feltétel, az iroda működtetésének feltétele sem biztosított, ami gerjesztője a további forrásoknak. Ha a tervezhetőség minimálisan sem teljesíthető, akkor térségfejlesztésről nem lehet beszélni.

Napjainkban még bonyolultabbá vált a kistérségi szint jelene és jövője. Az elmúlt évtizedekben minisztériumi szinten gazdátlannak bizonyult ez a szint, ténylegesen helyi, alulról építkező szint volt. Napjainkra a „SAPARD kistérségek"-ben az FVM, a területfejlesztési társulásokban (amennyiben ezek KSH kistérség határosak) a Miniszterelnöki Hivatal kívánja felállítani intézményeit (meg kell jegyezni, hogy ez a két kistérség földrajzilag sok esetben egybeesik). Újabban a regionális fejlesztési tanács, illetve annak munkaszervezete, az ügynökség is mintha felfedezte volna a kistérségi szintet, sokkal inkább partnerként kezeli, s a korábbi évekhez képest szorosabb kapcsolatot kíván kialakítani vele. Csakhogy ez a kistérség (valamely központi szervezet által finanszírozott) már nem lesz ugyanaz, mint a kilencvenes évtized kistérsége, melynek nagyszerűsége, eredményei az akarattal magyarázhatók, és az alulról építkezésben keresendők. Félő, hogy éppen ettől, a helyi döntési kompetenciától fosztják meg a mai kistérségi szerveződéseket, s ebben az esetben már elveszti eddigi erényét, s a helyi kezdeményezések helyett végrehajtó intézménnyé válik, s működésében éppen az alulról építkezés nem fog érvényesülni.

Jegyzetek

[1] 1999-től a területfejlesztési törvény módosítása után megyénként három kistérség képviselteti magát.

[2] A kérdőíves felmérést és feldolgozást az MTA RKK ATI Társadalomkutató Csoportja végezte Szoboszlai Zsolt vezetésével az OFA program keretében.

Irodalom

Andersen, J. (1995) *Magyarországi településközi együttműködési program.* Kézirat. Budapest, KTM PHARE Iroda.

Csatári B. (1996) A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. – *Falu–Város–Régió.* 10. 6–8. o.

Európa a területfejlesztés szolgálatában. Európa Unió, területpolitika és kohézió. (1996) Budapest, KTM Területi PHARE Program Iroda.

G. Fekete É.–Bodolai É. (1995) *Együtt! – De hogyan?* Budapest–Miskolc, MTA Regionális Kutatások Központja–PHARE.

Horváth Gy. (1997) Decentralizáció, partnerség, regionalizmus. Az európai térstruktúrákhoz kapcsolódás feladatai Magyarországon II. – *Comitatus.* Március–április. 17–29. o.

Kovács K. (témavezető) (1999) A magyar vidék térségi tagolódása II. A kistérségek helye a terület- és vidékfejlesztésben. Pécs–Budapest, MTA Regionális Kutatások Köz pontja

Pálné Kovács I. (1996) A területfejlesztés térkategóriái, jogi szabályozásuk és hatalmi környezetük – *Falu–Város–Régió.* 10. 18–22. o.

Pálné Kovács I.–Csefkó F. (1997) Önkormányzati szerepvállalás a helyi gazdaság fejlesztésében. – *Comitatus.* Július–augusztus. 19–28. o.

Répássy H. (1996) Kistérségi társulások Magyarországon. – *Falu–Város–Régió.* 10. 9–12. o.

Süli-Zakar I. (1997) Régiók a földrajzi térben. – *Comitatus.* március–április 7–16. o.

Szörényiné Kukorelli I. (1994) Győr-Moson-Sopron megye térszerkezetének sajátosságai, kistérségei, a gazdaságfejlesztésük kezelési lehetősége. MTA Regionális Kutatások Központja.

Szörényiné Kukorelli I. (1997) A kistérségek gazdasági és társadalmi jellemzői és trendjei Észak-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom.* 11. 147–181 o.

A TERÜLETI SZERKEZET TRADICIONÁLIS ÉS ÚJ ALKOTÓELEMEI

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.

A GAZDASÁGI TÉRSZERKEZET VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON

Hrubi László

Magyarországon a kilencvenes évek elejétől kezdődött modellváltás – az előzményeivel egyetemben – a területi gazdasági szerkezetváltás irányát, intenzitását tekintve sajátos körülmények közepette valósult meg:

- Az ágazati struktúra – óvatos, olykor visszalépésekkel teli – átalakulása a nyolcvanas évek közepétől folyt, az évtized végén pedig az úgynevezett spontán, az állam által központilag nem irányított privatizáció időszakában (különösen a kereskedelem és a hagyományos szolgáltatások terén) fel is gyorsult.
- A modellváltást alapvetően politikai célok mozgatták, következésképpen a társadalmi–politikai viszonyok alakulása, az állampolgárok tűrőképessége szükségképpen fékezte a gazdaság átalakításának radikalizmusát. Ez persze nem egyszerűen szociális vagy politikai ok volt, ugyanis az átalakulás recessziós világgazdasági környezetben folyt, a gazdaság belső jövedelmezősége még a rendkívül magas jövedelemelvonás és -központosítás ellenére sem eredményezett olyan mérvű költségvetési forrást, amely a radikálisabb haladás okozta szociális problémák méltányos mérséklését képes lett volna finanszírozni.
- A szerkezetváltás követelménye együtt jelentkezett a tulajdonosi szerkezet átalakításának (a privatizációnak) és a nagyüzemi szervezetrendszer lebontásának a szükségességével, rendkívül bonyolult és másutt ki nem próbált gazdaságpolitikai manőverezésre kényszerítve az irányítást.
- A modellváltás a területi gazdaságot tekintve paradigma-váltást is jelentett, hiszen a korábbi centralizált modellben a regionális gazdasági érdekeltség legfeljebb a foglalkoztatottság terén jelent meg, a demokratikus és decentralizált társadalom jövőképe viszont regionalizált gazdaságot (és piacot), autonóm területi gazdasági növekedési érdekeltséget vetített előre.

A kilencvenes évek fordulója óta eltelt – a szerkezeti átalakulás feladatait és a fentebb vázolt körülményeit tekintve – rövid időszak lényegében két szakaszra osztható, a választóvonal a 1993–94-es év lehet.

A első szakasz fő jellemzője a szükségképpen bekövetkező átmeneti, általános romlás, annak ellenére, hogy megjelennek az új szervezetek, tevékenysé-

gek. A privatizáció a teljes gazdasági vagyon értékesítésének mintegy a feléig ért el, jelentős külföldi tőkéket bevonva a gazdaságba, a gazdasági szerkezet a felszínt tekintve (mennyiségi értelemben) átalakulóban van. A válságos helyzetet jellemzendő két ismérv emelhető ki: a gazdasági szervezetek sokasága csődbe került, az átlagos jövedelmezőségük a mélypontra zuhant (*1. ábra*), a munkanélküliségi ráta pedig tetőzött, a robbanásszerű növekedés szinte sokkhatást váltott ki.

A második szakasz fő jellemzője a stabilizáció – igaz, a korábbinál alacsonyabb szinten –, amely az új pályára épülő növekedés esélyét teremtette meg: a munkanélküliség – még magas szinten maradva, de – mérsékelt csökkenésbe fordult (*2. ábra*), az egy főre jutó GDP növekedik (*3. ábra*).

A gazdaság egészének alakulását jellemző eme két elkülönülő szakasz voltaképpen a gazdasági térszerkezet formálódásának minden egyes vonatkozásában és minden (még a legfejlettebb) területegység esetében is kimutatható.

A nemzetgazdaság területi szerkezete (térbeli eloszlása) a három alaptényezője, nevezetesen a gazdasági szervezetrendszer, a foglalkoztatottság és a gazdasági teljesítményérték területi változásainak együttes hatásaként formálódik.

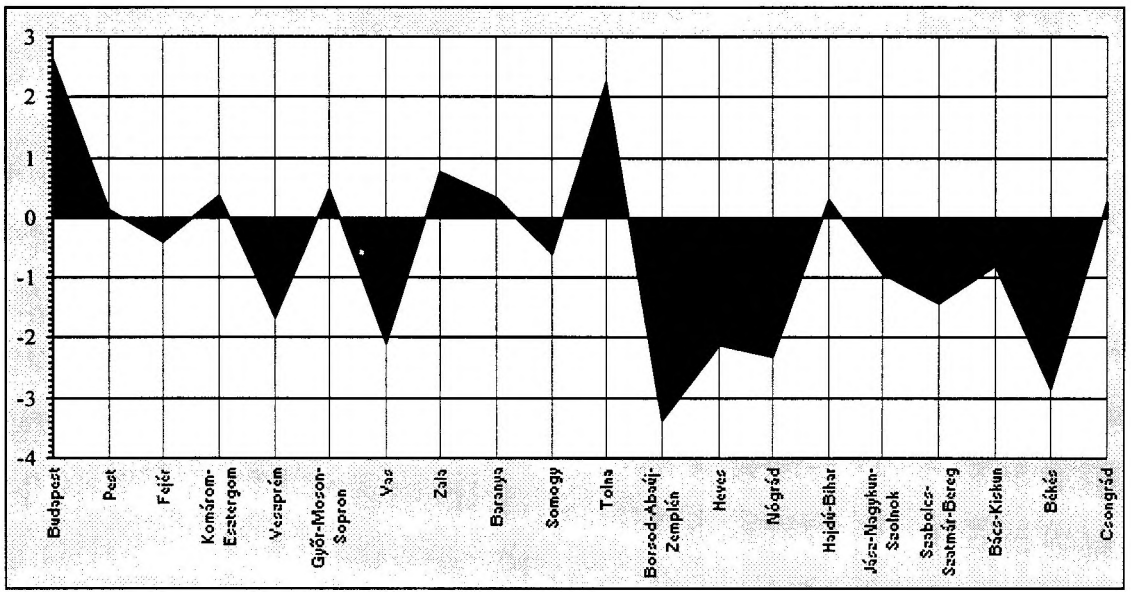
A *gazdasági szervezetrendszer* a kilencvenes években drasztikus átalakuláson ment keresztül. A piacgazdaság alapjainak kiépülése elsősorban az új vállalkozások keletkezését, terjedését igényelte, a szervezetrendszer változásának ez volt a meghatározó eleme. Emellett szükség volt a meglévő nagyüzemi rendszerek – tulajdonos változtatással, privatizációval kombinált – versenyképessé tételére is, ami az esetek többségében a nagyméretű szervezetek lebontását, profiltisztítását, a szükségtelenül integrált, önállóan is piacképes gazdasági résztevékenységek önálló szervezetekbe való átszervezését eredményezte.

Ez a folyamat is az új gazdasági egységek számának dinamikus emelkedésével járt. A gazdasági szervezetrendszert meghatározó – jelentősebb indulótőkét igénylő, valamint munkaerőt alkalmazó – jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások (részvénytársaságok, kft.-k, szövetkezetek stb.) száma 1990 és 1998 között majd' megötszöröződött. 1998 végén az összes (egyéni és társas) regisztrált vállalkozást jellemző adat az, hogy átlagosan minden tizedik magyar állampolgárnak vagy minden harmadik családnak van valamilyen biznisze.

E jelentős mennyiségi felfutás ugyanakkor nem volt mentes a belső ellentmondásoktól sem. 1996-ban például a bejegyzett, formálisan létező, de átmenetileg vagy tartósabban nem működő vállalkozások aránya már 30% fölé került. Vagyis, a vállalkozásalapítási boom sok tekintetben a kényszer szülte kvázi folyamat volt. Az egyik kényszer a gazdasági modellváltással járó, sokkszerű hatást kiváltó munkanélküliség volt. Az elbocsátott alkalmazottak egy jelentős része vállalkozásalapítással próbálta az egzisztenciáját új alapra helyezni, általában tőke és vállalkozói képesség nélkül. A nem működő vállalkozások döntő része innen származik.

1. ábra

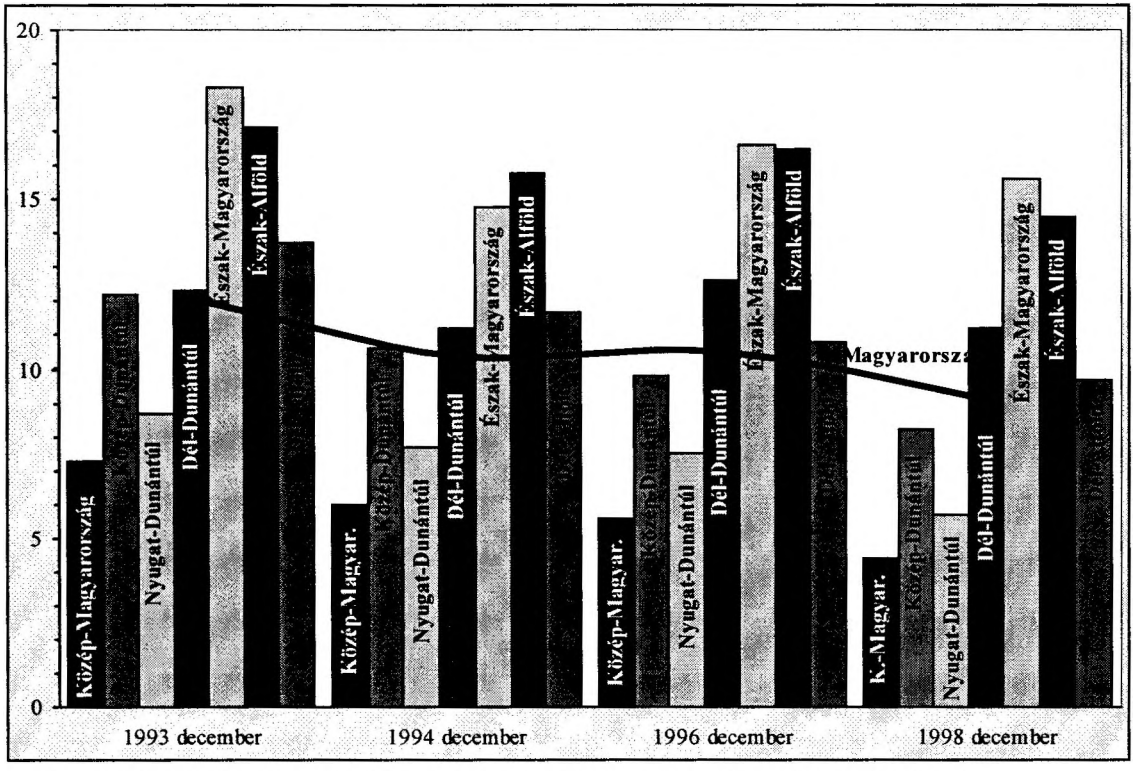
A gazdasági szervezetek átlagos jövedelmezősége megyénként, 1991, %



Forrás: Jelentés a területi folyamatokról. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium. 1992. 73. o.

2. ábra

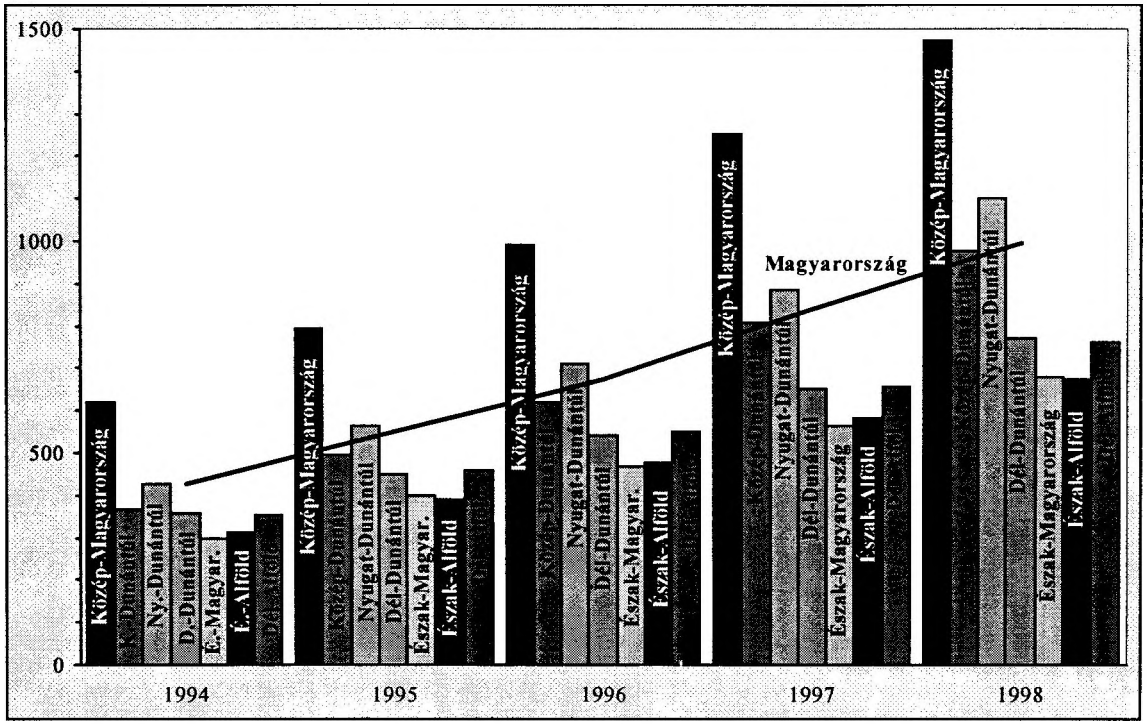
A munkanélküliségi ráta alakulása, 1993–1998, %



Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1994. (6. o.), 1996. (14. o.) és 1998. (15. o.). Központi Statisztikai Hivatal

3. ábra

Az egy lakosra jutó GDP alakulása, 1994–1998, ezer Ft



Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1998. Központi Statisztikai Hivatal. 26. o., illetőleg a KSH közlése, 2000 (az 1998-ra vonatkozó adatok esetében).

A másik kényszer szabályozási–pénzügyi természetű volt. A nemzetgazdaság átalakítása jelentős tőkehiány és sokáig romló megtérülés mellett ment végbe. Ezen belül pedig különösen a forgótőke-hiány és az ennek révén fellépő költségigényesség dominált.

A munkaerő alkalmazásával kapcsolatos költségek – az adók és járulékok, valamint a progresszív személyi jövedelemadóval felsrófolt, és a magas inflációt némileg kompenzálni szándékozó bérek megugrása révén – drasztikusan megnőttek. Ennek egyik következménye az lett, hogy a vállalkozások keretében az addig alkalmazotti státuszban végzett tevékenységet sokszor vállalkozási alapra helyezték: az alkalmazott – minimális tőkével – egyéni vagy társas vállalkozást alapított, és ezen túl üzleti szolgáltatásként, sokszor a korábbi nettó munkabérénél alig nagyobb szolgáltatási díj fejében végezte a korábbi cége számára általában ugyanazt a tevékenységet, mint amit korábban munkavállalóként tett. Az adózási rendszer – amely a tőkehiány mérséklése és a belső kereslet növelése miatti gazdaságpolitikai preferenciák okán a munkabérhez kötődő adókat magasabbra helyezte, mint a tőke jövedelemhez és a fogyasztáshoz kötötteket – miatt ez a megoldás mindkét fél számára „költségtakarékos" volt.

Hasonlóképpen a szervezetrendszer gyarapodását kényszerítette ki a készletezéssel kapcsolatos forgóalap hiánya és drágasága is. Adott forgóalapi tőke, hitellehetőség, kamatszint és lejárati idő mellett csak a kereskedelmi hitelek forgási sebességének felgyorsításával lehetett operálni, amelynek kézenfekvő és egyszerűen megvalósítható megoldását az elaprózásban vélték megtalálni: a vállalkozások újabb és újabb kisszervezeteket alapítottak, majd a korábban egységes gazdasági tevékenységet feldarabolták és a bolygó szervezeteikbe telepítették, szétterítve ezáltal a készletköltségeket is. Kisebb összegű kereskedelmi hiteleket könnyebben és ráadásul a viszonylag nagyobb – sokszor az új vállalkozók személyi tulajdonára is kiterjedő – megtérülési biztonság miatt kedvezőbb feltételek mellett lehetett szerezni. Baj csak akkor lett, ha e gyorsan pörgő hitelezési gyakorlat valamelyik szereplőnél elakadt: azon nyomban tartozási lánc söpört végig a gazdaságon, a hitelezői sorban állás tömegessége gyakorta állami központi intervenciót kényszerített ki.

A szervezetrendszer időben tartós, és a mennyiségi változásokon túl a szervezeti struktúra minőségi átalakulását is mozgásba hozó elemei zömmel a külföldi tőke részesedéssel létrejött vegyesvállalatok voltak, ezek esetében ugyanis nem volt lényegesebb tőkehiány, nem kényszerültek különösebb szervezeti–foglalkoztatási manipulációkra. Mivel azonban az őket körülvevő hazai üzleti világ némileg más – a fentiek következtében bizonytalanabb – magatartásszabályok szerint és kevésbé fejlett minőségi szinten működött, e vegyesvállalatok és különösen a multinacionális cégek magyar leányvállalatai szinte szigetszerűen helyezkedtek el a gazdasági rendszerben, kezdetben szinte minden fontosabb üzleti kapcsolatuk inkább csak az anyacéggel, illetőleg külföldi partnerekkel

alakult ki. A magyar nemzetgazdaság rendszerébe való tényleges integrálódásuk csak nagyon lassan, értékelhető módon csak az 1996 utáni időszakban valósult meg.

A *foglalkoztatottsági viszonyok* alakulását a fentiekben is többször érintettük. A piacgazdasági viszonyokra való átállás önmagában is jelentősen csökkentette a munkahelyek számát, hiszen a korábbi vállalatok alacsony hatékonysága és jövedelmezősége részben a túlfoglalkoztatással függött össze. Ezen túl a szervezetrendszer alakulása összességében ugyancsak csökkentőleg hatott a foglalkoztatásra. A munkahelyek száma jelentősen csökkent. A kilencvenes években az évente körülbelül 3–3,5 ‰-es népesség-, és az ennél csak valamivel kisebb mértékű keresőképes népesség fogyás mellett a munkanélküliségi ráta 1994-ig ugrásszerűen nőtt, 1996-ig stagnált, és majd csak a legutóbbi időben váltott csökkenő irányba. Hozzá kell tenni, hogy a népesség ötödét és a foglalkoztatottak még ennél is nagyobb arányát koncentráló főváros, Budapest konszolidáltabb munkanélküliségi mutatói a nemzetgazdaság egészének szintjén jótékonyan tompították a probléma valódi súlyát, hiszen a nemzetgazdasági átlag mögött nagy különbségek húzódtak meg, a külső szemlélő számára sokszor láthatatlanul.

A szervezetrendszer és a foglalkoztatottság eme általános tendenciái miatt kevéssé lehet meglepő, hogy a gazdaság területi szerkezetét meghatározó harmadik elem, *a gazdaság GDP-ben mérhető teljesítménye* az időszak első periódusában a világgazdasági recesszió miatt az indokolhatónál intenzívebben romlott, majd – némi hullámzást mutatva – 1995–1996-ig jellemzően stagnált, és csak ezt követően látszanak létrejönni a tartós növekedés feltételei.

Szervezetrendszer és foglalkoztatás

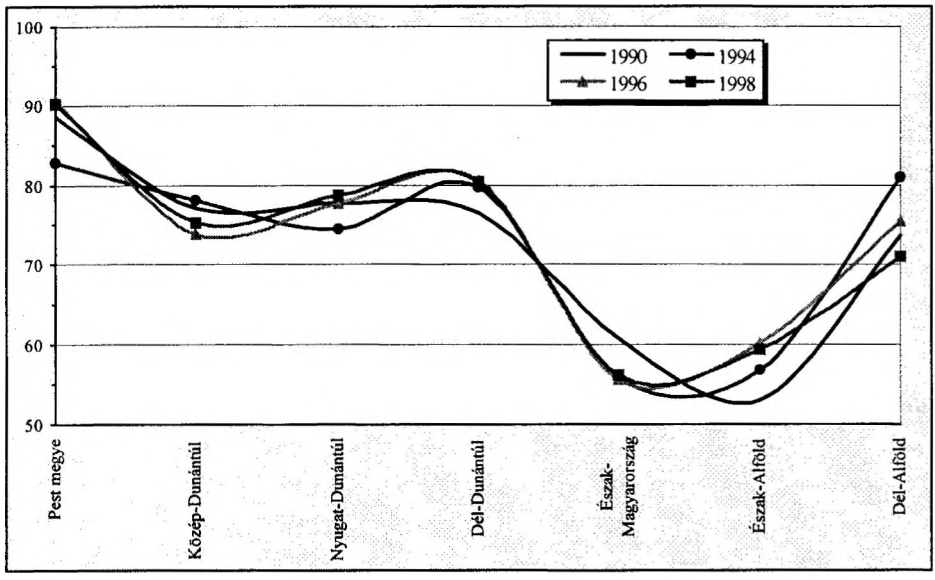
A gazdasági szervezetrendszer térbeli szerkezetének alakulását döntően a társas vállalkozások, azon belül is elsősorban a nagyobb tőkével és jelentősebb foglalkoztatotti létszámmal működő jogi személyiséggel rendelkező gazdasági szervezetek számának területi eloszlása határozza meg. 1990 és 1998 között a társas vállalkozások regionális eloszlása lényegében nem változott (a görbék íve szinte azonos), a korábbi, a modellváltást megelőző szervezetrendszer által megrajzolt erővonalak tovább éltek *(4. ábra)*.

Az ábra szinte lázgörbéje a magyar gazdaság területi különbségeinek. A társas vállalkozások és a népesség számából való regionális részesedések hányadosa a dunántúli – és persze a Budapest központú – régiókban (az ábra első négy szereplője) a gazdasági potenciál koncentrációját, a keleti országrészben pedig a dekoncentrációját mutatja. Mindezen felül azonban az elsődleges differencia Budapest kiemelkedése a mezőnyből: olyannyira jelentős a szervezeti

koncentrációja (1998-ban az ezer lakosra jutó társas vállalkozások száma 72,6, amely 3,2-szerese a vidéki átlagnak), hogy amellett szinte eltompulnak az egyébként nem jelentéktelen vidéki területi különbségek (emiatt az ábrában Budapest nélkül számítva jelenítjük meg a régiók közötti eltéréseket; jellemző, hogy Budapest súlya miatt nincs olyan területi egység, amely népesség arányát elérő társas vállalkozási részesedéssel rendelkezne).

4. ábra

A társas vállalkozások és a népesség megoszlásának regionális arányindexe Budapest nélkül, 1990–1998, %



Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1994., 1996., 1998. (különböző oldalak) alapján saját számítás.

A kilencvenes évek első felét – 1994-ig – a látványos mennyiségi boom jellemzi (*1. táblázat*). Erre az időszakra esik a korábbi állami vállalatok gazdasági társaságokká való átszerveződésének a legintenzívebb szakasza, másfelől ezekben az években a kormányzati politika komoly pénzügyi előnyökkel támogatta a vállalkozásalapítást.

1994 után a konszolidáltabb, de minden jel szerint a perspektivikusabb szervezetépülés lett a jellemző. A vállalkozások sűrűségének indexeiben megmutatkozó különbségekben az 1993 végéig a pénzügyi támogatásokkal felfűtött vállalkozásalapítás kudarcai is jelentkeznek már: az 1994-es év és környéke a csődhullám, és vele a társasági felszámolások korszaka volt.

1. táblázat

Az ezer lakosra jutó jogi személyiségű gazdasági társaságok száma, 1990–1998

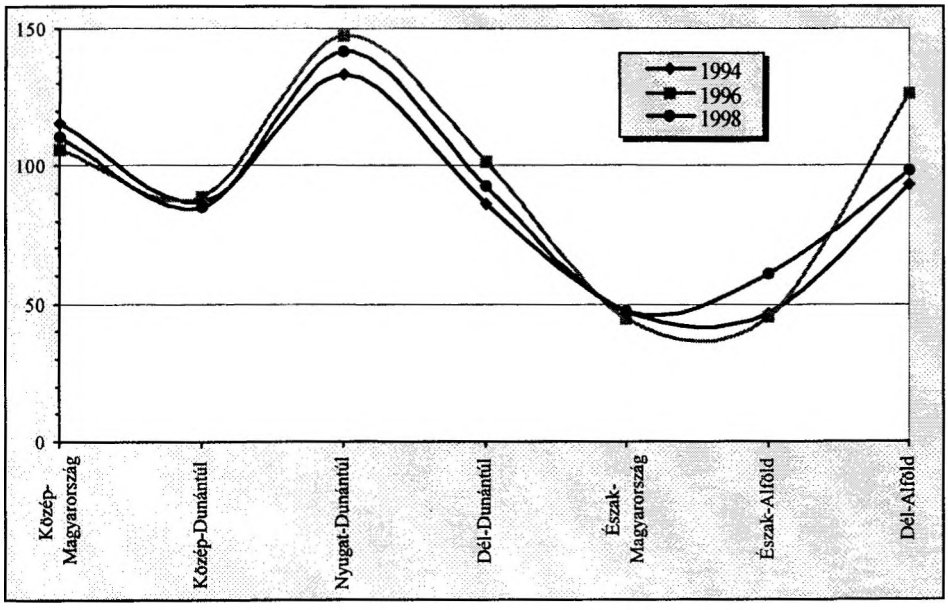
Megnevezés	Az ezer lakosra jutó társaságok száma			Index	
	1990	1994	1998	1994/1990	1998/1994
Budapest	6,3	23,3	34,5	370,9	148,1
Pest	2,5	8,4	13,2	333,4	157,1
Közép-Magyarország	*5,1*	*18,3*	*26,9*	*360,6*	*147,0*
Fejér	2,0	6,8	9,6	337,3	141,2
Komárom-Esztergom	2,6	8,4	11,7	325,0	139,3
Veszprém	2,1	7,1	10,6	342,5	149,3
Közép-Dunántúl	*2,2*	*7,4*	*10,5*	*334,8*	*141,9*
Győr-Moson-Sopron	2,6	8,7	12,9	336,4	148,3
Vas	1,9	6,8	10,5	351,0	154,4
Zala	2,0	6,9	10,4	355,8	150,7
Nyugat-Dunántúl	*2,2*	*7,6*	*11,5*	*345,4*	*151,3*
Baranya	2,1	8,2	13,0	398,1	158,5
Somogy	2,4	7,1	10,2	293,1	143,7
Tolna	2,1	6,2	9,0	300,5	145,2
Dél-Dunántúl	*2,2*	*7,3*	*11,0*	*335,6*	*150,7*
Borsod-Abaúj-Zemplén	1,7	5,4	7,8	315,5	144,4
Heves	1,6	4,9	8,1	310,5	165,3
Nógrád	2,0	5,6	7,2	277,6	128,6
Észak-Magyarország	*1,7*	*5,3*	*7,8*	*306,7*	*147,2*
Hajdú-Bihar	1,6	6,0	9,2	374,8	153,3
Jász-Nagykun-Szolnok	1,4	5,1	8,1	357,7	158,8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1,5	5,2	7,2	349,5	138,5
Észak-Alföld	*1,5*	*5,4*	*8,1*	*361,2*	*150,0*
Bács-Kiskun	2,2	7,7	11,0	357,0	142,9
Békés	1,8	5,2	7,0	288,4	134,6
Csongrád	2,3	7,8	10,8	341,0	138,5
Dél-Alföld	*2,1*	*7,0*	*9,7*	*334,0*	*138,6*
Magyarország együtt	2,8	9,9	14,5	347,2	146,5

Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1994., 1996., 1998. Budapest, KSH alapján saját számítás.

A gazdasági szervezetek térbeli eloszlásán belül a külföldi tulajdonnal is rendelkező társas vállalkozások területi rendje sokkalta nagyobb különbségeket mutat: az előzőekhez hasonló módon számított arány hányados indexek – igaz, itt már Budapesttel együtt számítva – lényegében kétszeres nagyságú eltérési tartományban mozognak 1994 és 1998 között, a régiók közötti differenciáltság szinte egy nagyságrenddel nagyobb *(5. ábra)*.

5. ábra

A jogi személyiségű és a külföldi tulajdoni résszel rendelkező vállalkozások megoszlásának regionális arányindexei, 1994–1998, %



Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1994., 1996., 1998. alapján saját számítás.

A görbék alapképe – a régiók csoportosulása – szinte ugyanaz, a változás az, hogy a Dél-dunántúli régió elsősorban közlekedési árnyékhelyzete miatt itt már a nyugat–kelet lejtő negatív tartományába csúszik át. Az előzőekhez képest említésre érdemes különbségek döntően az átlag feletti és alatti területi dinamizmus csoportjain (ha úgy tetszik, a lejtő pozitív és negatív tartományán) belül mutatkoznak.

A Közép-magyarországi régió – elsősorban persze maga a főváros – már a kilencvenes évek elejére – előnyös pozícióját kihasználva – kialakítja az új társasági tulajdonosi struktúráját, a vegyesvállalatok több mint fele itt van. Az 1993 utáni időszakban a mennyiségi súlya némileg mérséklődik. Ennek az az

oka, hogy a lényeges mennyiségi jellegű átalakuláson túljutva létrejön a minőségi szervezeti fejlődés alapja, amely majd az ezredforduló táján minden valószínűség szerint a tőkeerősödés, a szerves vállalati fejlődés (piaci expanzió, tőkeakkumuláció, fejlettebb társasági formákba történő átnövés stb.) és a tőzsdére jutás intenzitásában jelenik meg és nem a szervezetek egyszerű szaporodásában.

A külföldi tulajdoni részesedéssel rendelkező gazdasági társaságok mennyiségi boomja a Nyugat-dunántúli régióra (azon belül is Vas és Zala megyére) tevődik át 1993–94 után. A Közép-dunántúli régió látszólag lemarad e versenyben, valójában azonban itt – részben a privatizációhoz kötődően – egy koncentráltabb külföldi részesedési modell a jellemző, kevesebb, de nagyobb tőkeerejű szervezetekben öltve testet, mint például Vas és Zala megyékben. Végül a Dél-alföldi régiónak az átlagost meghaladó dinamikájú fejlődése itt is kimutatható.

A szervezetrendszer területi struktúrájának alakulásában – vagyis a vállalkozások terjedésében – jól kitapinthatóan négy feltétel együttes érvényesülése mutatható ki:

- jövedelem- és pénzakkumuláció vagy idegen forrás igénybevételi lehetősége,
- viszonylag nagy helyi–körzeti piac vagy a tágabb piac impulzusai, igényei,
- a vállalkozásalapítás és -működtetés minimális környezeti háttere, infrastruktúrája,
- szervezeti–információs feltételek, vagyis a közvetítés, a tanulás, a piaci és a vállalkozási (szak)ismeretek terjedése a támogatás szervezetrendszerén keresztül, az esély nyújtása a vállalkozáshoz, amennyiben a készség és késztetés megvan.

Mind a négy feltétel jellemzően a korábbi fejlődés–fejlettség alapján állhat rendelkezésre egy-egy térségben, így bizonyos értelemben törvényszerű, hogy a kilencvenes években lényeges térszerkezeti átrendeződés nem történt, sőt bizonyos értelemben a korábbi különbségek még – feltehetően átmeneti jelleggel, a területi reagáló képességben megjelenő eltérések miatt – nőttek is.

A feltételek sorában az általános tőkeszegénység miatt kitüntetett szerepe van az idegen (külső) forrás igénybevételének, a területi tőkeabszorpciós képességnek. Ebben a tulajdonságban a térségek versenyképessége, az attraktivitás játszik meghatározó szerepet. E versenyképesség – az eddigi folyamatok, és különösen a külföldi tőke területi terjedésének elemzése alapján – döntően három adottságból eredhet. Ezek

- a széles értelemben vett környezeti minőség (amelyben a lokalitás minőségi jegyei újból felértékelődnek),

- a helyi–területi erőforrások színvonala (amelyben egyre határozottabban a humán tőke dominanciája és a gazdasági–gazdálkodási hagyományok és kultúra szerepe domborodik ki), valamint
- a földrajzi fekvés (amely általánosabban a közlekedési–hírközlési feltártságot, a gyors elérhetőséget, a fizikai és átvitt értelemben vett közelséget foglalja magában).

Mindezek együttesen a gazdasági térstruktúra alakulásában a különböző fejlődési periódusok egymásra rakodó meghatározó erővonalait rajzolják ki, ahol a szerves fejlődésnek, az előzmények általi meghatározottságnak igen nagy a szerepe. Nem várható, hogy bármilyen beavatkozásra gyors áttörés menjen végbe.

A külföldi tőke terjedése

A külföldi tőke megjelenése a területi gazdaságban két tekintetben is fontos tényező:

- mind a privatizációval kombinált gazdasági szervezeti átalakítás, mind pedig az azt követő „piacképes" növekedési pályára állítás belső tőkeszegénység és ebből adódó forráshiány mellett ment végbe, így a külső tőke beáramlása és térszerkezete jelentős hatással volt (és van) a területi gazdasági potenciálra és hosszabb távon a teljesítményre is;
- a külföldi tőke beépülése – ha nem is a szó igazi értelmében történt – megújító hatást gyakorolt a gazdasági tevékenységre, a korábbinál fejlettebb technológiát, terméket, működési rendszert, piaci magatartást honosított meg.

1998-ban a statisztika szerint valamivel kevesebb mint 27 ezer külföldi tulajdoni résszel rendelkező vegyesvállalat működött az országban – hozzávetőlegesen majd' minden ötödik jogi személyiségű gazdasági szervezet vegyesvállalat –, az összes jegyzett tőkéjük 3129 milliárd Ft, amelyen belül kevéssel 2400 milliárd alatti a külföldi részesedés. 1993 végéhez képest – amely időpont abban a tekintetben is fontos, hogy lényegében a privatizáció első szakaszának zárását jelentette Magyarországon – a szervezetek száma mintegy 28%-kal nőtt, ezzel szemben az összes jegyzett tőke 2,8-szeres, a külföldi részesedés pedig 3,6-szeres növekedést mutat.

Az arányszámok és az időpont a térszerkezet alakulása szempontjából elvi jelentőséggel is bír. Nyilvánvaló, hogy legkevésbé a szervezetek száma, leginkább pedig a külföldi részesedés területi eloszlásában történhetett átrendeződés. Ami pedig az időpontot illeti, 1993 (és 1994) az államilag vezérelt tömeges privatizáció lényegi lezárását jelenti: az ÁPV Rt. nyilvántartása szerint 1998 tava-

száig a portfoliójába került szervezetek 70%-át privatizálták teljesen (nem maradt állami részesedés), amelyből 20 százalékpontot tett ki 1993 és 13,5-et 1994 (vagyis a két évben durván az eddig eladott összes szervezet mintegy a fele kelt el). Ebből adódóan az évtized második felében – és a mához közeledve egyre inkább – a külföldi tőke beáramlásának térszerkezetét döntően a fejlődőképesség, a perspektivikusság, a szabadpiaci befektetések adott helyen érvényes várakozásai határozzák meg.

A vegyesvállalatok számának területi eloszlásában 1993 és 1998 között lényeges átrendeződés nem ment végbe. A főváros súlya alig csökkent, a szervezetek valamivel több mint fele 1998-ban is itteni székhelyű.

A vegyesvállalatok száma 1993 és 1998 között összességében kevésbé nőtt, mint a hazai tulajdonú jogi személyiségű gazdasági szervezeteké: 1993-ban átlagosan minden negyedik, 1998-ban már csak kevesebb mint minden ötödik ilyen szervezet rendelkezett külföldi tőkerésszel. Rögtön hozzá kell tennünk, hogy a magyar gazdasági szervezetrendszer eddigi fejlődését az újabb és újabb alapítás, nem pedig az adott szervezet feltőkésedése és fejlettebb formába való átnövése jellemzi. Az „osztódással szaporodás" – legalábbis a magyar vállalati méret szintjén – a hosszabb távra ide jövő külföldi tőke számára pedig még rövid távon sem stratégia.

Az intenzívebb vegyesvállalat-alapítás az 1993 és 1995 közötti időszakra esik. 1995 után stabilizálódni látszik a vegyesvállalatok mennyiségi aránya és zömmel az adott szervezetrendszeren belül a tőkenövekedésben is megjelenő minőségi fejlődés kezd kibontakozni.

A területi eloszlás főbb vonalaiban nem mutatható ki számottevő átrendeződés: a Nyugat-Dunántúl megyéinek sűrűsége közelebb került a Közép-magyarországi régióéhoz, de például Szabolcs-Szatmár-Bereg megye az 1995 és 1998 közötti felfutása ellenére jóval a vidéki átlag alatt maradt. A főváros–vidék arányban sem tapasztalható lényegesebb változás.

A külföldi működő tőke beáramlásának eddigi történelmében 1995 volt a csúcsév, közel nettó 4,5 milliárd dollár érkezett az országba. 1996–1997-ben azután jelentősen mérséklődött az intenzitás, 1,6 és 2 milliárd közötti összeg került a gazdaság vérkeringésébe. 1995-ig a vegyesvállalatok számának növekedése is viszonylag gyors volt, azt követően azonban nagyjából állandósult. Mindezek együttesen azt eredményezték, hogy a külföldi tőkebeáramlás minden fontosabb területi mutatójában 1993 és 1998 között folyamatos – és jelentős – növekedés tapasztalható, ráadásul a főváros–vidék arány is kedvezően módosult, jóllehet Budapest (és a Közép-magyarországi régió) nyomasztó túlsúlya fennmaradt.

1993-ban a külföldi tulajdonrésszel rendelkező szervezetek összes jegyzett tőkéjének majd kétharmada a fővárosra, további több mint 5%-a Pest megyére jutott (PEST MEGYE részesedése mindvégig nagyobb maradt, mint a közép- és

nyugat-dunántúlin kívüli többi régióé). 1993 és 1995 között – jó részben a privatizációnak is köszönhetően – felgyorsult a vidéki vegyesvállalati potenciál tőkésítése. A Közép-dunántúli régió – átmenetileg – ütemet vesztett, az összes többi régió relatív súlya azonban nőtt. A legnagyobb nyertes a Nyugat-dunántúli régió, amely részesedésében megelőzte a Közép-dunántúli régiót. 1995 és 1998 között azután lényegesen kisebb módosulások történtek. A főváros súlya nem változott, javult a Közép-Dunántúl és – Borsod-Abaúj-Zemplén megye meglendülése jóvoltából, amely elsősorban a nagy szervezetek privatizációjának köszönhető – Észak-Magyarország pozíciója. 1998-ban a főváros súlyaránya 56,5%, a vidéki részből pedig 9,3%-ot képvisel Pest megye.

1993 és 1998 között a külföldi tulajdonnal rendelkező gazdasági szervezetek átlagos jegyzett tőkéje az ország egészét tekintve a 2,2-szeresére, a vidéki átlagot tekintve pedig a 2,7-szeresére nőtt (1998-ban 117, illetőleg 105 millió Ft, „alsó középvállalati kategória") *(6. ábra)*. Az átlagos jegyzett tőke emelkedése minden területi egység esetében folyamatos volt, és az intenzívebb szakasz itt is az 1993 és 1995 közötti periódus volt.

A koncentrált, kevesebb szervezetre kiterjedő, de nagyobb tőkét mozgató formáció – erőteljesen a privatizációs tőkebevonáshoz kötődően – jellemzi az Észak-magyarországi régiót (azon belül pedig Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyét), az Észak-Alföldön Hajdú-Bihar megyét és részben Fejér megyét is. Az átlagos jegyzett tőke ezeknél 1998-ban 2–4-szerese a vidéki átlagnak, a vegyesvállalati sűrűség meg 40–50%-a. Az ellentétes modell a tömeges, de egyenként átlag alatti tőkeértékű terjedés, amely a leginkább Zala, Csongrád, Vas és Veszprém megyékre jellemző.

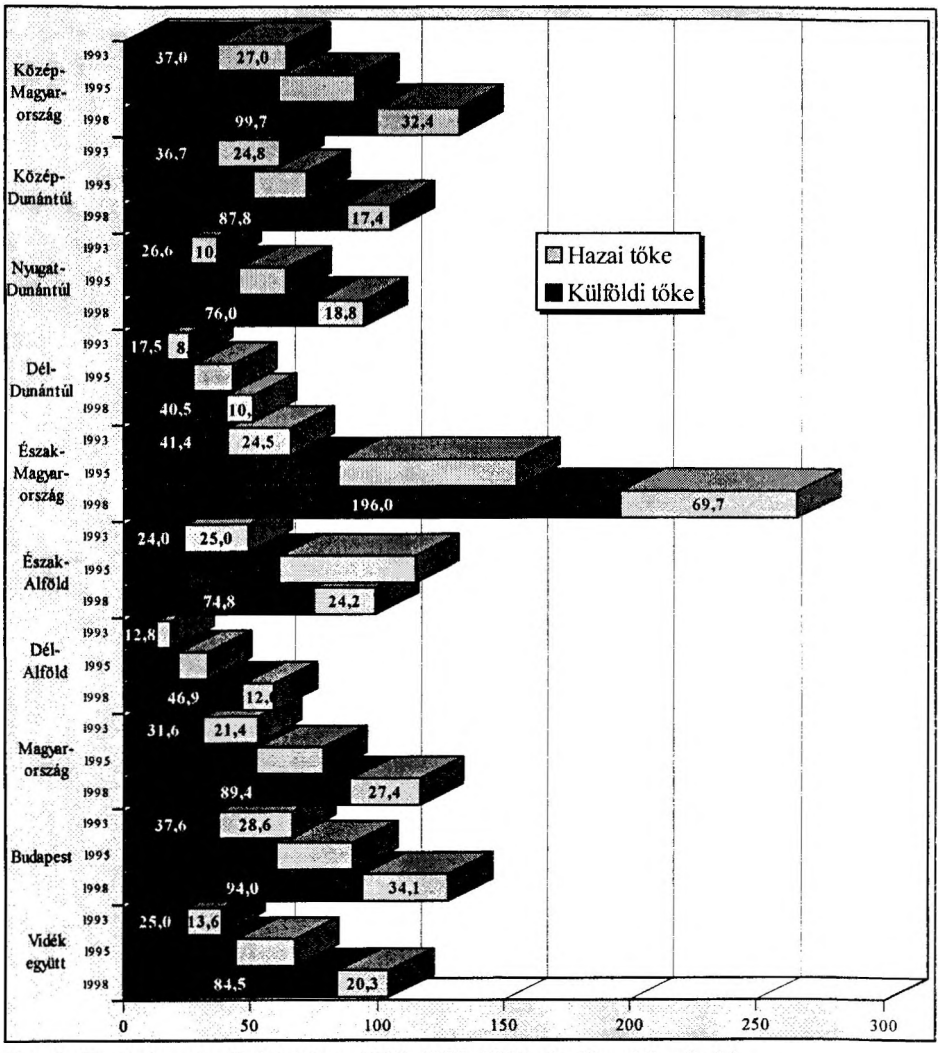
A kettő között helyezkedik el a kiegyensúlyozott terjedés csoportja, ahol a vegyesvállalati sűrűség és az átlagos jegyzett tőke egyaránt lényegesen átlag feletti (ide sorolható Budapest, azután Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és még leginkább Pest megye is).

A külföldi tőke terjedése szempontjából a problematikus – kicsiny tőkevonzási képességgel rendelkező – csoport az átlagos vagy az alatti sűrűségű, egyenként is elaprózottabb tőkeerejű vegyesvállalatokkal rendelkező területek. A tipikus „eset" Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, de leginkább ide helyezhető még Nógrád, Békés, Somogy és Tolna megye is (valamint eléggé közel áll ehhez a tömörüléshez Baranya, Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megye).

A külföldi tőkének a területi gazdaságban játszott szerepe és a térségek tőkevonzó képessége tekintetében összefoglaló értékű mutatónak használhatjuk a népességszámra vetített külföldi tőke értéket.

6. ábra

Az egy külföldi tulajdonnal is rendelkező gazdasági szervezetre eső jegyzett tőke nagysága és összetétele, 1993–1998, millió Ft



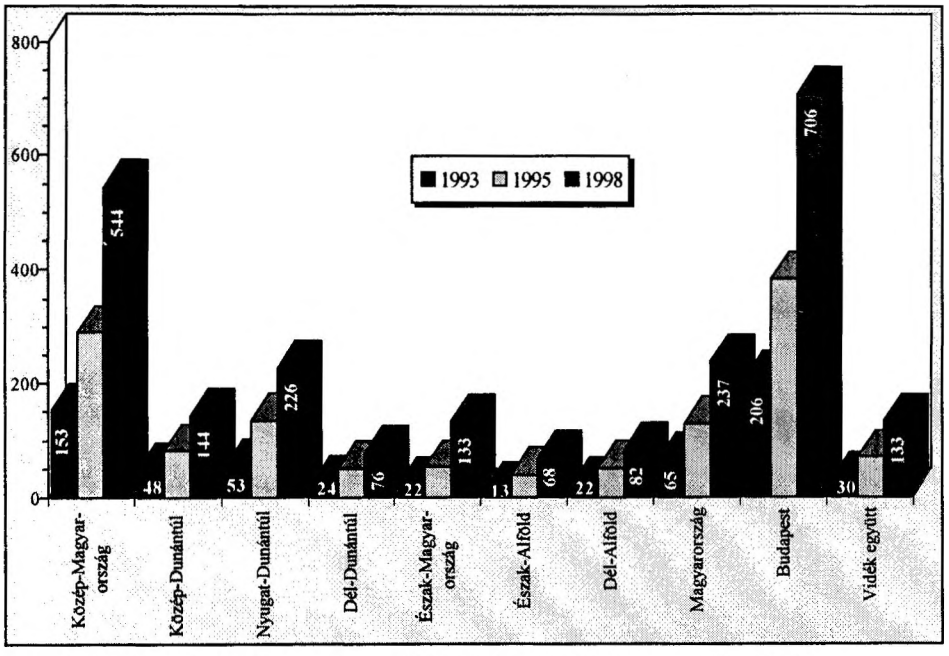
Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1993, 1995, 1998. alapján saját számítás.

Az adatok egyfelől a területi terjedés folyamatára, másfelől a különbségek alakulására világítanak rá *(7. ábra)*. Budapest 1993-as induló pozíciója – amely egy lakosra jutóan is majd háromszorosa volt a rangsorban utána jövő Vas megye értékének (továbbá már 1993-ban megközelítőleg kétszerese volt az 1998-as vidéki átlagnak és meghaladta a '98-as országos átlagot is) – vala-

1998-as vidéki átlagnak és meghaladta a '98-as országos átlagot is) – valamelyest gyengült 1998-ra, miközben a külföldi tőkebeáramlás felgyorsult. Ez a főváros–vidék viszonyban a lassú kiegyenlítődés irányába mutat, amely egyfelől Budapest relatív telítettségéből következett, másfelől, és ezzel részben összefüggésben – az első időszakban a vezérelt privatizáció területi struktúrájából, később már a telephely forgalmi értékviszonyokból is adódóan – a többi térség differenciált felértékelődéséből.

7. ábra

Az egy lakosra eső gazdasági szervezeti külföldi tőkerészesedés régiónként, 1993–1998, ezer Ft



Forrás: Területi statisztikai évkönyv 1993, 1995, 1998. alapján saját számítás.

A telítettség viszonylagossága a főváros esetében nem a város tőkevonzó és -befogadó képessége gyengülését, hanem a telephely értékek megugrásából adódóan a tőkebefektetések jellegének és szerkezetének átstrukturálódását jelenti, amely egyben a gazdasági szerkezet átrendeződését is eredményezte: az ipar, de azon belül még a feldolgozóipar is relatíve kiszorult, helyébe a magas szintű – és a jövedelemtranszfer révén a nagyobb hozadékú – szolgáltatások jöttek, elsősorban a pénzügyi és a gazdasági–üzleti ágazatban. Budapest árnyé-

kában pedig felívelt Pest megye: a külföldi befektetések értékét tekintve az 1993-as 1:10 arány durván 1:5 arányra állt vissza.

A megyék „közeledése" intenzívebb ütemben 1995-ig történt és ebben viszonylag jelentős szerepet játszott a privatizáció területi előrehaladása. A két év alatt mind a külföldi tőke abszolút, mind pedig a lakosságszámra vetített értékének indexei egyes régiók vagy megyék esetében egészen extrém mértékeket vettek fel: a Közép-Dunántúlt kivéve minden régió legalább megkétszerezte a külföldi érdekeltséget, a megyék közül Csongrád és Hajdú-Bihar pedig körülbelül ötszörös növekedést produkált. A kiindulási helyzet különbségei miatt persze e dinamikák mögött azért eltérő gazdagodási pályák húzódnak meg, hiszen például a Nyugat-Dunántúl és azon belül Győr-Moson-Sopron és Vas megye szelídebb indexei jelentősebb hatású tőkebeáramlást reprezentáltak. Összességében a vidéki térségek közötti különbségek képe nemigen módosult, a Dél-Dunántúl hanyatló szakaszba kerülése érdemel említést.

1995 után csökkent a külföldi tőke beáramlásának üteme és erősen lefékeződött a vidék közeledése is: a Közép-Dunántúl javította, a Nyugat-Dunántúl megtartotta pozícióját, és ebben a viszonyításban is kiugrik az Észak-magyarországi régió (és azon belül Borsod-Abaúj-Zemplén megye) nagyméretű tranzakcióinak a hatása.

A vidéki megyék és régiók közötti átrendeződés irányai a fajlagos külföldi tőkeértékek szerinti sorrendek alakulásával jellemezhető.

A régiókat tekintve a sorrendben elől és leghátul nincs változás. A Közép-magyarországi régió – immáron Pest megye szerepvállalásával egyetemben – továbbra is kiválik a képből, a főváros–vidék közeledés ellenére még mindig majd két és félszeres értékekkel rendelkezik, mint a stabilan utána következő Nyugat-Dunántúl. A rangsor végén pedig az Észak-Alföld található mindvégig. 1993-ban azonban a központi és az Észak-alföldi régió között még 11,8-szeres, 1998-ban pedig már „csak" pontosan 8-szoros különbség mutatkozik az egy lakosra jutó értékek szerint (a Nyugat-Dunántúlhoz képest durván négyszeresről 3,4-szeresre csökkent a távolság). A rangsor középső részén a Dél-Dunántúl fokozatos lemaradása a legegyértelműbb tendencia.

Összefoglalóan, a külföldi tőke beáramlása 1993 és 1998 között összességében mérsékelte a területi különbségeket, de lényeges területi átrendeződést nem eredményezett. Az 1993-as térszerkezeti pozíciók – valamelyest összehúzódott szóródással – fennmaradtak. A kép vázlatosan az, hogy továbbra is meghatározó dimenzió a főváros és a Közép-magyarországi régió, azután a növekedés másodlagos hordozója a Dunántúl, de a Dél-dunántúli régió ezen belül hanyatlik, egyre inkább a kitörés jeleit egyelőre nem mutató keleti térségekhez sorolható. Ez utóbbi körben leginkább a Dél-Alföld helyzetének javulása értékelhető egy hosszabb táv perspektíváját tekintve is viszonylag stabilnak.

A kiegyensúlyozott és tartós növekedési hatást valószínűsítő terjedési típus-

ba a Közép-magyarországi régió (azon belül főként a főváros, de egyre inkább Pest megye is), valamint Győr-Moson-Sopron sorolható, de ide tart Vas, Fejér és Komárom-Esztergom megye is. Veszprém, illetőleg Zala megyék ettől eltérő – gyengébb intenzitású és az átlagosnál elaprózottabb, ezért a térség gazdaságának egészére kevésbé hatni képes külföldi tőke jelenlét mutatkozik az esetükben – arculata miatt a két régió egésze egyelőre nem koherens ebben a tekintetben.

A többiek a külföldi tőke jótékony hatásából még kevésbé részesülnek. A meghatározó jellemvonás általában az, hogy a külföldi tőke számára egyelőre gyengébben vonzóak, mint az előbb említettek, annak ellenére, hogy a privatizáció eddig némileg terelte a tőke mozgását. Nehéz az igazi lemaradókat kimutatni, hiszen a nagyméretű szervezetekre összpontosuló koncentrált beáramlás (az Észak-magyarországi régió, továbbá Hajdú-Bihar megye a legjobb példa rá) minden látszólagos előrejutás ellenére térgazdasági értelemben hatástalan maradhat, ha nem követi az üzemméreti skálán a többi szint, ugyanakkor például a „dél-alföldi típusú" folyamatos, de kevésbé koncentrált diffúzió tartósabb területi kihatású mozgáspályát rajzolhat.

A területfejlesztés számára ebben a körben a legproblematikusabb terjedési történeti vonás a Dél-Dunántúl leszakadást mutató irányzata, az Észak-Alföld pozíciójának „mozdulatlansága", Észak-Magyarország koncentrált – és a korábbi gazdasági szervezetet kevésbé módosító – tőkefogadása, s lényegében válaszúton van még a Dél-Alföld is.

A gazdaság teljesítőképességének alakulása

1994 és 1998 között a fajlagos GDP-vel mért területi gazdasági teljesítőképesség 2,35-szörösére nőtt, és általában nagyobbodtak az átlag mögött rejlő területi különbségek, egyfelől a főváros–vidék viszonyban, másfelől a vidéken belül is.

A főváros–vidék viszonyban Fejér, Komárom-Esztergom, Győr-Moson-Sopron és Vas megye, illetőleg az általuk képviselt és meghatározott két régió dinamikája meghaladta a fővárosét (illetőleg a Közép-magyarországi régióét), lassú közeledés volt tapasztalható, az összes többi megye és régió azonban távolabb került tőle. A fő tendencia tehát az volt, hogy a GDP-ben mért területi gazdasági teljesítőképesség terén 1994 és 1998 között a differenciálódás elsősorrenden a vidéki térségek között erősödött fel, és azon belül is a megyék szintjén, kevésbé a régiók esetében *(2. táblázat)*.

A változások területi irányait, címzettjeit a sorrendek áttekintése adja. A régióknál az élen a Közép-Magyarország, Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl sorrend változatlan maradt, ez utóbbi valamivel gyorsabb fejlődésével közelebb került a nyugati régióhoz.

2. táblázat

Az egy lakosra jutó GDP különbség arányai megyénként és régiónként, 1994–1998

Megnevezés	1994	1995	1996	1997	1998
Megyék szerinti különbségi arányok					
A legjobb és legrosszabb pozíció aránya Budapesttel	2,92	3,05	3,24	3,56	3,29
A legjobb és legrosszabb pozíció aránya Budapest nélkül	1,68	1,83	1,93	2,22	2,13
Budapest és a második legjobb megye pozíció aránya	1,74	1,66	1,68	1,60	1,54
Régiók szerinti különbségi arányok					
A legjobb és legrosszabb pozíció aránya a Közép-magyarországi régióval	2,09	2,03	2,13	2,22	2,18
A legjobb és legrosszabb pozíció aránya a Közép-magyarországi régió nélkül	1,45	1,45	1,52	1,56	1,63
A központi és a második legjobb régió pozíció aránya	1,45	1,40	1,40	1,42	1,34

Forrás: Saját számítások.

A Dél-Dunántúl ebben az összevetésben is az „új vesztes", hiszen a régiókat tekintve a legkisebb növekedési dinamikát produkálta, és az amúgy hasonlóképpen nem kiugró növekedést elérő Dél-Alföld gyakorlatilag utolérte.

A középmezőnyhöz képest lényegében változatlan távolságra maradt a két északi régió, és mivel az észak-magyarországi növekedése valamivel gyorsabb volt (Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves vidéki összehasonlításban jelentős fejlődését ugyan Nógrád leszakadása majdnem „ellensúlyozta"), sikerült elkerülnie az utolsó helyről.

A megyék szerinti képben a szervezetrendszer és a külföldi tőkebeáramlás kapcsán elmondottakkal összhangban a legszembetűnőbb felzárkózás – jóllehet csak megközelítette, de nem érte el 1998-ban a vidéki átlagot – Pest megyéé. Valószínű, hogy a teljesítőképesség növekedése a főváros „szoknyájában" tovább gyorsul, dinamikában talán a főváros fölé is nőhet.

A Közép-dunántúli régió megyéi rendre előrébb kerültek, és 1997-től Fejér megye már a második a sorban. A nyugat-dunántúli megyék átlagban tartották a pozíciójukat: Győr-Moson-Sopron stabil dinamikát mutat (ugyan hátrébb került egy hellyel a gyors növekedése ellenére), Vas helyzete nem változott, Zala ellenben mind a többi megye többségétől pozitív, mind pedig régiójának másik két megyéjétől negatív módon távolabb került.

A sorrend végén Nógrád már említett leszakadása mellett Somogy, Hajdú-Bihar és Békés megye visszacsúszása érdemel említést, továbbá az, hogy a másik két dél-dunántúli megye is a gyengélkedők sorába tartozik.

A területi GDP alakulásában három fő tényezőnek tulajdoníthatunk meghatározó jelentőséget.

Az első a külföldi működőtőke jelenléte és ennek hatása a jövedelmezőségre. Az 1995. évi megyei adatok alapján az egy lakosra eső vállalati külföldi tőkerészesedés és az egy lakosra jutó alapáron számított GDP között Budapesttel együtt 0,91, a főváros nélkül 0,67 szorosságú pozitív korreláció volt. 1998-ban a hasonló számítás 0,89 és 0,89, tehát a fővárossal gyakorlatilag változatlan, anélkül jelentősen növekvő értékeket produkált. A változatlanság a fővárossal együtt számolva nem meglepő, hiszen a külföldi tőke területi eloszlása a korábbiak szerint 1995 óta alig módosult, csupán a szórási sáv szűkült. A vidéki csoportban pedig a tőkevonzó képesség és a tényleges beáramlás térszerkezeti képe alapján várható volt a kapcsolati szorosság erősödése. A kapcsolati szorosság időbeli alakulása és kiegyenlítődése a két viszonylatban utal a főváros–vidék aszinkronra a külföldi tőke terjedésében, továbbá arra, hogy a következő periódusban – a jövedelemtermelési dinamikákat nézve – valószínűsíthető a további kiegyenlítődés, a vidék prosperálóbb része versenyképes lesz Budapesttel.

A külföldi működőtőke jelenléte és a fajlagos GDP szerinti együttes pozíciókat szemlélteti a *8. ábra*. Az eddig elmondottak alapján különösebb kommentárra már nincs szükség, szinte minden fontosabb térszerkezeti mozzanat kiolvasható az ábrából.

A másik fontos teljesítmény tényező – ami egyszerre ok és jellemző is – *az exportképesség*, azon belül is az ipari exportképesség, ami nyilvánvalóan nem független a külföldi tőke jelenlététől. Bár a formálódó piacgazdaságban az exportképesség és a piacképesség között lassacskán eltűnnek a különbségek, a vizsgált periódusban (és még tovább, az uniós csatlakozásig) ezek még megmaradtak (megmaradnak).

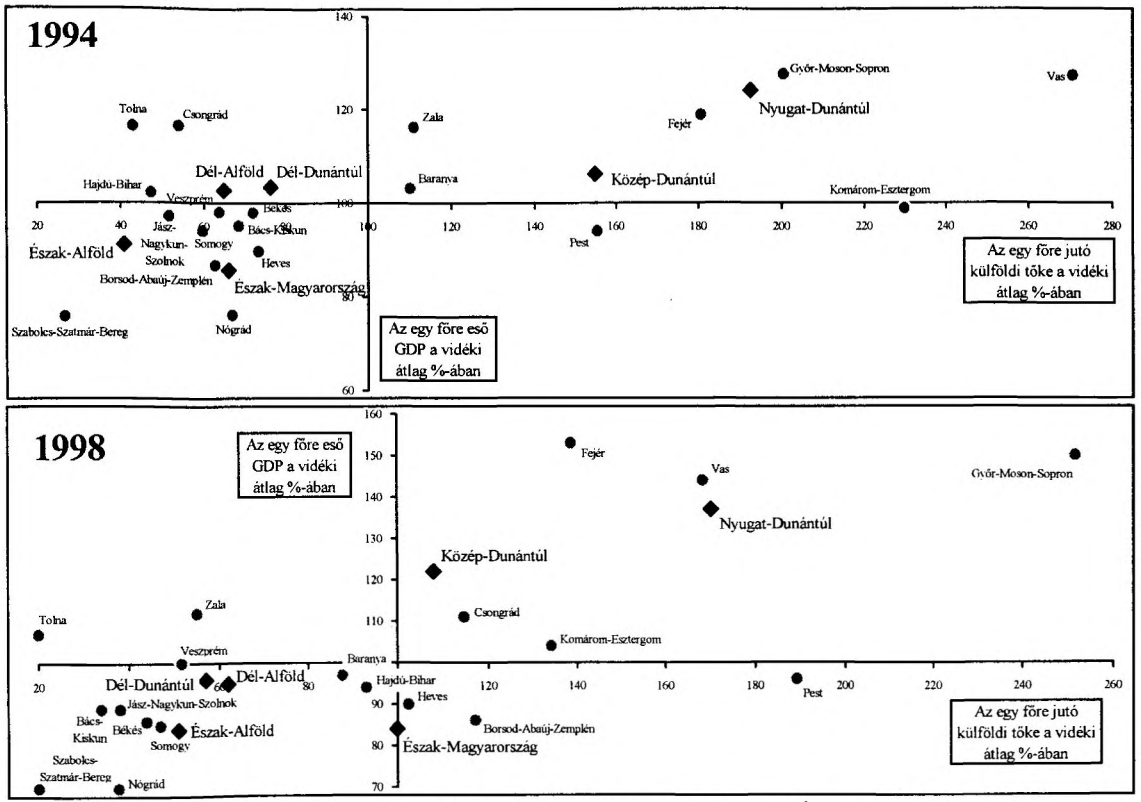
1998-ban az ipari export háromnegyedét a Központi, a Közép- és Nyugatdunántúli régió adta, a többiek csak statisztaszerephez jutottak. Ha pedig az exportrátát vesszük alapul, akkor már csak a két dunántúli régió marad, és azon belül is csak három megye: Fejér, Győr-Moson-Sopron és Vas (Budapest – ahogy említettük – szerepkörénél fogva egyre kevésbé ipari potenciál, a külföldi tőkebeáramlással végbement a város szerkezetváltása is a valós tercierizáció irányában, Pest megyét pedig a megkésettség okán eleddig inkább a mennyiségi növekedés jellemezte). A trendet nézve a csoporthoz a közeljövőben legfeljebb Komárom-Esztergom és Pest megye képes közel kerülni.

A harmadik jelentősebb területi különbségképző tényező a GDP szerinti gazdasági ágazati szerkezet. Az átalakuló magyar gazdaságban ez a vonatkozás egyelőre kialakulatlan, mert a markáns szerkezet a növekedési pálya stabilizálódásának (és szelekciójának) a terméke lehet, ami még nem történt meg.

Az általános ok mellett ugyanakkor néhány konkrétabb tényező is a szerkezet alakulás tendenciózussága ellen hatott. A területi szerkezet releváns módon a régió nagyságú területek esetében vethető fel, a megyék általában kicsik, a méretgazdaságossági szintnél kisebbek (jellemző, hogy például az európai

8. ábra

Az egy lakosra eső GDP és külföldi tőke a vidéki átlag százalékában, 1994, 1998[1]



Forrás: A Központi Statisztikai Hivatal adatközlése 1999. és Területi Statisztikai Évkönyv 1997. és 1998. alapján saját számítás.

modern területfejlesztési technikák – például a klaszterépítés, a hálózatok szervezése, de a logisztikai központok létesítése is – elégséges számú potenciális szereplő és főként megfelelő nagyságú kereslettel rendelkező piac hiányában nálunk a megyei területfejlesztési programok keretében aligha fordul elő, a regionálisoknál viszont igen). A régió, mint intézményesült területfejlesztési egység viszont csak a közelmúltban jött létre.

A másik ok a területi érdek eddigi foglalkoztatás központúsága (és egyoldalúsága), amely mintegy ráerősített az átalakulás időszakában egyébként szükségszerűen mennyiségi típusú fejlesztési trendre, a szelekció alig jelent meg.

A harmadik ok maga a privatizáció, amely – részben ismételten a foglalkoztatás miatt – a régi struktúra (esetenként javított változatának) átöröklését támogatta, az új, tőkehiányos környezetben, általános – irányítatlan – támogatási közegben, a költségvetés szükségleteiből visszaszámolt szabályozási környezet mellett (és sokszor azt kijátszandó) öntörvényűen és jórészt rövid távú érdekeket követve alakult.

A negyedik ok pedig az, hogy a megyék egyszeriben – és felkészületlenül – versenyhelyzetbe kerültek, és minden eszközzel – nem ritkán a „szomszédok kárára" – a másutt látott, bevált utakat forszírozták, függetlenül attól, hogy a gazdasági örökségük, kultúrájuk, adottságaik lehetővé tették-e azt vagy sem (minden „komparatív előny" volt).

Az átalakuló makrogazdaságon belül formálódó területi gazdaságban mindezek persze törvényszerűen megnyilvánuló folyamatok, ellenben hatásukban jórészt kizárják a tudatos minőségi építkezést (az majd egy következő szakasz trendje lehet).

Az ágazati szerkezet átalakulásának általános trendje a teljesítmények alapján is a tercier szféra felé való fokozatos súlyponteltolódás. Ehhez képest a területi GDP szektorok szinti eloszlása eléggé különböző képet mutat[2].

1995 és 1997 között nőtt a primer szektor GDP hozzájárulása Budapesten (igaz, az országoshoz képest harmad akkora részarány mellett) és Észak-Magyarországon, mindenütt másutt csökkent; a szekunder szektor hozzájárulása csökkent Észak-Magyarországon és a Dél-Alföldön, mindenütt másutt nőtt; nőtt a tercier szektor részesedése Észak-Magyarországon, a Dél-Alföldön, változatlan a Dél-Dunántúlon, másutt csökkent. A puszta felsorolás is érzékelteti, hogy az ágazati szerkezetet a GDP alapján és a szektorok szerinti bontást vizsgálva az átmenetiség jellemzi.

Valamivel tisztább – a végeken egyértelműbb – képet kapunk, ha a szerkezet alakulása szempontjából néhány jellemző elemet vizsgálunk.

A fejlődési trendek azt mutatják, hogy a növekedés (és fejlődés) motorja a feldolgozóipar és a pénzügyi-üzleti szolgáltatások. Ennek ellentettjeként a szerkezet problematikusságát a mezőgazdaság, illetőleg a költségvetési jellegű (közösségi vagy egyéb) szolgáltatások relatíve magas arányával szokás jellemezni,

ez ugyanis a többi szerkezeti elem gyengeségére utal (a mezőgazdaság lakmusz szerepe ismert, a költségvetési szolgáltatások esetében pedig normálisan a népességeloszlást nagyjából követő egyenletesség a jellemző a GDP hozzájárulásban is, minimális eltérést a központi igazgatási, valamint a felsőoktatási–klinikai centrumok nagyobb sűrűsödési helyein lehet találni).

A korábbiakban a területi különbségek kapcsán elmondottak tükrében semmi meglepő nincs a feldolgozó-ipari és pénzügyi–üzleti szolgáltatásokbeli fajlagos GDP területi képénél *(9. ábra)*.

A jobb felső negyedben található két dunántúli régió (és itt szerepelne Közép-Magyarország is) ma az ország térszerkezetében a növekedési zóna, egymáshoz egyre inkább közelítő fejlődési jellemzőkkel. A Dél-Alföld és főleg a Dél-Dunántúl fő szerkezeti problémája a viszonylag gyenge feldolgozóipar, amely a keresletképes regionális piac megtorpanásával visszafoghatja a pénzügyi–üzleti szolgáltatások fejlődését is.

Mindkét motorikus ágazat relatív fejletlensége miatt a két leginkább problematikus szerkezetű térség Észak-Magyarország és az Észak-Alföld.

Az általános területi gazdasági szerkezet kialakulatlansága, átmenetisége során elmondottakkal mintegy rímelve karakterisztikus elmozdulások a két időpont között nem történtek, minden régió stabilan a „korábbi mezőjében" maradt.

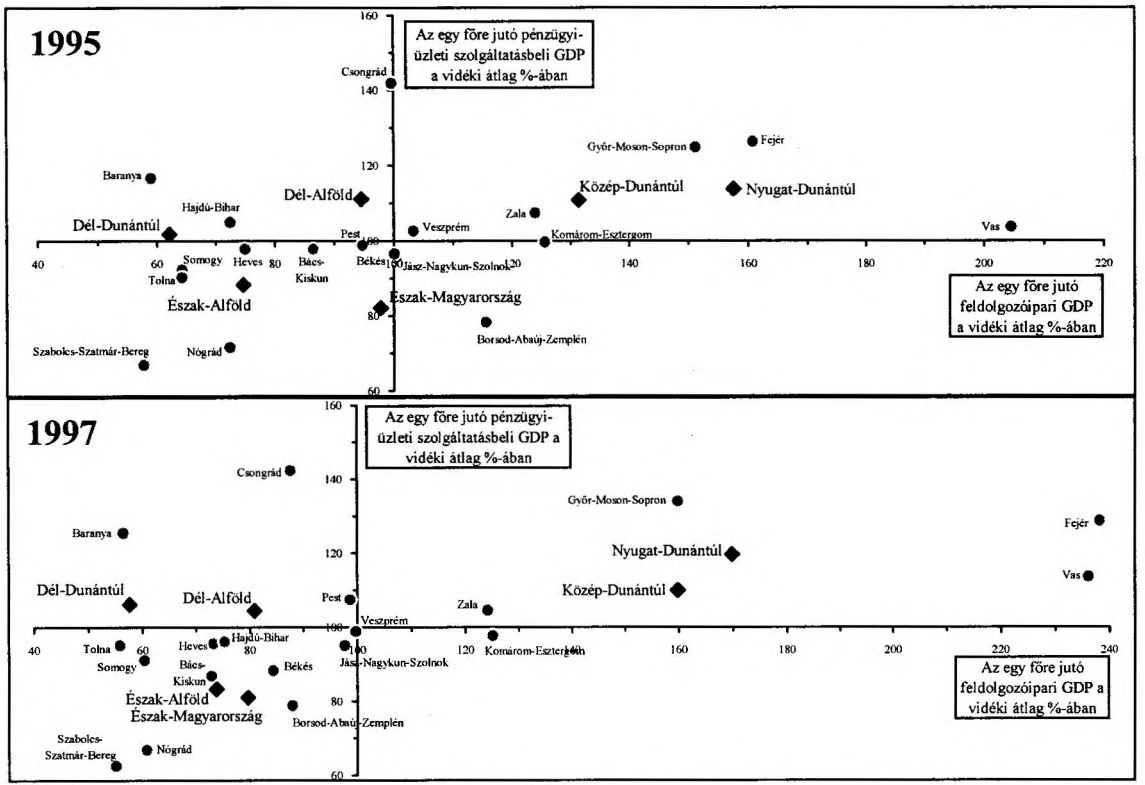
Valószínűleg nem járunk messze az igazságtól, ha a *8–9. ábrákat* a jövő regionális politikájának kiinduló helyzeteként, afféle diagnózisként értékeljük. A tőkeellátottság (külföldi tőke jelenléte) és a gazdasági teljesítőképesség, az iparosodottság és a (feldolgozó-ipari) piaci versenyképesség, a térségi gazdaságok ágazati szerkezete és a motorikus szektorok súlya rendkívül nagy különbségeket mutat és a térszerkezet alapkarakterisztikáját is adja. A világpiaci és európai trendeket nézve a térgazdaság szerepe felértékelődik (a globalizáció és a lokalizáció ismert dichotómiája miatt). A területi gazdaság modernizációjának és a térségi különbségek mérséklésének egyaránt ezek a területek adják a fő terrénumát. Sajátossága ennek pedig – a Budapestre korábban elmondottak azt valószínűsítik, hogy a főváros fejlődési pályája mintegy „túllép" a magyar térszerkezeten, és az európai városhálózat részeként nyitja meg az új fejlődési irányvonalát – az, hogy elsőrenden a „vidéki" térségek ügye, és ezen a szinten kell megteremteni a feladat súlyának megfelelő fejlesztési–fejlődési képességet.

Összefoglalás

A kilencvenes évek fordulója óta eltelt időszak lényegében két szakaszra osztható, a választóvonal a 1993–94-es év lehet. A első szakasz fő jellemzője a szükségképpen bekövetkező átmeneti, általános romlás, annak ellenére, hogy

9. ábra

Az egy fő átlagos népességre eső feldolgozó-ipari és pénzügyi-üzleti szolgáltatásbeli GDP a vidéki átlag százalékában, 1995, 1997



Forrás: A Központi Statisztikai Hivatal adatközlése 1999. alapján saját számítás.

megjelennek az új szervezetek, tevékenységek. A második szakasz fő jellemzője a stabilizáció – igaz, a korábbinál alacsonyabb szinten –, amely az új pályára épülő növekedés esélyét teremtette meg.

A gazdaság egészének alakulását jellemző eme két elkülönülő szakasz voltaképpen a gazdasági térszerkezet formálódásának mindenegyes vonatkozásában és minden (még a legfejlettebb) területegység esetében is kimutatható.

A nemzetgazdaság területi szerkezete (térbeli eloszlása) a három alaptényezője, nevezetesen a gazdasági szervezetrendszer, a foglalkoztatottság és a gazdasági teljesítményérték területi változásainak együttes hatásaként formálódik.

A társas vállalkozások területi eloszlása a dunántúli és leginkább a Budapest központú régiókban a gazdasági potenciál koncentrációját, a keleti országrészben pedig a dekoncentrációját mutatja. Mindezen felül azonban az elsődleges differencia Budapest kiemelkedése a mezőnyből: olyannyira jelentős a szervezeti koncentrációja, hogy amellett szinte eltompulnak az egyébként nem jelentéktelen egyéb területi különbségek.

A szervezetrendszer térszerkezetének alakulása a régiókat alkotó megyék mutatói alapján a régiókon belül – a megyék között – mind az irányokat, mind az intenzitást tekintve viszonylag egyenletes.

A szervezetrendszer alakulását mozgató tényezők többsége a korábbi fejlődés–fejlettség alapján állhat rendelkezésre egy-egy térségben, így bizonyos értelemben törvényszerű, hogy a kilencvenes években lényeges térszerkezeti átrendeződés nem történt, sőt bizonyos értelemben a korábbi különbségek még nőttek is.

A szervezetrendszer időben tartós és a mennyiségi változásokon túl a szervezeti struktúra minőségi átalakulását is mozgásba hozó elemei zömmel a külföldi tőke részesedéssel létrejött vegyesvállalatok voltak.

A területi gazdasági növekedés feltételeinek a sorában az általános tőkeszegénység miatt kitüntetett szerepe van az idegen (külső) forrás igénybevételének, a területi tőkeabszorpciós képességnek. Ebben a tulajdonságban a térségek versenyképessége, az attraktivitás játszik meghatározó szerepet. E versenyképesség – az eddigi folyamatok, és különösen a külföldi tőke területi terjedésének elemzése alapján – döntően három adottságból eredhet. Ezek:

- a széles értelemben vett környezeti minőség (amelyben a lokalitás minőségi jegyei újból felértékelődnek),
- a helyi–területi erőforrások színvonala (amelyben egyre határozottabban a humán tőke dominanciája és a gazdasági–gazdálkodási hagyományok és kultúra szerepe domborodik ki), valamint
- a földrajzi fekvés (amely általánosabban a közlekedési–hírközlési feltártságot, a gyors elérhetőséget, a fizikai és átvitt értelemben vett közelséget foglalja magában).

Mindezek együttesen a gazdasági térstruktúra alakulásában a különböző fejlődési periódusok egymásra rakódó, meghatározó erővonalait rajzolják ki, ahol a szerves fejlődésnek, az előzmények általi meghatározottságnak igen nagy a szerepe. Nem várható, hogy bármilyen beavatkozásra gyors áttörés menjen végbe.

1994 és 1998 között a fajlagos GDP-vel mért területi gazdasági teljesítőképesség 2,35-szörösére nőtt, és általában nagyobbodtak az átlag mögött rejlő területi különbségek, egyfelől a főváros–vidék viszonyban, másfelől a vidéken belül is.

A fő tendencia az volt, hogy a GDP-ben mért területi gazdasági teljesítőképesség terén 1994 és 1998 között a differenciálódás elsőrenden a vidéki térségek között erősödött fel, és azon belül is a megyék szintjén, kevésbé a régiók esetében.

A területi GDP alakulásában három fő tényezőnek tulajdoníthatunk meghatározó jelentőséget: a külföldi tőkének, az (ipari) exportképességnek és az ágazati szerkezetnek.

A külföldi tőke beáramlása 1993 és 1998 között összességében mérsékelte a területi különbségeket, de lényeges területi átrendeződést nem eredményezett. Az 1993-as térszerkezeti pozíciók – valamelyest összehúzódott szóródással – fennmaradtak. A kép vázlatosan az, hogy továbbra is meghatározó dimenzió a főváros és a Közép-magyarországi régió, azután a növekedés másodlagos hordozója a Dunántúl, de a Dél-dunántúli régió ezen belül hanyatlik, egyre inkább a kitörés jeleit egyelőre nem mutató keleti térségekhez sorolható. Ez utóbbi körben leginkább a Dél-Alföld helyzetének javulása értékelhető egy hosszabb táv perspektíváját tekintve is viszonylag stabilnak.

A kiegyensúlyozott és tartós növekedési hatást valószínűsítő terjedési típusba a Közép-magyarországi régió (azon belül főként a főváros, de egyre inkább Pest megye is), valamint Győr-Moson-Sopron sorolható, de ide tart Vas, Fejér és Komárom-Esztergom megye is. Veszprém, illetőleg Zala megyék ettől eltérő – gyengébb intenzitású és az átlagosnál elaprózottabb, ezért a térség gazdaságának egészére kevésbé hatni képes külföldi tőke jelenlét mutatkozik az esetükben – arculata miatt a két régió egésze egyelőre nem koherens ebben a tekintetben.

A többiek a külföldi tőke jótékony hatásából még kevésbé részesülnek.

1998-ban az ipari export háromnegyedét a Központi, a Közép- és a Nyugat-dunántúli régió adta, a többiek csak statisztaszerephez jutottak. Ha pedig az exportrátát vesszük alapul, akkor már csak a két dunántúli régió marad, és azon belül is csak három megye: Fejér, Győr-Moson-Sopron és Vas. A trendet nézve a csoporthoz a közeljövőben legfeljebb Komárom-Esztergom és Pest megye képes közel kerülni.

A harmadik jelentősebb területi különbségképző tényező a térségi gazdaság ágazati szerkezete. Az újraépülő magyar gazdaságban ez a vonatkozás egyelőre kialakulatlan, mert a markáns szerkezet a növekedési pálya stabilizálódásának (és szelekciójának) a terméke lehet, ami még nem történt meg.

A területi gazdasági fejlődés minőségi elemei, a tőkeellátottság (külföldi tőke jelenléte) és a gazdasági teljesítőképesség, az iparosodottság és a (feldolgozó-ipari) piaci versenyképesség, a térségi gazdaságok ágazati szerkezete és a motorikus szektorok súlya rendkívül nagy különbségeket mutat és a térszerkezet alapkarakterisztikáját is adja. A világpiaci és európai trendeket nézve a térgazdaság szerepe felértékelődik. A területi gazdaság modernizációjának és a térségi különbségek mérséklésének egyaránt ezek a meghatározó csomópontjai.

Jegyzetek

[1] A különbségek érzékelhetőbb bemutatása érdekében nem szerepel a főváros és Pest megye alkotta Közép-magyarországi régió, mert Budapest egy főre jutó külföldi tőkenagysága 1998-ban 5,3-szerese a vidéki átlagnak, a Pest megyével együttes átlag pedig valamivel több mint négyszerese (ezért vettük alapul egyébként a vidéki, főváros nélkül számolt átlagot). A fajlagos GDP-t tekintve a Közép-magyarországi régió előnye kisebb, 1,8-szeres (Budapesté pedig 2,31-szeres).

[2] A továbbiakban az egyes, a statisztikai nómenklatúrában szereplő ágazatok és alágazatok csoportosításánál az alábbi beosztást használjuk: *primer szektor*: mezőgazdaság, vad- és erdőgazdálkodás, halászat, bányászat és a villamosenergia-, gáz-, hő- és vízellátás; *szekunder szektor*: feldolgozóipar és építőipar; *tercier szektor*: kereskedelem, javítás, karbantartás, szálláshely szolgáltatás és vendéglátás, szállítás, raktározás, posta és távközlés (együtt a *hagyományos szolgáltatások*); pénzügyi tevékenység és kiegészítő szolgáltatás, ingatlanügyletek és bérbeadás (benne a K+F, a számítástechnika és a gazdasági–üzleti szolgáltatások) (együtt a *pénzügyi–üzleti szolgáltatások*); közigazgatás, társadalombiztosítás, oktatás, egészségügyi és szociális ellátás, egyéb közösségi szolgáltatások (együtt az *egyéb – vagy költségvetési jellegű – szolgáltatások*).

Irodalom

Csaba L. (1999) Hogyan maradjunk ki az Európai Unióból? – *Gazdaság*. 2. 25–36. o.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Enyedi Gy. (szerk.) (1993) *Társadalmi–területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Erdősi F. (1999) *Európa közlekedése és a regionális fejlődés*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

European Spatial Development Perspective. (1999) Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.

Hajdú Z. (ed.) (1999) *Regional Processes and Spatial Structure in Hungary in the 1990's.* Pécs, Centre for Regional Studies.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Horváth Gy. (1999) Regionális versenyképesség és a légi közlekedés. – Tésits R.–Tóth J. (szerk.) *Kommunikáció térben és időben.* Pécs, University Press. 102–112. o.

Hrubi L. (1997) Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. – *Tér és Társadalom.* 3. 87–92. o.

Hrubi L. (1997) Baranya megye fejlesztési koncepciója. – *Falu–Város–Régió.* 2. 21–24. o.

Jávorka E. (szerk.) (2000) *A tudástársadalom kiépítésének forrásai Magyarországon a térszerkezetben és a szellemi vagyon növekedésének tényezőiben.* Budapest, Oktatási Minisztérium.

Jelentés a területi folyamatokról (1992) Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium.

Nyitrai F.-né (szerk.) (1996) *A magyar gazdaság szerkezete, 1989–1995.* Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

Rechnitzer J. (1998) *Területi stratégiák.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Steiner, M. (ed.) (1998) *Clusters and Regional Specialisation.* London, Pion Ltd.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A KÜLFÖLDI MŰKÖDŐ TŐKE SZEREPE A MAGYAR IPAR DUÁLIS STRUKTÚRÁJÁNAK ÉS REGIONÁLIS DIFFERENCIÁLÓDÁSÁNAK KIALAKULÁSÁBAN

Barta Györgyi

A tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenet feladatainak teljesítése, illetve e folyamatok kifejlett stádiuma új pozíciókat teremtett az ipar számára is a magyar gazdaságon belül. Várható volt, hogy az erőforrások reallokációjában és átstrukturálódásában a tervgazdaságban túldimenzionált ipar leépül, részaránya kisebb lesz. Tíz év elmúltával már körvonalazódik az a szerep, amelyet az ipar betölt a már átrendeződött magyar piacgazdaságban. *Az ipar szerepe a gazdaság modernizációjában és főleg a gazdasági növekedésben meghatározó, súlya nagyobb a magyar gazdaságban, mint a közép- és kelet-európai országok többségében. A magyar gazdaság jellegzetes vonása, hogy az ipar az átmeneti időszakban, és azt követően is – igaz, nem kizárólagos – húzóereje maradt (1. táblázat).*

1. táblázat

A feldolgozóipari termelés változása 1993 és 1998 között (%)

Ország	1998	1993–98
Csehország	2,5	24,6
Magyarország	16,2	58,4
Lengyelország	6,7	67,8
Szlovákia	6,5	27,6
Szlovénia	3,9	15,2
Észtország	2,9	24,1
Lettország	0,0	4,7
Litvánia	7,0	– 15,2
Horvátország	3,2	7,9
Bulgária	– 9,4	– 3,9
Románia	– 18,1	– 4,2
Oroszország	– 5,2	– 34,2

Forrás: Transition report 1999. EBRD 74–75. o.

A gazdasági növekedés és a regionális kiegyenlítődés többnyire egymás ellenében mozgó folyamat. Ennek egy példája a magyar ipar regionális fejlődése is az átmenet éveiben. A képlet azonban nem ilyen egyszerű, mivel egyrészt a növekedés fő forrása ezúttal a külföldi működő tőke – a maga jellegzetességeivel; másrészt az ipar az 1990–es években már *nem az egyetlen motorja* a gazdasági fejlődésnek.

Az ipar területi folyamatait is sajátosan formálják ezek a körülmények.

A tanulmány célja, hogy bemutassa a külföldi működő tőke katalizátor szerepét a magyar iparban, amely egyrészt az ipari termelés és termelékenység dinamikus növekedését eredményezte, másrészt duális struktúra kialakulásához vezetett. Ez a dualitás jelenik meg az ipar regionális vetületében is, állíthatjuk, hogy az ipar duális szerkezete a területi egyenlőtlenségek egyik oka.

A külföldi működő tőke katalizátor szerepe a magyar feldolgozóiparban

1997-ben a világ külföldi működő tőke (KMT) állományának 0,04%-a volt Magyarországon elhelyezve, amely a világ országainak rangsorában a 35. helyet jelentette. A KMT/GDP arány 33%, amely a közepesen fejlett nyugat-európai országok átlagának több mint kétszerese, a világátlag háromszorosa. 1994 és 1997 között a magyar gazdaság bruttó állótőke beruházásainak egyharmada származott külföldi forrásból. Ez több mint ötszöröse a hasonló fejlettségű országokban kialakult arányoknak (*Simai* 2000). Végeredményben, a világ 50 legnagyobb cége közül 40 már Magyarországon van.

Magyarország kiemelkedik a közép- és kelet-európai országok sorából a külföldi működő tőke vonzását illetően. Sokáig Magyarország volt a KMT állományát tekintve is a közép- és kelet-európai térség vezető országa, jelenleg a térségben befektetett KMT mintegy 30%-a koncentrálódik itt. Az egy főre jutó KMT állománya majd kétszerese a csehországi, és 2,8-szorosa a lengyelországi átlagnak. A tőkebefektetések háromnegyed része származik az Egyesült Államokból és Németországból *(2. táblázat)*.

Ami a KMT *ágazati szerkezetét* illeti, igen jelentős az ipar, ezen belül is a feldolgozóipar aránya. Magyarország azok közé az országok közé tartozik, ahol a külföldi tulajdonú cégek részesedése a feldolgozóipari termelésből kiemelkedően magas (ez Magyarországon közel 70%-os).

Általános és speciális okok magyarázzák, miért került a feldolgozóipar a külföldi működő tőke befektetők érdeklődésének középpontjába. Magyarország a rendszerváltozást követően, azonnal vonzó kedvezményeket kínált fel a külföldi befektetők számára, hasonlóan Mexikóhoz, Írországhoz stb. (*Swain* 1998). Kétségtelen, hogy a fő vonzerőt az alacsony termelési költségek jelentették és

jelentik ma is, ebben is főleg az alacsony bérszínvonal. De a külföldi működő tőke vonzásában meghatározó szerepe volt kezdetektől fogva:

- a piacgazdaságba való átmenet feladatai következetes és gyors teljesítésének,
- az átmenet idejében megőrzött politikai és gazdasági stabilitásnak,
- a külföldi működő tőke előnyben részesítésének a gazdaságpolitikában (adókedvezményekkel, tőketámogatással és egyéb kedvezmények nyújtásával),
- Magyarország viszonylagos fejlettségének (képzett és kreatív munkaerő, megfelelő infrastruktúra főleg a közlekedésben, szállításban és távközlésben, valamint a fejlett bankrendszer kiépülése, a külföldi befektetők agglomerálódása, a magyar beszállítók piaci jelenléte, a helyi, viszonylag jó életminőség stb.)
- Magyarország (Budapest) geopolitikai helyzetének (kapu a nyugat-európai piac elérésére, potenciális hídfő, elosztóbázis Kelet-Európában) (*Fáth* 2000).

2. táblázat

Külföldi befektetés a közép- és kelet-európai régióban (1990–1999)

Ország	KMT (Mrd USD)	KMT/fő (USD)
Magyarország	21,5	1970
Csehország	13,5	1029
Szlovénia	1,6	800
Lengyelország	33,7	706
Szlovákia	2,2	350
Románia	2,2	97

Forrás: Fáth 2000, 83. o.

Az általános tendenciák mellett „magyar specialitás" volt a privatizáció jellege, amely először nagy tömegben a nagy iparvállalatokat kínálta eladásra a külföldi befektetők számára. Bár a zöldmezős beruházások is azonnal megindultak a rendszerváltozást követően, a privatizáció jellege is a feldolgozóipar kiemelt szerepét erősítette a külföldi működő tőke beruházásaiban.

A tíz év folyamán már jelentős eltolódás figyelhető meg a feldolgozóiparból a tercier szektor felé.

A feldolgozóipar jelentősége kiemelkedő, de folyamatosan csökkenő arányú az összes külföldi működőtőke-beruházásokból. A tercier szektor részarányának növekedését a villamosenergia-iparban bekövetkezett jelentős privatizáció szakította meg, de az utolsó három évben újra emelkedő tendenciájú a tercier rész-

arány (benne kiemelkedő a kereskedelem, a pénzügyi, és az ingatlan ügyletek szférája, valamint a szállítás, távközlés) *(3. táblázat).*

3. táblázat

A külföldi befektetések ágazati struktúrájának változása

Ágazat	A jegyzett tőkéből a külföldi befektetések ágazatonkénti megoszlása (%)							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Feldolgozóipar	56	54	50	49	43	40	39	38
Villamosenergia-ipar	0	0	1	0	13	14	14	14
Kereskedelem	13	14	14	14	12	12	13	12
Szállítás, távközlés	2	2	9	8	9	9	8	7
Pénzügyi	11	10	7	9	8	9	11	11
Ingatlan	8	9	8	9	6	7	8	11
Összesen	90	89	89	89	91	91	93	93
Tercier összesen	*38*	*40*	*43*	*44*	*38*	*40*	*42*	*45*

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyvek, Budapest, KSH.

A legutóbbi években a magyarországi működő tőke áramlásokban új tendenciák fedezhetők fel:

- a működőtőke-beruházáson belül a tulajdonosi hitelek aránya növekszik (ami a pótlólagos, illetve a profit visszaforgató beruházásokra jellemző),
- megnövekedett a repatriált profit aránya,
- megindult Magyarországról is a működő tőke export (*Antalóczy–Sass* 2000),
- a KMT ágazati szerkezetében eltolódás mutatkozik a feldolgozóiparból a tercier ágazatok irányába. Ha elfogadjuk azt az állítást, hogy a fejlett országokban a szolgáltatások vonzzák nagyobb arányban a külföldi működő tőkét, míg a fejlődő országokban a feldolgozóipar, akkor Magyarországon a KMT szerkezetében kimutatható változások is a fejlődés bizonyítékai.

Duális gazdasági struktúra

A dualizmus fogalmát a közgazdasági szakirodalom két – egymással szorosan összefüggő – értelmezésben használja. Egyrészt két politikai–gazdasági rendszer folyamatos együttélését, vagy kétpólusú politikai–gazdasági tagoltságot, térségi, társadalmi strukturális osztottságot egy társadalomban, másrészt e két társadalmi–gazdasági rendszer közötti korlátozott átjárást, a kapcsolatok hiányát értik e fogalmon.

A magyar gazdaságban nyomon követhető a duális struktúra kialakulása, amely nyilvánvalóan a külföldi működő tőke jelentős térhódításával függ össze.

Gazdasági növekedés és az ipar

Tíz évvel a rendszerváltozás után – a 30%-os visszaesést ledolgozva – a bruttó nemzeti termék (GDP) elérte újra az 1989. évi szintet. Az utóbbi három évben a magyar GDP évi növekedése meghaladta a CEFTA, az OECD és az Európai Unió országainak átlagos növekedését, így a magyar gazdaság felzárkózási folyamata a fejlett országok szintjéhez megindult.

Az 1989. évi szintet a gazdasági ágak közül csak az ipar, a szolgáltatások anyagi ágazatai közül pedig csak a szállítás–posta–távközlés érte el, illetve haladta meg. A feldolgozóiparon belül a gépipar a meghatározó ágazat, részaránya az ipari termelésben az 1998. évi 33%-ról 40%-ra emelkedett. A gépiparon belül a legnagyobb súlyú ágazat a villamos gépipar, műszergyártás, illetve a járműgyártás.

A gazdasági növekedés exportorientált, az ipari kivitel 1996 és 1999 között két és félszeresére növekedett. A gépipari export ebben az időszakban 40%-kal, a textilipari 16%-kal bővült, visszaesett viszont a vegyipar, a fa- papír- és nyomdaipar, valamint az élelmiszeripar exportja is. A belföldi értékesítés közel sem mutat az exporthoz hasonló teljesítményeket, csak az utóbbi években tapasztalható kismértékű növekedés.

Az ipari export 4/5-ét nagyvállalatok (legalább 300 főt alkalmazó) termelik.[1]

Az ipari foglalkoztatás 1998-ig folyamatosan csökkent (1991 és 1998 között közel fél millió ipari munkahely szűnt meg, 1999-ben a 10 évvel korábbi létszám kétharmadát alkalmazták az iparban). 1999-ben azonban már kismértékű létszámnövekedésről adtak számot a statisztikák. A feldolgozóipar termelékenysége radikálisan megnövekedett, amely az elmúlt években már nem a foglalkoztatottak számának csökkenéséből eredt, hanem a termelés jelentős növekedéséből, amely a termék innováció, friss tőkeinvesztíció, a technikai fejlődés és a modern vállalatvezetési módszerek eredménye *(4. táblázat).*

A magyar feldolgozóipar teljesítménye, termelékenységének növekedése kiemelkedő a többi közép- és kelet-európai országok között is. Közülük a fejlettebb országok termelékenységi grafikonjai követik a „J" görbét, a magyar feldolgozóipar termelékenység-növekedése azonban mindegyiknél meredekebben (már 1992/93-ban elérve az 1989. évi szintet).

Az eddig leírtakból az összegezhető, hogy *van a gazdaságnak egy része* (a feldolgozóipar és a szolgáltató szektor egyes ágazatai), *amely teljesítményeiben* (termelési értékében, hozzáadott értékében, exportorientáltságában, termelékenységében) *messze kiemelkedik a magyar gazdaság egészéből. Ez még önma-*

gában nem a dualizmus bizonyítéka, csupán annak létezésére utal. Feltételezhető, hogy ilyen kimagasló teljesítményekhez külső forrásokra, inputokra van szükség, és ezeknek a vállalatoknak, ágazatoknak eredményeit a hazai gazdaság nem képes felszívni. Ily módon ezek a kimagaslóan teljesítő ágazatok elkülönülő részt képeznek a gazdaságban, nem illeszkednek szervesen annak szövetébe.

4. táblázat

A termelékenység-növekedés a feldolgozóipar néhány ágazatában (%)

1997-ben (1996 = 100)	
Feldolgozóiparban	114,6
Ezen belül:	
Számítógépgyártás	244,3
Irodagép és számítógépgyártás	245,1
Híradástechnikai közszükségleti cikkek	274,6
Közúti gépjárműgyártás	140,7
Gépipar	*141,5*
1998 (1997 = 100)	
Hang- és képfelvételek számítástechnikai sokszorosítása	227,8
Számítógépgyártás	273,3
Irodagép- és számítógépgyártás	250,6

Forrás: Ipari és Építőipari Statisztikai Évkönyv, 1998. Budapest, KSH, 1999.

Összefüggés a külföldi vállalatok és az ipar kiemelkedő teljesítményei között

Azokban az ágazatokban, amelyekben magas a külföldi tulajdon részaránya, a termelési és termelékenységi index is magas, így következtetni lehet arra a tényre, hogy egyes ágazatok kiemelkedő teljesítményei a *külföldi tulajdonú vállalatokban* jönnek létre *(5. táblázat).*

A duális szerkezetnek még nyilvánvalóbb bizonyítéka a vámszabad-területen és a vámterületen működő cégek nettó árbevételének kimutatható különbségei *(6. táblázat).*

A vámszabad-területek vállalatainak 90%-a a gépiparhoz tartozik. Termelésük javarésze exportra kerül.

Ezek a megközelítések csak azt kísérlik meg bizonyítani, hogy a teljesítménybeli különbségek a vállalatok külföldi vagy hazai tulajdonlásához kapcsolhatók. De a dualitás ténye – vagyis az, hogy a külföldi vállalatok a hazai gazdaság fejletlensége, alacsony technikai színvonala, korlátozott kapacitásai stb.

miatt nem tud belesimulni a fogadó ország gazdaságába – tulajdonképpen még itt sem ragadható meg.

5. táblázat

A magyar feldolgozóipar néhány ágazatában a termelési eredmények és a külföldi tulajdon összefüggései (1997)

Ágazatok	A külföldi tőke arány a jegyzett tőkéből (%)*	Termelési index	Foglalkoztatási index	Termelékenységi index
Élelmiszer, italok	60,3	93,7	94,6	99,1
Dohányipar	93,3	96,3	95,5	100,9
Textilipar, ruházat	53,4	101,3	102,3	99,0
Fafeldolgozás	52,6	100,0	93,9	106,4
Papíripar	67,1	131,9	104,4	126,3
Vegyipar	54,8	104,8	96,1	109,0
Nemfémes ásvány	71,3	103,4	99,1	104,3
Irodagép és számítógép	74,3	376,4	153,5	245,1
illetve ipari gépek	78,8	109,8	109,6	99,8
Híradástechnikai	53,2	237,8	143,3	165,9
Közúti gépjármű	72,0	166,0	118,0	140,7
Gépipar	62,3	157,3	111,2	141,5
Feldolgozóipar	56,8	115,4	100,7	114,6

* Azok az ágazatok, ahol a külföldi tőke aránya meghaladja az 50%-ot (a kettős könyvvitelt vezető vállalkozások adatai)

Forrás: Ipari és Építőipari Statisztikai Évkönyv, 1998. Budapest, KSH, 1999.

6. táblázat

A vállalatcsoportok nettó árbevételének változása (volumenváltozási láncindex) (%)

Év	Vámszabad-területen	Vámterületen
1995	174,8	108,8
1996	256,6	105,6
1997	491,9	117,7
1998	163,8	116,3
1999 I. félév	148,6	109,3

Forrás ECOSTAT Monitoring '99/VII–IX. A felzárkózás esélyei.

A vállalatok közötti kapcsolathiányok – a „be nem ágyazódás" problémái

A külföldi működő tőke a fogadó ország számára több szempontból játszik kulcsfontosságú szerepet:

- működő tőkét hoz a tőkeszegény gazdaságokba,
- felgyorsítja a gazdasági fejlődést (munkahelyeket teremt, növeli a jövedelmeket, az exportot),
- elősegíti a gazdaság strukturális átalakulását, a magasabb termelékenység felé való elmozdulást, a technológiai fejlődést, végső soron a felzárkózási folyamat fontos eszköze,
- lehetővé teszi a fogadó országok intenzívebb integrálódását a világgazdaságba.

Ahhoz, hogy a külföldi működő tőke betöltse e feladatokat a fogadó országokban

- a működő tőke folyamatos beáramlására van szükség,
- a fogadó országoknak meg kell „kötniük" a már beérkezett tőkét, nehogy elmozduljon az olcsóbb termelési költségű helyek felé,
- a fogadó ország felzárkózási folyamatához „minőségi" működő tőke beáramlását kell ösztönözni,
- a KMT pozitív és tartós hatást akkor fog gyakorolni, ha *beágyazódik* a fogadó ország gazdaságába.

A külföldi működő tőke a fogadó ország gazdaságában – minőségétől függően – *fejlődő* vagy *függő helyzetet* hoz létre. A *fejlődő modell* esetében, a külföldi vállalatokban a szakképzettségi szint magas, tevékenységük a fogadó országok vállalataival való együttműködésre épül, és jelentős hozzáadott értéket termel, a beruházások hosszú távúak. A külföldi vállalatok mélyen beágyazódnak a helyi gazdaságba, bonyolult, kölcsönkapcsolatokon alapuló hálózatot hozva létre, amely hozzájárul a helyi cégek bővüléséhez és a térség gazdasági növekedéséhez.

A *függő modellben* rövid távú beruházásokat hoz létre a külföldi működő tőke, a külföldi vállalatok laza szálakkal kapcsolódnak a helyi gazdasághoz, a beágyazódás lassú és felszínes, a helyi alvállalkozások fejletlen technológiával termelnek. A külföldi és a hazai vállalatok közötti együttműködés gyenge, védtelen a külső erőkkel, a külföldi vállalatok központi döntéseivel szemben.

A fejlődő modell két esetben jön létre: ha a multinacionális vállalatok a fejlett ország „minőségi" alvállalkozóival hoznak létre együttműködést, hálózatot; illetve, ha a fogadó ország fejlett kutató–fejlesztő potenciállal rendelkezik. Mindkét esetben elengedhetetlenül szükséges a fogadó ország megkülönböz-

tett politikai, pénzügyi, jogi stb. támogatása, illetve a képzett és kreatív munkaerő jelenléte (*Coe* 1997). A kutatáshoz és fejlesztéshez a külföldi működő tőke nemigen járul hozzá, még ott sem, ahol a KMT jelenléte sikeresnek bizonyult (feltételezhetően azért nem, mert a felfutó ágazatokban a stratégiai fontosságú K+F tevékenységet az anyaországban őrzik, a lefutó ágazatokban viszont már nincs szükség jelentős K+F tevékenységre). A hazai gazdaság viszont csak akkor válik a minőségi KMT számára fogadóképessé, ha kutató, fejlesztő tevékenysége fejlődik és sikeres (*O'Sullivan* 2000).

A külföldi és a hazai vállalatok közötti kapcsolatokra azért van szükség, mert e kapcsolatokban a hazai cégek részt vesznek a kollektív és kummulatív tanulási folyamatban, versenyképesebbé válnak, és végül csökkenthetik függésüket a multinacionális vállalatoktól. A külföldi vállalatok beágyazottságának kiépítése tehát nemcsak azért fontos a fogadó ország számára, hogy megkösse a már betelepedett külföldi tőkét, hanem azért is, hogy segítsen a hazai gazdaságnak, vállalatoknak a hosszú távú tanulási folyamat révén magasabb fejlettségi szintre emelkednie.

Magyarországon a külföldi és a hazai vállalatok közötti kapcsolatokat jelenleg két szempont határozza meg elsősorban: a magyar gazdaság relatív fejletlensége, műszaki elmaradottsága, valamint a külföldi működő tőke magyarországi működésének viszonylag rövid múltja. Az idő múlása, önmagában azonban nem segíti az együttműködés magasabb szintre emelkedését, példa erre a mexikói maquiladora gazdaság, ahol 25 év elmúltával a külföldi érdekeltségű vállalatok termelésében mindössze 1,9%-ot tettek ki a mexikói termékek és szolgáltatások (*Árva* 1999).

Magyarországon a külföldi és hazai vállalatok közötti együttműködés még kezdetleges, a munkamegosztásban a magyar gazdaság alárendelt szerepet játszik.

A betelepülő külföldi vállalatok, főleg a multinacionális vállalatok input–output kapcsolataikban fokozatosan illeszkednek a fogadó ország gazdaságába (a példák sora azt mutatta, hogy eleinte igyekeztek maguk biztosítani, vagy külföldről igénybe venni a legelemibb szolgáltatásokat is, és az infrastruktúra fejlesztésének sokat hangoztatott igénye is éppen azzal függ össze, hogy számukra is kedvezőbb lenne, ha a helyi szolgáltatásokat fokozottabb mértékben tudnák igénybe venni).

Több kutatás foglalkozott (*Barta* 1997; *Makó–Ellingstad–Kuczi* 1997) a Székesfehérváron működő vállalatok kapcsolati rendszereivel, részvételükkel a térbeli munkamegosztásban. A felmérések akkor egyértelműen azt bizonyították, hogy a hosszú ideje működő privatizált cégek inputjaik nagyobb részét szerezték be a régióból és főként Magyarországról, mint az új zöldmezős cégek. Az is érthető, hogy a külföldi vállalkozások inputjainak nagyobb része származott külföldről (főként az EU-országaiból), mint a hazai vállalatoké. Mindez azt

bizonyította, hogy a vállalatok közötti kapcsolatok kiépüléséhez hosszú időre van szükség, a partnerek kiválasztása a helyismerettől és a kialakult bizalomtól, ismertségtől is függ. A termék-kibocsátás területi irányait illetően a magyar cégek sokkal nagyobb arányban értékesítettek a régión belül, illetve Magyarországon, mint a külföldi vállalatok. Ugyanez a különbség megjelent a külföldi tulajdonú zöldmezős és privatizált vállalatok között is. A magyarázat hasonló volt a termék inputok térségi megoszlásához, vagyis a vállalatközi kapcsolatok kialakulása és változása időigényes. A külföldi, és főleg a jogelőd nélküli külföldi vállalatok még lazán kapcsolódnak a térség gazdaságához. (*Makó–Ellingstad–Kuczi* 1997).

- A *hazai beszállítói–alvállalkozói rendszer* lassan épül ki, a kapcsolatépítés időigényes folyamat. A települő külföldi vállalatok nehezen találnak magyar beszállítókat, sok esetben a hazai kis- és középvállalatok műszaki felkészültsége nem felel meg a Magyarországon működő külföldi nagyvállalatok, multinacionális vállalatok minőségi követelményeinek. Például, a Magyar Suzuki, a legnagyobb külföldi beruházások egyike, érdekelt volt abban, hogy megpróbáljon kooperálni a magyar iparral. Az autóexportra vonatkozó nemzetközi megállapodások szerint a japán Suzuki csak akkor bővíthette eladásait a nyugat-európai piacokon, ha termékében legalább 60% a Magyarországon, illetve Európában előállított részarány. Mintegy 400 magyar vállalkozó jelentkezett a Suzuki felhívására, amikor a gyár beszállítókat keresett. A szigorú megmérettetésnek azonban csak 34-en feleltek meg. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a japán–magyar együttműködési rendszer jól működik. Sőt, azáltal, hogy a magyar beszállítóknak is vannak beszállítói, a japánok magas minőségi követelményrendszere továbbterjed a magyar ipar más területeire is. A hálózat kiépült, amelyet a japánok sem bővíteni, sem lényegesen megváltoztatni nem szándékoznak.
- A *bérmunka* már megjelent a magyar vállalatokban a rendszerváltozás előtt, jobbára a gazdasági reformnak köszönhetően. A bérmunka a külföldi és a magyar együttműködés legegyszerűbb, első stádiuma, amelyben a külföldi partner szinte kizárólag a magyar munkaerőt veszi igénybe a hazai gazdasági környezetből. A multinacionális vállalatoknak vagy más jelentős külföldi partnernek végzett bérmunka még így is elfogadható nyereséget, és általában technológiai előrelépést is jelent a bérmunkát végző vállalatnak. 1995-ben a teljes ipari export 30,1%-a bérmunka volt, ezen belül a könnyűipari export 65%-át, a konfekcióipari export 95%-át, a cipőgyártás 97%-át tette ki (*Cseh* 1997). A bérmunka mentette meg a ruházati ipart Magyarországon, és általában, a bérmunka elfogadható túlélési stratégiának. De a bérmunkából nagyon nehéz a ki- és továbblépés. A bérmunkát végző cégek elkényelmesednek, nem alakul ki gyakorlatuk

az önálló fejlesztésben, másrészt nem tudnak elég tőkét felhalmozni a fejlesztéshez.

Az említett példák nyilvánvalóan a *függő modell példái,* erősítik a magyar gazdaság duális szerkezetét. Ahhoz, hogy a munkamegosztásban érdemibb szerep jusson a magyar gazdaságnak aktív gazdaságpolitikát kell folytatni. Lengyel László írja... „Egy globális világban élünk, ahol bizony óriásvállalatok vagy kevésbé óriásvállalatok ki-be járnak, és a pénzügyi és informatikai rendszerek ki–be települnek az ország területén, az a kérdés, hogy tud velük tartósan együttműködni egy gazdaság, befogadja őket, vagy nem" (*Lengyel* 2000, 21). Ki kell egészíteni ezt azzal, hogy a fogadó országnak is vannak lehetőségei, és törekednie kell arra, hogy gazdaságának felzárkózásához *megfelelő* külföldi működő tőkét vonzzon az országba.

A külföldi működő tőke hatása a gazdaság területi folyamataira

A vidéki gazdaság differenciálódásában meghatározó az ipar szerepe

A rendszerváltozást követő években erőteljes területi differenciálódás ment végbe, amelynek egyértelmű nyertese a budapesti agglomeráció volt. (Hasonló folyamatokat regisztráltak a többi közép- és kelet-európai fővárosi régióban is: az egy főre jutó GDP Prágában 153%-a, Varsóban 170%-a, Budapesten 181%-a, Bukarestben 125%-a, Szófiában 250%-a, Pozsonyban 175%-a volt a megfelelő ország átlagának. [*Horváth* 1997]). A kilencvenes évek közepére kialakult a területi fejlettség régiók és megyék szerinti új rangsora, amely azóta alig változik:

- Közép-Magyarország (az egy főre jutó GDP-t tekintve 50%-kal az országos átlag felett),
- Nyugat-Dunántúl (az országos átlagot egyre jobban – jelenleg több mint 10%-kal – meghaladva),
- Közép-Dunántúl (az országos átlaghoz közelítve),
- Dél-Dunántúl, Dél-Alföld és Észak-Alföld (növekvő lemaradással az országos átlagtól),
- Észak-Magyarország (30% körüli lemaradással az országos átlagtól)[1].

A megyék sorrendje sem változott számottevően az elmúlt években, Pest és Heves megye pozíciói javultak, Jász-Nagykun-Szolnok, Békés és Bács-Kiskun megye relatív helyzete romlott. Éles törésvonalak húzódnak Budapest, a vezető Fejér–Győr-Moson-Sopron és Vas megye hármasa között, valamint a többi megye és a sort záró Szabolcs-Szatmár és Nógrád megye között.

Kiss János (1998) kutatásai kimutatták, hogy *a vidéki gazdaság differenciálódásában meghatározó szerepe van az iparnak.* Annak ellenére, hogy a megyék gazdasági struktúrájában már a tercier szektor dominál (mind a keresők aránya, mind a GDP-ből való részesedés meghaladja az 50%-ot), a vidéki régiók gazdasági fejlettsége (az egy főre jutó GDP) és az iparban előállított GDP megyénkénti arányai között szoros korreláció mutatkozik *(7. táblázat).*

7. táblázat

A gazdaság ágazati szerkezete és a fejlettsége közötti korreláció, 1995-ben

Ágazat	GDP/fő és a keresők aránya közötti lineáris korrelációs együttható értékei		GDP/fő és az ágazati GDP közötti lineáris korrelációs együttható értékei	
	Magyarország	vidék (Budapest nélkül)	Magyarország	vidék (Budapest nélkül)
Mezőgazdaság	– 0,42	+ 0,05	– 0,56	– 0,16
Ipar	– 0,31	+ 0,31	– 0,16	+ 0,50
Tercier	+ 0,56	– 0,45	+ 0,45	– 0,50

Forrás: Kiss 1998, 150. o.

A vidéki gazdaság modernizálódásában a feldolgozóipar vált meghatározó erővé, főként azáltal, hogy a korszerű feldolgozóipar jelentős hatást gyakorolt a foglalkoztatás bővítésére, illetve, hogy a termelékenyebb ipar a gazdaságilag fejlettebb területen helyezkedik el. A magyarországi vidék gazdasági fejlődésében az ágazatok szerepe eléggé sajátos:

- az ipar a fejlődés motorja, erős differenciáló hatása annak ellenére kimutatható, hogy az ipari megyék egy része a fejlettségi rangsor elején (északnyugat-dunántúli megyék), másik része a végén (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád megye) helyezkedik el,
- a tercier ágazat – meghatározó részaránya ellenére – nem a gazdaság húzóereje, struktúrájában az alacsony termelékenységű szolgáltató ágazatok dominálnak.

Budapest gazdasági fejlődése viszont egyértelműen a tercier jelleg erősödésével függ össze, elsősorban a magas termelékenységű tercier ágazatok fővárosi koncentrációjának köszönhetően. (1996-ban a pénzügyi tevékenység GDP-jének 61%-át állították elő Budapesten, az ingatlanügyletek a megfelelő ágazat GDP-jének 47%-át, a kereskedelem 44%-át, a szállítás–posta–távközlés 39%-át, a vendéglátás 37%-át adta a budapesti gazdaság).

Mindemellett, fel kell hívni a figyelmet a budapesti ipar dinamikus fejlődésére is. Az 1990-es évek elején a külföldi működőtőke-befektetések nagyobb hányada még az iparba irányult, és jelenleg is nagyobb arányú a külföldi tőke

érdeklődése a budapesti ipar iránt, mint a hazaié. A mintegy 100 ezer munkahelyet tömörítő ipari tevékenység Budapesten is növekedési pályára került 1994 óta. A vegyipar, élelmiszeripar és a gépipar termelése és exportja az ország iparában ma is számottevő. A budapesti ipar karcsúsodása tény, de az agglomerációs gyűrű ipari terjeszkedése, zöldmezős beruházásai és főként magas szintű termelékenysége a nyugat-dunántúli megyékét is felülmúlja. A prognózis a budapesti agglomeráció iparának dinamikus fejlődését jósolja.

Összefoglalva, Budapest és a vidéki Magyarország gazdasági fejlődése eltérő strukturális átalakuláshoz kapcsolható: Budapesten a tercier ágazat, vidéken a feldolgozóipar a fejlődés motorja. De Budapest, illetve a megyék között sem a jelentős gazdasági fejlettségi különbségek, sem az eltérő gazdasági struktúrák nem azonosíthatók a dualitás kialakulásával. Vagyis az eltérő fejlődési folyamatokból nem következik, hogy Budapest és a vidék gazdaságai között ne alakultak volna ki szoros és bonyolult kapcsolati rendszerek. Feltételezhető – empirikus kutatásokkal kevéssé tudjuk alátámasztani – hogy a budapesti és a vidéki gazdaság között formálódó kapcsolati rendszerek, hálózatok, erősítik a centrum–periféria megosztottságot.

A külföldi működő tőke szerepe a térbeli dualitás kialakulásában

A külföldi működőtőke-beruházások ágazati szerkezetében egyértelműen kirajzolódnak a Budapest és a vidék közötti jellegzetes strukturális különbségek *(8. táblázat).*

8. táblázat

A külföldi érdekeltségű vállalatok beruházásainak gazdasági ágazatok szerinti megoszlása, 1998-ban (%)

Ágazatok	A külföldi érdekeltségű vállalatok beruházásainak teljesítményérték szerinti megoszlása (%)	
	Budapest	vidék
Mezőgazdaság	0	1
Ipar	27	72
Építőipar	3	2
Szolgáltatás összesen	*70*	*25*
Kereskedelem	9	7
Vendéglátás	2	0
Szállítás, posta, távközlés	24	16
Pénzügyi szolgáltatások	16	1
Ingatlanügyletek	19	1

Forrás: Megyei Statisztikai Évkönyvek; Budapest Statisztikai Évkönyv, 1998. KSH, 1999.

A vidéki külföldi működőtőke-beruházás és a feldolgozóipari GDP között igen szoros a korreláció (1995-ben a vidéki feldolgozóipari GDP és a vidéki külföldi jegyzett tőkeállomány közötti korreláció r = 0,77, 1996-ban r = 0,83 értéket mutatott).

Ezt a térbeli–gazdasági struktúrát elsősorban a zöldmezős beruházások mintázzák, amelyek egyébként az összes külföldi működőtőke-beruházás 22%-át teszik ki, kétharmaduk az Észak-Dunántúlra telepedett, ugyancsak kétharmadnyi részük gépipari beruházás. Például, Szentgotthárd 250 km-es körzetében található az európai autómotor-gyártás több mint fele (*Fáth* 2000). Van ugyan némi területi elmozdulás a zöldmezős beruházásokban a Duna vonalán déli irányban, valamint átlépve a Dunát, az ország keleti térségeibe irányulóan is, de ez egyelőre nem számottevő folyamat.

A külföldi működőtőke-beruházás területileg erősen koncentrálódik, a budapesti agglomerációba került a 60–65%-a, az észak-dunántúli térségbe 16%-a, tehát az ország területének alig egynegyedén tömörül a külföldi beruházások több mint 80%-a *(9. táblázat).* (Meg kell jegyezni, hogy a jegyzett tőke nem tartalmazza a vállalatok pótlólagos beruházásait, amely a privatizáció lezárulásával és az új vállalat alapítások számának csökkenésével a külföldi beruházások egyre nagyobb hányadát adja. Csak a tulajdonosi jövedelmekből visszaforgatott rész évente a tőkejövedelmek 40–48%-át teszi ki, amely a jegyzett tőkeállomány teljes értékéhez viszonyítva kb. 10–15%-nyi. Minden valószínűség szerint a visszaforgatott tőkejövedelem és a pótlólagos beruházások általában, a már kialakult területi különbségeket erősítik).

9. táblázat

A külföldi működőtőke-beruházás területi szerkezete 1998-ban

Régió	A jegyzett tőkeállomány külföldi befektetéseinek megoszlása (%)	Zöldmezős beruházások
Közép-Magyarország	65	18
Észak-Dunántúl	15	67
Alföld	9	7
Északkelet-Magyarország	7	4,5
Dél-Dunántúl	4	3,5
Összesen	100	100

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv, 1998; Diczházi B. 1999.

Az észak-dunántúli és a budapesti agglomeráció térsége egyre inkább összefüggő körzetté fejlődik (részeként a határokon túli – Bécs–Pozsony–Brno központú – potenciális gazdasági régiónak). Győr szerepe, súlya olyan mértékben növekedett az elmúlt évtizedben, hogy kiemelkedve az öt nagyváros közül,

Budapest után egyre inkább önálló szintet jelent a települési struktúrában. A térség vállalatai között sűrűsödő kapcsolati rendszerek alakulnak ki. Az azonos ágazati struktúra – a gépipar dominanciája – egyrészt versenyt, másrészt szoros munkamegosztást hoz létre a vállalatok között. Együtt használják a térség munkaerő bázisát és infrastruktúráját. Jól ismert, hogy már hiány mutatkozik e térség munkaerőpiacán a szakképzettekből, a külföldi vállalatok versengenek egymással a munkaerőért. A magyar kis- és középvállalatok mellett nagyobb számban jelennek meg a külföldi kis- és középvállalatok is, mint a multinacionális vállalatok alvállalkozói, beszállítói.

Felállítható az a hipotézis, hogy – kizárólag a külföldi működő tőke beruházásokhoz kapcsolódóan – a dualitás térben is megjelenik, nem mint Budapest–vidék kettősség, hanem Észak–Dunántúl és a budapesti agglomeráció összefüggő gazdasági körzetének, valamint az ország többi területének kettőssége. A térbeli dualitás kialakulása, alapjában véve kedvezőtlen területi folyamat, az ország gazdasági szétszakadásának folyamata. Nem kis pozitívumnak az tekinthető, hogy a külföldi működő tőke által generált dinamikus fejlődés Budapestnél lényegesen tágabb térségre terjed ki. A magyar gazdasági és területi fejlesztés nagy kihívása e térbeli–gazdasági dualitás csökkentése, annak elősegítése, hogy a külföldi működő tőke dinamizmusa szétterjedjen az egész ország területén.

Összefoglalás

A külföldi működő tőke (KMT) beruházás a gazdasági növekedés egyik legfontosabb katalizátora Magyarországon. A KMT/GDP arány a közepesen fejlett nyugat-európai országok átlagának több mint kétszerese, a világátlag háromszorosa. 1994 és 1997 között a magyar gazdaság bruttó állótőke beruházásainak egyharmada származott külföldi forrásból. Ez több mint ötszöröse a hasonló fejlettségű országokban kialakult arányoknak. *A külföldi működőtőke-beruházás ágazati szerkezetében az ipar jelentősége kiemelkedő,* de folyamatosan csökkenő arányú. Mindazonáltal, Magyarország ma is azok közé az országok közé tartozik, ahol a külföldi tulajdonú cégek részesedése a feldolgozóipari termelésből közel 70%-nyi, igen magas arány.

A feldolgozóipar és a szolgáltató szektor egyes ágazatainak teljesítménye (termelési értéke, hozzáadott értéke, export orientáltsága és termelékenysége) kiemelkedik a magyar gazdaság egészéből. A kiugró teljesítményhez külföldről érkező forrásokra, inputokra van szükség, és ezen ágazatok termékei nagyrészt exportra kerülnek. Ily módon a kimagaslóan teljesítő ágazatok nem illeszkednek szervesen a magyar gazdaság szövetébe. A gazdaságnak ebben az – eredményei alapján különálló – részében a külföldi tulajdon részaránya jellegzetesen ma-

gas. *Magyarországon, a kilencvenes években, a duális gazdaság körvonalai alakultak ki, amely egyértelműen a külföldi működő tőke jelenlétével kapcsolatos.*

A gazdaság területi átstrukturálódását jelentős mértékben befolyásoló gazdasági folyamatok:

- A gazdasági növekedés területi differenciálódással járt. Budapest, a budapesti agglomeráció, illetve a nyugat-dunántúli régió vált e folyamatok nyertesévé, az észak-magyarországi régió, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye gazdasági teljesítményei egyre jobban lemaradnak az országos átlagtól.
- A vidéki gazdaság fejlődésében az ipar a húzóerő, differenciáló hatása annak ellenére kimutatható, hogy az ipari megyék egy része a fejlettségi rangsor elején, másik része a végén helyezkedik el. A tercier ágazat nem vált vidéken a gazdaság motorjává, struktúrájában az alacsony termelékenységű szolgáltató ágazatok dominálnak. Budapest gazdasági fejlődése viszont a tercier jelleg erősödésével függ össze, főleg a magas termelékenységű tercier ágazatok fővárosi koncentrációjának tulajdoníthatóan. Mindemellett a budapesti ipar is dinamikusan fejlődik, az agglomerációs gyűrű iparának termelékenysége élenjáró az országban.
- A gazdaság térbeli folyamataiban meghatározó a külföldi működőtőke-beruházás. Területileg erősen koncentrálódik, a budapesti agglomerációba került a 60–65%-a, az észak-dunántúli térségbe 16%-a, tehát az ország területének alig egynegyedén tömörül a külföldi beruházások több mint 80%-a. Vidéken a KMT beruházás és a feldolgozóipar teljesítménye (GDP) között egyre szorosabb korreláció alakult ki az elmúlt években.
- Hipotézisként állítható, hogy a gazdaság/ipar beruházási, ágazati, vállalati struktúrájában kialakult dualizmusa *térben* is megjelenik, nem mint Budapest–vidék kettősség, hanem mint Észak-Dunántúl és a budapesti agglomeráció összefüggő gazdasági körzetének, valamint az ország többi területének kettőssége. A térbeli dualitás kedvezőtlen területi folyamat, amelynek oldása a magyar gazdaság-és területfejlesztés nagy kihívása.

Jegyzet

[1] *Forrás:* Magyarország, 1999. Budapest, KSH (2000).

Irodalom

Antalóczy K.–Sass M. (2000) Működőtőke-áramlások, befektetői motivációk és befektetésösztönzés a világgazdaságban és Magyarországon. – *Közgazdasági Szemle.* 5. 473–496. o.

Árva L. (1999) Globalizáció és gazdasági növekedés: kérdőjelek és felkiáltójelek. – Matolcsy Gy. (szerk.) *Növekedés és globalizáció.* Budapest, Kairosz Kiadó, Növekedéskutató. 11–68. o.

Barta Gy. (1997) Műszaki versenyképesség az átmeneti gazdaságban: külföldi és hazai vállalatok a magyar iparban. – *Tér és Társadalom.* 4. 105–118. o.

Coe, N. (1997) US Transnationals and the Irish Software Industry. – *European Urban and Regional Studies,* 3. 211–230. o.

Cseh J. (1997) *A magyar textil-és textilruházati ipar helyzete, a versenyképességét meghatározó tényezők.* Műhelytanulmány. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék.

Diczházi B. (1999) A külföldi zöldmezős ipari beruházások hatása a növekedésre. – Matolcsy Gy. (szerk.) *Növekedés és globalizáció.* Budapest, Kairosz Kiadó, Növekedéskutató. 105–125. o.

Fáth, P. (2000) Befektetők tapasztalatai és várakozásai Magyarországon. Belépés a XXI. századba. ECOSTAT Konferencia. – *ECOSTAT Időszaki Közlemények.* VI. 81–101. o.

Horváth Gy. (1997) Európai integráció, keleti bővítés és a magyar regionális politika. – *Tér és Társadalom.* 3. 17–57. o.

Kiss J. (1998) Az ágazati gazdaságszerkezet szerepe a regionális differenciálódásban Magyarországon. – *Tér és Társadalom.* 1–2. 138–162. o.

Lengyel L. (2000) A gazdasági átalakulás társadalmi feltételei az ezredfordulón. – Dezséríné dr. Major M.– Kulcsár P. (szerk.) *A piacgazdaság 10 éve – hogyan tovább?* Budapest, Ipargazdasági Kutató és tanácsadó Kft., Piacgazdaság Alapítvány. 14–24. o.

Makó Cs.– Ellingstad M.–Kuczi T. (1997) REGIS Székesfehérvár region. Survey results and interpretation. Center for Social Conflict Research, Hungarian Academy of Sciences.

O' Sullivan, M. (2000) The sustainability of industrial development in Ireland. – *Regional Studies.* 3. 277–290. o.

Simai, M. (2000) A világgazdasági konjunktúra és a gazdálkodás. – *ECOSTAT Időszaki Közlemények.* VI. 31–43. o.

Swain, A. (1998) Governing the workplace: the workplace and regional development implications of automotive foreign direct investment in Hungary. – *Regional Studies.* 7. 653–671. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

VÁLTOZÓ AGRÁRGAZDASÁG A TÉRBEN

Kovács Katalin – Bihari Zsuzsanna

Itt következő munkánkban az elhúzódó transzformációs válságtól sújtott agrárgazdaság átalakulásának egy olyan szakaszát mutatjuk be főképpen üzemszerkezeti kérdésekre koncentrálva, amelyben a változások már visszafordíthatatlanná váltak, rögzült formákról mégsem lehet beszélni[1]. Amikor e tanulmányt írjuk *Enyedi Györgyöt születésnapján köszöntve*, viszonylag markánsan látszanak azok az irányok, amelyek felé a szerkezeti átalakulás halad, ez pedig egy *vegyes*, kevés, zömmel állami tulajdonú nagyüzem mellett *középüzemi méretű korporációk által uralt mezőgazdaság*, amelyben a farmszerű üzemet fenntartó családi gazdaságoknak is helye van, de a középüzemeknél lényegesen kisebb szerepet töltenek be, s amelyben a kisüzemi oldalt túlnyomórészt a részidős vagy/és csekély piaci érzékenységű, önellátó törpegazdaságok képviselik.

Az agrárátalakulásra, s annak térbeli összefüggéseire koncentrálunk tehát, olyan témakörre, illetve szempont-rendszerre, amely Enyedi György munkásságában is jelen volt, különösen pályája kezdetén. Írásunk, amelyet szeretettel ajánlunk az ünnepelt figyelmébe, adatközlő jellegű, nagy ívű elméleti fejtegetéseket nem tartalmaz, de azt reméljük, hogy e „szikár" tényfeltárás hozzájárul az erőteljesen átpolitizált agrárszférában zajló folyamatok jobb megértéséhez.

Tételek: az agrárium teljesítőképessége és a szerkezeti változás fő irányai

Az élelmiszergazdaság, azon belül a mező- és erdőgazdaság, halászat teljesítményeinek átfogó bemutatására nem vállalkozunk, csupán néhány, témánk szempontjából fontos elemet emelünk ki tételszerűen, hogy a következő fejezetekben részletes elemzésükre is sort kerítsünk. Ezek az alábbiak:

1) Amint az köztudott, a mezőgazdaság történetének egyik legsúlyosabb, leghosszantartóbb válságát éli át. Erről, ennek körülményeiről és összetevőiről nem szólunk ugyan részletesebben, de mint „környezeti tényezőt" fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy *az agrárgazdaságban gyakorlatilag elmaradt a más ágazatokban 1995–98 között bekövetkezett regeneráció*, ami kifejeződik a bruttó hozzáadott érték alakulásában is: míg 1998-ban,

alapáron számolva, a nemzetgazdaságban előállított *GDP* 4,2-szerese volt az 1990. évinek, a mezőgazdaságban termelt GDP emelkedésének mértéke ettől lényegesen elmaradt, még megduplázódni sem tudott. Ugyanakkor az agrártermékek részaránya a nemzeti össztermékben 12,5%-ról 1998-ra 5,5%-ra apadt; az agrár GDP volumenindexe 1992 óta rendre 25–30%-kal alacsonyabb, mint 1990-ben volt, s a foglalkoztatás radikálisan visszaesett.

2) A tulajdon- és gazdaságszerkezeti változások *nagymérvű aprózódási, szűkülési folyamatokat* idéztek elő. 1996-ra éppen 10%-ára, 72-re csökkent a 300 főnél több, miközben majdnem húszszorosára, alig több mint 400-ról majdnem 8000-re nőtt a 20 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató regisztrált gazdasági szervezetek száma. Az aprózódás folytatódott, ez azonban a statisztikai számbavétel változása miatt már csak a működő vállalkozásokra vonatkoztatható. 1996-ban még 71 volt a 300 főnél több foglalkoztatottal működő vállalkozások száma, ez 1998-ra 61-re apadt, míg a 20 főnél, és különösen a 10 főnél kevesebbet foglalkoztatók száma rohamosan nő.
3) Mindeközben *az egyéni földhasználók birtokba vették a szántóterület körülbelül felét,* ami azt jelenti, hogy az érintettek új szereposztásban, főszereplőként vannak jelen az agrártermelés színpadán. (Úgy hisszük, hogy ezt a személytelen, szociológiai értelemben semmitmondó kategóriát célszerű használni, hiszen a statisztika nem teszi lehetővé, hogy az egyéni földhasználat jellegéről – birtokméret, részmunkaidős, teljes munkaidős stb. – fogalmat alkothassunk.)
4) A KSH kimutatásai szerint a szántóterület 56,5%-a egyéni használatban volt 1999-ben, ugyanakkor az erre vonatkozó becsléssel egy időben lezárult regisztrációban, a KSH szerint az egyéni használatú 2,7 millió hektár szántónak csupán a 60%-át jegyezték őstermelők vagy vállalkozók. Vagyis *az egyéni földhasználóknak durván 40%-a főként önellátásra, csekély volumenben termelt. De a többség a regisztráltak közül is kisilletve törpegazdaságot üzemeltetett.* A főállású és mellékállású őstermelők/vállalkozók tömegéből (140 999 kistermelői gazdaság) mindössze 7614 gazdálkodó (5,4%) művelt 300 hektárnál nagyobb birtoktestet, s maradt ki ezért a támogatásra érdemesítettek köréből 1999-ben.

A gazdálkodó szervezetek esetében éppen fordítottan alakult a helyzet: itt valamivel több szántót regisztráltak a szóban forgó szervezetek, mint amennyit a KSH becsült. A hivatalos statisztika szerint ugyanis 1999-ben 2048 ezer hektár szántót műveltek, ezzel szemben a regisztrációs lapokon 2117 ezer hektár művelt szántó volt feltüntetve. A többlet egy kis megyényi; legalább ekkora tehát az a terület, amely a statisztikai számbavétel bizonytalansága miatt másutt van

számon tartva. A gazdálkodó szervezetek által regisztrált szántóterület 87%-át 500 hektárnál nagyobb, 72%-át ezer hektárnál nagyobb területen gazdálkodó közép- és nagyüzemek művelték. *A gazdálkodó szervezetek tendenciaszerűen tehát a legalább középüzemi kategóriába tartoztak.*

Az agrárium súlya a megyék gazdaságában és a kistermelés szerepe a mezőgazdaságban

A mezőgazdaság, erdő- és vadgazdálkodás, halászat a megyék gazdaságában

Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy miként változott az elmúlt néhány évben a mező-, vad- és erdőgazdálkodás és s halászat (a továbbiakban: mezőgazdaság) nemzetgazdasági ágban termelt bruttó hozzáadott érték területi megoszlása, amelyet az *1. táblázat* mutat.

A vizsgált ágazat szempontjából kiemelkedő fontosságúak azok a térségek, amelyekben a régióban megtermelt összes bruttó hozzáadott értékhez képest *magas a mezőgazdaság aránya.*

Az Alföld agrárgazdaságának ereje vitathatatlannak tűnik – 1998-ban az ágazatban megtermelt bruttó hozzáadott érték 46,5%-át adta –, amit különösen a mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték nemzetgazdaságban mért arányának 1994 és 1998 közötti változása húz alá. Az *Alföld volt ugyanis az a nagyrégió, ahol a mezőgazdaság aránya* a vizsgált összefüggésben négy év alatt viszonylag keveset változott, s *magas szinten maradt:* az országos átlagban mért 18%-os részesedés-csökkenéshez képest (Budapest adatai nélkül számolva 9,9%-ról 8,1%-ra) mindössze 2%-os volt ez a mérték (Dél-Alföld: 13,7%-ról 13%-ra, Észak-Alföld: 11,3% maradt). A legnagyobb csökkenést elszenvedő alföldi megye Jász-Nagykun-Szolnok volt, míg Hajdú-Bihar megyében, egyedüliként az országban, 18%-kal növekedett a mezőgazdaság részesedése a bruttó hozzáadott értékből. Ugyanakkor az átlagot jóval meghaladta a mezőgazdaság visszahúzódása a nyugat-dunántúli, de különösen a közép-dunántúli régióban (31 illetve 35%-os csökkenés 8,9%-ról 6,1%-ra, illetve 8,3%-ról 5,4%-ra a régiók sorrendjében). *Fejér megyében majdnem megfeleződött a mezőgazdaság részesedése* a bruttó hazai termék előállításában az 1994 és 1998 közötti időszakban: 9,1%-ról 4,9%-ra zsugorodott. Ez az országban a legalacsonyabb érték, még a fővárost övező Pest megyénél és az ipari jellegű Borsod-Abaúj-Zemplén megyénél is 0,1%-kal kisebb lett Fejér megyében az ágazat részesedése, miközben Bács-Kiskun és Békés megyében még mindig 14%-nál magasabb arányt mutatott.

1. táblázat

A mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték alakulása 1995–1998[2]

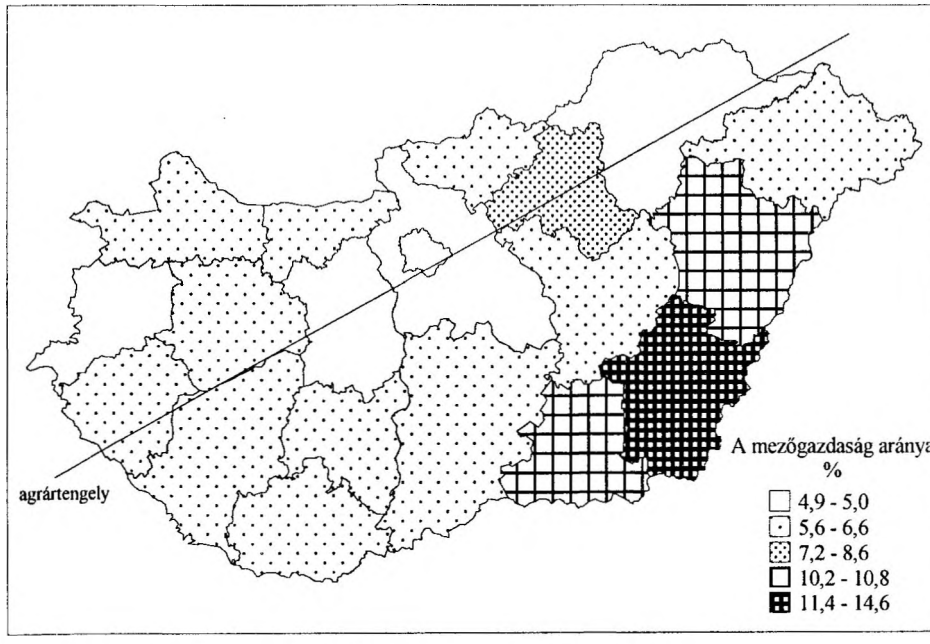
Megye, régió	Mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték							
	összege		aránya a nemzetgazdaságból			területi megoszlása		
	1995	1998	1994	1998	1994–1998 átlaga %	1994	1998	1994–1998 átlaga %
	M Ft		%			%		
Pest	22 819	34 262	6,8	5,0	6,7	7,5	7,2	7,1
Közép-Magyarország	*22 819*	*34 262*	*6,8*	*5,0*	*6,7*	*7,5*	*7,2*	*7,1*
Fejér	17 876	22 699	9,1	4,9	8,0	5,6	4,8	5,1
Komárom-Esztergom	9 756	13 773	7,6	6,0	8,2	2,9	2,9	3,1
Veszprém	11 282	14 911	7,6	5,6	7,6	3,4	3,1	3,1
Közép-Dunántúl	*38 914*	*51 383*	*8,3*	*5,4*	*7,9*	*11,9*	*10,8*	*11,3*
Győr-Moson-Sopron	19 411	27 245	9,4	6,1	8,7	6,2	5,7	5,7
Vas	10 584	13 854	8,8	5,0	7,4	3,7	2,9	2,9
Zala	10 992	17 011	8,2	7,2	9,0	3,5	3,6	3,4
Nyugat-Dunántúl	*40 987*	*58 110*	*8,9*	*6,1*	*8,4*	*13,4*	*12,2*	*12,0*
Baranya	14 952	23 994	9,7	8,6	10,7	5,0	5,1	4,8
Somogy	16 293	20 538	13,1	10,2	14,3	5,1	4,3	4,7
Tolna	15 503	21 285	13,3	11,4	15,4	4,7	4,5	4,7
Dél-Dunántúl	*46 748*	*65 817*	*11,7*	*9,9*	*13,1*	*14,8*	*13,9*	*14,2*
Borsod-Abaúj-Zemplén	17 557	22 213	5,8	5,0	7,1	4,6	4,7	5,1
Heves	10 244	15 157	9,5	7,3	9,8	3,4	3,2	3,3
Nógrád	5 326	7 193	7,2	6,6	8,5	1,5	1,5	1,5
Észak-Magyarország	*33 127*	*44 563*	*7,0*	*5,8*	*8,0*	*9,5*	*9,4*	*9,8*
Hajdú-Bihar	25 285	44 837	10,5	12,4	14,3	7,2	9,4	8,7
Jász-Nagykun-Szolnok	18 899	28 297	12,1	10,8	13,4	6,0	6,0	5,9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	20 597	29 825	11,5	10,5	13,3	6,0	6,3	6,2
Észak-Alföld	*64 781*	*102 959*	*11,3*	*11,3*	*13,7*	*19,2*	*21,7*	*20,9*
Bács-Kiskun	31 972	48 943	14,9	14,6	17,7	9,3	10,3	10,0
Békés	22 992	34 673	14,7	14,4	18,0	7,1	7,3	7,5
Csongrád	22 161	34 331	11,7	10,4	13,3	7,2	7,2	7,2
Dél-Alföld	*77 125*	*117 947*	*13,7*	*13,0*	*16,2*	*23,6*	*24,8*	*24,7*
Magyarország	*324 501*	*475 041*	*9,9*	*8,1*	*10,8*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Forrás: Magyarország nemzeti számlái 1994–1995, 1995–1997;
A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 1998-ban, KSH.

1994-hez képest az Alföldön és a fele részben alföldi karakterű Közép-magyarországi régióban megtermelt mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték közel másfélszeresére emelkedett, míg a többi régióban ennél kisebb volt a növekedés mértéke. Ez azt bizonyítja, hogy az ágazat részesedésének csökkenését ugyan jórészt más nemzetgazdasági ágazatok számottevő, és az agráriumban bekövetkezettet többszörösen meghaladó növekedése okozta, a mezőgazdaság térvesztésében azonban szerepet játszott az agrár szektor országos átlagtól elmaradó regenerációja a dunántúli régiókban és Észak-Magyarországon.

1. ábra

A mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték részesedése a gazdaság egészében 1998-ban



Forrás: Magyarország nemzeti számlái 1994–1995; 1995–1997, KSH.

Az ágazat szerepének térségi eltéréseire visszatérve: az *1. ábra* jól mutatja, hogy milyen határozott, a természeti adottságok ismeretében természetszerű, de nemcsak azok függvényében kialakult *északkelet–délnyugati irányú megosztottság* mutatkozik a tág értelemben vett mezőgazdaság nemzetgazdasági ágak között betöltött súlyát tekintve Magyarországon – „agrártengely" –, a Dél-alföldi régió kiemelkedő, a Dél-dunántúli régió mérsékelt és csökkenő agrárjellegével, és egy markánsan visszaszorulóban lévő agrárszektorral a Közép- és Nyugat-dunántúli, valamint kisebb mértékben a Közép-magyarországi és az Észak-magyarországi régióban.

A kistermelés súlya a mezőgazdaságban

A magyar agrárgazdaság rendszerjellegű sajátossága a nagyüzem és kisüzem egymás mellett élése, bár a szimbiózis, amely a hetvenes, nyolcvanas évekre jellemző volt, a rendszerváltás után megszűnt, de legalábbis nagymértékben visszaszorult. A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy azon markáns törekvés, amely a rendszerváltozás első szakaszában a farmszerű családi gazdálkodás visszaállítását célozta, milyen eredményt hozott, vagyis hogy a mezőgazdaságban előállított bruttó hozzáadott érték *milyen mértékben származott a kistermelésből a vizsgált területi egységekben.*

A háztartások teljesítménye

A nemzeti számlák alapján azt mondhatjuk, hogy a háztartások kategóriájába tartozó egyéni gazdálkodók és kistermelők 1994 és 1997 között összesen 721 milliárd Ft bruttó hozzáadott értéket állítottak elő alapáron számítva. A négy év átlagában *a kistermelés részesedése meghaladta az összes mezőgazdasági hozzáadott érték felét*, a mezőgazdaság és vadgazdálkodás alágazatban még ennél is nagyobb a részesedése. A kistermelés aránya ebben az alágazatban feltételezhetően 1996-ig évről-évre nőtt, ugyanakkor 1997-ben, 1996-hoz képest csökkenés mutatkozik. Mivel nem rendelkezünk bővebb információkkal, nem tudjuk megítélni, hogy ez a tendencia megfordulását jelzi-e, vagy csak átmeneti megtorpanást mutat. Valószínűnek tartjuk, hogy a mezőgazdaság, vad- és erdőgazdálkodás ágazat egészében mutatkozó kisebb ingadozások részben a statisztikai számbavétel változásainak, részben átmeneti jelenségeknek tulajdoníthatók, és a kistermelés lassú térnyerése tovább folytatódik. A hangsúlyt ebben az esetben *a folyamat vártnál lényegesen lassúbb ütemére helyezzük (2. táblázat).*

A kistermelés aránya a megyék és a régiók mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékében

A továbbiakban kísérletet teszünk arra, hogy meghatározzuk a kistermelés arányát a mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékben, mivel a KSH-ban nem készül megyei szintű számítás a kistermelésre vonatkozóan.[3]

Becslésünk szerint 1994-ben a kistermelés által előállított mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték aránya átlag körüli volt Zala (49%) és Vas (46%), valamint Bács-Kiskun, Békés, Hajdú-Bihar, Heves és Pest megyében (52–54% között), jóval magasabb lehetett az országos átlagnál Szabolcs-Szatmár-Bereg,

Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (83–72%), s 40% alatti értékekkel jóval alacsonyabb Baranya, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Tolna megyében *(2. ábra)*.

2. táblázat

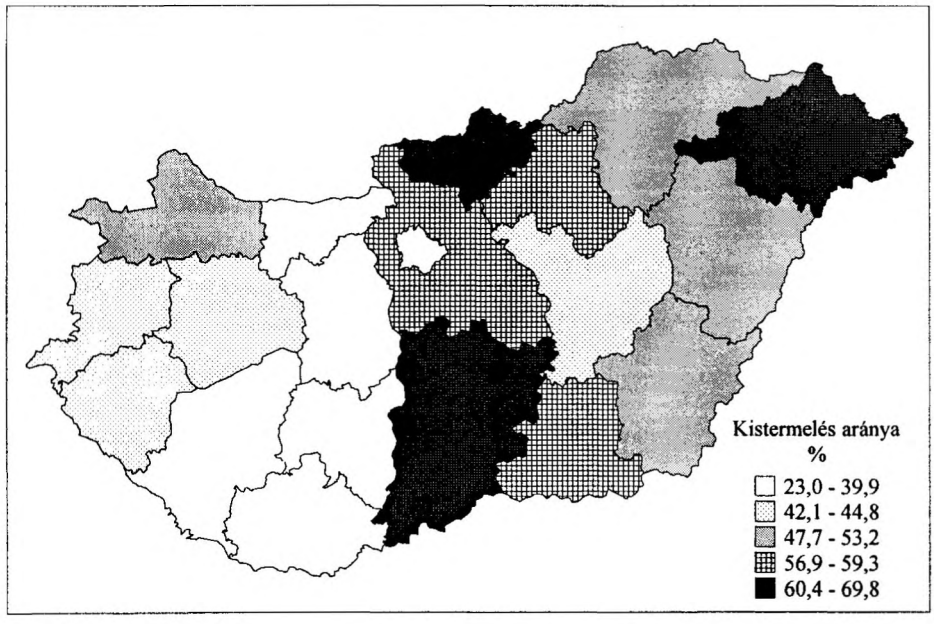
A háztartások aránya a mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékben (folyó áron) 1995–1997

Megnevezés	1994		1995		1996		1997		1994–97 átlag, %
	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	Mrd Ft	%	
Mezőgazdaság, vadgazdálkodás és kapcsolódó szolgáltatások	125,8	49,3	163,2	51,5	209,3	54,4	219,4	52,0	52,2
Erdőgazdálkodási termelés és szolgáltatás	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	15,2	–
Mezőgazdaság, vad- és erdőgazdálkodás	125,8	48,0	163,2	49,2	209,3	52,2	222,7	50,2	50,1

Forrás: Magyarország nemzeti számlái 1994–1995; 1995–1997. KSH.

2. ábra

A kistermelés aránya a mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték előállításában 1997-ben



Forrás: Saját számítás.

1994-ről 1997-re a mezőgazdasági kistermelés térségi arányai gyökeresen nem alakultak át, ahol 1994-ben viszonylag alacsony volt, ott 1997-ben is az maradt (Baranya, Fejér, Komárom-Esztergom, Somogy, Tolna, bár a Komárom-Esztergom megyei 13%-pontos csökkenés drámainak mondható), s ahol viszonylag magas volt a kistermelés aránya 1994-ben, ott 1997-ben is az volt (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Heves, Pest).

Három olyan kivételről számolhatunk be, ahol az elmozdulás mintegy minőségi ugrást eredményezett. Az egyik Borsod-Abaúj-Zemplén, ahol 1994-ben még a kistermelés dominálta az ágazatot, ez azonban – a gazdálkodó szervezetek viszonylag sikeres regenerációja következtében – megváltozott, és aránya átlagos szintűre csökkent. A másik kettő éppen az ellenkezőjére példa, Győr-Moson-Sopron megye, ahol 36%-ról 53%-ra nőtt a kistermelés aránya a mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékből és Csongrád megye, ahol 42%-ról 57%-ra emelkedett. Ugyanakkor figyelmet érdemlő a borsodinál sokkal kisebb arányú kistermelői részesedés-csökkenés Békés megyében (valamivel átlag fölöttiről valamivel átlag alattivá szűkült a kistermelésben előállított bruttó hozzáadott érték aránya).

1994-ben a kistermelés körében előállított mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték aránya azokban a régiókban volt a legmagasabb, ahol a legátfogóbb volt a nagyüzemi szektor összeomlása, és a kedvezőtlen termőhelyi adottságok miatt régiós szinten nem következett be a gazdálkodó szervezetek pozíciójában számottevő javulás, így az Észak-magyarországi (67%) és az Észak-alföldi régióban (60%). Ezeket a régiókat követte a Dél-Alföld (48%). A dunántúli régiókban jóval alacsonyabb, 38–42% volt a kistermelés által előállított hozzáadott érték aránya a mezőgazdaság egészében előállított bruttó hozzáadott értékhez képest, s a Közép-magyarországi régióban is átlag alatt, 41% körül mozgott, ha Budapest adataival is számolunk, ugyanakkor 53,9%-ot ért el, ha csak Pest megyét vesszük figyelembe.

1997-re mérséklődtek a kistermelés arányainak megyei különbségei, de *a Dunántúlon lényegesen alacsonyabb maradt a kistermelés aránya, mint a keleti országrészben.* Közép-Dunántúlon a legalacsonyabb a Komárom-Esztergom megyében bekövetkezett nagymértékű aránycsökkenés miatt, itt 35% alatti a kistermelés részesedése a mezőgazdaságban előállított bruttó hozzáadott értékből, Nyugat-Dunántúlon megközelíti az átlagot (48,5%), az ország többi régiójában pedig meghaladja az 50%-ot. *Figyelmet érdemel, hogy a kistermelés aránya* a Nyugat-dunántúli, a Közép-magyarországi és a Dél-alföldi régió kivételével, *csökkent a vizsgált időszak alatt.* A Dél-Alföldön nemcsak a kistermelésben előállított bruttó hozzáadott érték aránya magas az ágazat egészében produkált hozzáadott értékhez viszonyítva, hanem folyó áron itt emelkedett a legnagyobb mértékben a kistermelés bruttó hozzáadott értéke 1994 és 1997 között, éspedig bő kétszeresére (209%), míg az országos növekedés csak 72%-

os volt. A legkisebb mértékben az Észak-magyarországi régióban emelkedett a kistermelés folyó áron számított értéke (40%), ennél a régiónál az ágazat egészében előállított bruttó hozzáadott érték arányát tekintve sereghajtó Közép-Dunántúl is 14%-kal többet produkált (54%-os növekedés).

E fejezetet záró *összefoglalóként* megállapíthatjuk, hogy az agrárium szerepének csökkenése az átalakulás második harmadában erőteljes tendenciaként hatott, s még az alföldi régiókban is megjelent, ahol pedig 1997-ig szinte mozdulatlanok voltak az erőviszonyok. *A mezőgazdaság akut transzformációs válsága mellett más gazdasági ágak regenerációja és erőteljes növekedése* áll a jelenség mögött, amely közismerten sajátos térbeli elrendeződést mutatva elsősorban az északnyugati megyéket és a Közép-magyarországi régiót tünteti ki. Ugyanakkor az is igaz, hogy *a mezőgazdaság teljesítményei jobbak voltak az alföldi régiókban, s ebben a kistermelés növekedésének volt döntő szerepe.*

A földhasználat változása

Köztudomású, hogy a földhasználatban a rendszerváltás során hozott törvénykezések teremtettek döntő fordulatot. Ezeknek a törvényeknek – többek között – az volt a céljuk, s amint látni fogjuk, eme céljukat el is érték, hogy megszüntessék a nagyüzemek földtulajdonosi és/vagy használati monopóliumát. Amikor a törvénykezési folyamat elindult, a mezőgazdasági területnek alig több mint 17%-át művelték egyéni földhasználók, öt évvel később, legalábbis a statisztikai hivatal adatai szerint, az ő birtokukban volt a mezőgazdasági terület 51%-a. De vajon valóban így van-e, vajon a statisztika pontos információkkal szolgál-e ebben a tekintetben?

A következőkben a mezőgazdasági termelők regisztrációja, az agrártámogatás igénybevételével összefüggő kötelező adatszolgáltatás és nyilvántartásba vétel adataiból kirajzolódó, megyénként és statisztikai körzetenként feltáruló sajátosságait vizsgáljuk. Az elemzés arra keresi a választ, hogy az agárgazdasági átalakulást követően a különféle gazdasági formák térnyerése milyen sajátos üzemszerkezet kialakulásához vezetett.

Az 1999. évi regisztrációs adatok elemzése kapcsán két dolgot kívánunk elöljáróban megjegyezni. Az egyik az, hogy *csak főfoglalkozású és nem főfoglalkozású kistermelő*[4] *között teszünk különbséget,* tekintet nélkül arra, hogy vállalkozói igazolvány birtokában vagy a nélkül gazdálkodik a földterületet regisztrált személy. A másik az, hogy *csak a szántó művelési ág regisztrációs adatait elemeztük* azért, mert egyedül ebben a művelési ágban volt elfogadhatóan magas a regisztráció aránya: 3,7 millió hektár szántó (az összes 80,7%-a) 1999. évi „használójáról" szólunk tehát. (Az erdőművelési ágú területek 66, a gyümölcs 48, a rét 41%-át regisztrálták a termelők; ezek az adatok túlzottan

hiányosak ahhoz, hogy további elemzések alapjául szolgálhassanak.) Az sem véletlen, hogy így alakultak a művelési ágak szerinti arányok, hiszen az intézkedés nagyon erőteljesen kötődött a támogatási rendszerhez, és ez eltolta a regisztráltak összetételét. Három irányban mutatkozik torzulás az adatbázisban:

- a bemutatott *művelési ágak* tekintetében, mert a földalapú támogatások révén a legtöbb termelő ebben a művelési ágban volt érdekelt;
- *a gazdálkodó szervezetek magasabb reprezentációjához vezetett*, hogy ezek a szervezetek nagyobb valószínűséggel kértek valamiféle támogatást vagy hitelt, amelyhez igazolniuk kellett, hogy regisztráltatták magukat;
- főként a kistermelők körében *szétaprózottabb szerkezetet mutat a valóságosnál*, mert a földalapú támogatások összege sávosan csökkent, s a regisztrációban e sávok (20 hektár, 50 hektár, 300 hektár) világosan kirajzolódnak.

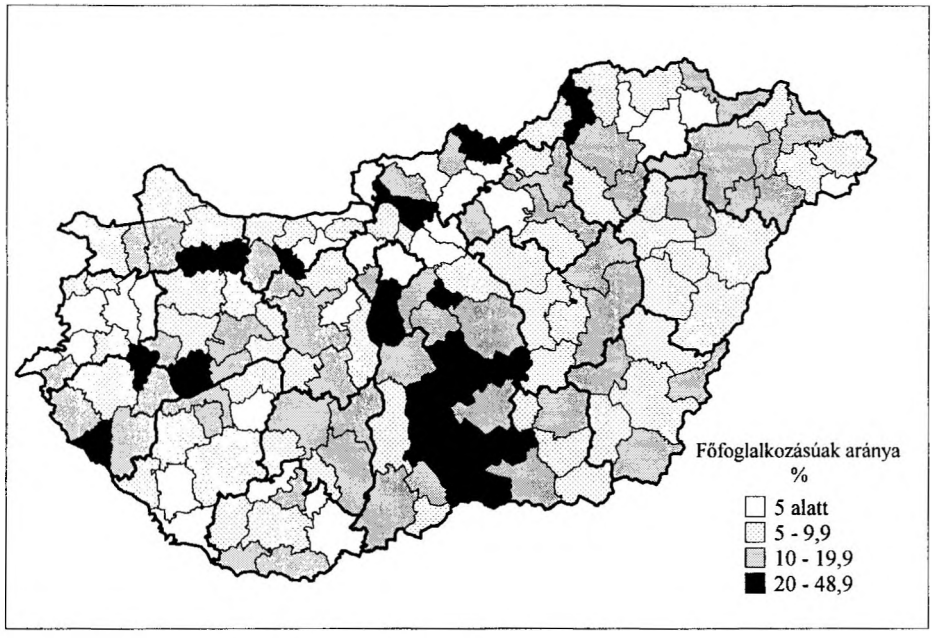
Ennek ellenére elemzésre érdemesnek tartottuk az adatbázist, s nem kaptunk olyan eredményt, ami tendenciaszerűen eddigi, főként a KSH közlésein alapuló elemzéseinkkel ellentmondásban állott volna.

14 7916 termelő regisztráltatta magát szántó művelési ág használójaként 1999-ben, közöttük 20 696 főfoglalkozású és 12 0303 nem főfoglalkozású kistermelő (14,8 és 81,3%), 1887 szövetkezet és 4398 gazdasági társaság (1,3 és 3%). Az eddigi fejezetek tükrében nem meglepő, hogy a főfoglalkozású kistermelők 40%-a dél-alföldi illetőségű, csupán a mérték szembeszökő. Bács-Kiskun megyében egyedül több főállású mezőgazdasági termelő dolgozik, mint az egész Dunántúlon! *Alföldi mezőgazdasági vállalkozók (lényegében róluk van szó, még ha főfoglalkozású őstermelőként is dolgoznak) alkotják ennek a termelői körnek összesen 60%-át! Hasonlóképpen: a nem főállású kistermelői körnek 61%-a regisztráltatta magát az Alföldről*, itt azonban az Észak-alföldi régió túlsúlya markáns: a termelők 37%-a gazdálkodik ebben a régióban. Ebben a tekintetben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére lehet ugyanazt elmondani, mint a főállású kistermelők részarányát tekintve Bács-Kiskun megyére: több kistermelőnek ad részleges megélhetést a mezőgazdaság ebben az egyetlen megyében, mint a Dunántúlon!

A teljesen vagy részlegesen mezőgazdaságból élő kistermelők a szántóterület 42%-át, 1,5 millió hektárt regisztráltak 1999-ben, a szövetkezetek 1,1 millió hektárt műveltek (30%), a gazdasági társaságok valamivel kevesebbet, 1 millió hektárt (27%). A számszerű fölény a regisztrált szántó területében való részesedés vonatkozásában is megmutatkozik az Alföldön: a szántó 52%-át használják kistermelők az Észak-alföldi régióban (ebből 41% a nem főfoglalkozásúak részesedése) és 49%-át a Dél-alföldi régióban (ahol 33%-ot regisztráltak részfoglalkozású kistermelők), miközben a Dél-Dunántúlon csupán 32% a mezőgazdasági vállalkozók és kistermelők együttes részesedése a szántó használatában.

3. ábra

A főállású termelők részesedése a regisztrált szántó területéből 1999-ben



Forrás: 1999. évi regisztrációs adatok, FVM–AKII.

Az *öt hektár alatti törpebirtokok észak-alföldi túlsúlya* megmutatkozik abban is, hogy ebben a régióban volt a legmagasabb e birtokkategória aránya az összes regisztrált birtokhoz képest (51%), a Dél-alföldi régióban bő 10%-kal kisebb volt a 0–5 hektáros birtokon gazdálkodók aránya (41%), míg a legalacsonyabb értéket (29%) a Közép-magyarországi régióban vette fel e mutató. A legtöbben az 5–20 hektáros kategóriában regisztráltatták az általuk művelt területet (az összes regisztrált birtok 47,6%-a). Nyilvánvaló összefüggésben a föld alapú támogatásokkal, *20 hektár alatti birtokokkal jelentkezett be a termelők 88,4%-a,* más kérdés, hogy *az általuk jegyzett szántóterület az összes regisztrált szántónak csupán 27%-át jelenti.*

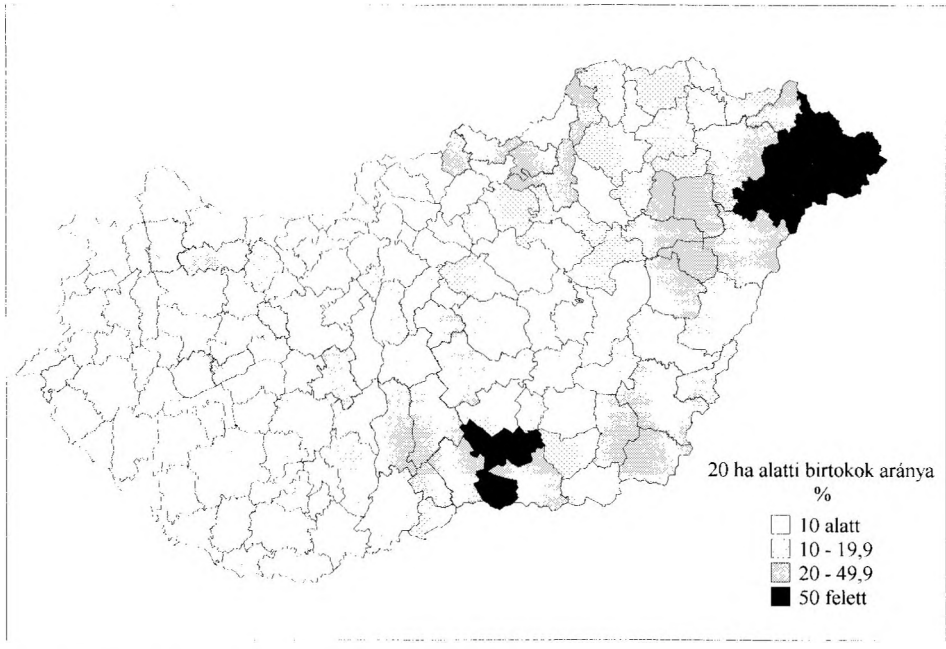
A nagyobb birtoktesteken gazdálkodók vizsgálatára *a 100 hektár feletti kategóriát* találtuk alkalmasnak, hiszen valahol itt húzható meg az a határ, amely az életképes gazdaságokat a hosszabb távon életképtelenektől elkülöníti. Nem csodálkozhatunk azon, hogy a részfoglalkozású kistermelőkre jellemző a legkisebb mértékben ez a birtokkategória (0,5%, átlagosan 192 hektáros birtokok), s hogy őket mindjárt a másik kistermelői kör, a főállású vállalkozók és őstermelők összevont csoportja követi 6,1%-os részesedéssel 240 hektáros átlagos birtok-

testekkel. Ugyanakkor a szövetkezetek 94%-a tartozik ebbe a kategóriába, meglepően magas, 1188 hektáros átlagos birtokmérettel. Megjegyzésre érdemes, hogy azokban a megyékben, amelyekben a kistermelés részesedése az átlagnál jóval magasabb, a nagy kiterjedésű szántókon gazdálkodók részaránya ennél sokkal kisebb, 70–80%, tehát viszonylag sok a radikálisan széttöredezett, 100 hektárnál kisebb területet művelő szövetkezet ezekben a régiókban (Szabolcs-Szatmár-Bereg 29%, Hajdú-Bihar és Bács-Kiskun 20%). A gazdasági társaságoknak mindössze 58%-a dolgozott 100 hektárnál nagyobb, de átlagosan csak fele akkora területen, mint egy szövetkezet 1999-ben. E nagyságot jóval meghaladó üzemméret a gazdasági társaságok körében azokat a megyéket jellemzi, ahol nagy állami gazdaságok utódszervezetei működnek.

Az 1999. évi regisztrált szántóterület nagysága szerint megmutatkozó üzemszerkezeti kombinációk területi elhelyezkedése alapján, megyei szinten négy fő típust különböztettünk meg, jelezve, hogy e típusok csak a főbb tendenciák eltéréseinek érzékeltetésére alkalmasak.[5]

4. ábra

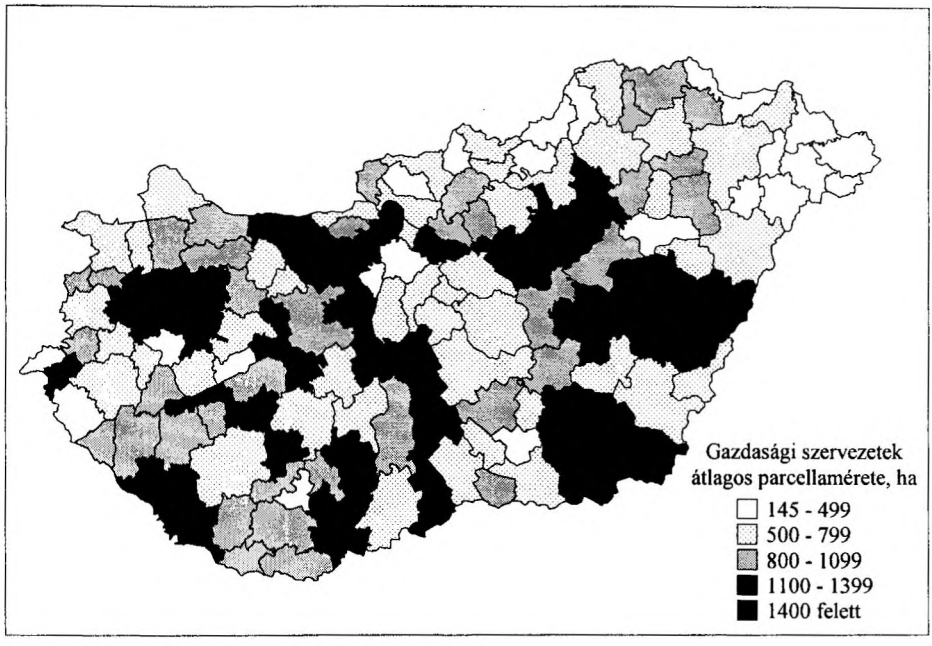
A 20 hektárosnál kisebb birtokok súlya a regisztrált birtokok között 1999-ben



Forrás: 1999. évi regisztrációs adatok, FVM–AKII.

5. ábra

A 100 hektár feletti szántót művelő gazdasági társaságok átlagos birtokmérete



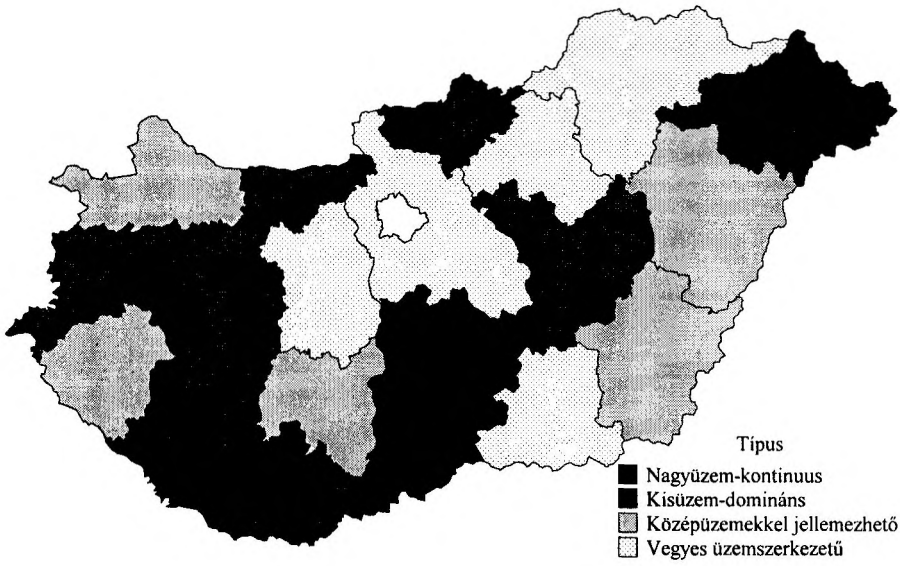
Forrás: 1999. évi regisztrációs adatok, FVM–AKII.

1) A nagyüzemek, azaz a viszonylag érintetlenül maradt szövetkezeti és állami gazdasági utódszervezetek dominanciájával jellemezhető térségek azok, amelyeket az 1000 hektárt meghaladó szántón működő gazdálkodó szervezetek meghatározó súlya fémjelez a kisüzemek viszonylag alacsony reprezentációja mellett. E kategóriába sorolódik a dunántúli megyék fele (Baranya, Somogy, Veszprém, Vas, Komárom-Esztergom), valamint egy-egy megye az Észak-alföldi (Jász-Nagykun-Szolnok) és az Észak-magyarországi (Nógrád) régióból.
2) *A kisüzemek által uralt térségek* azok, amelyekben kisüzemi szektor nyert teret a földhasználatban a gazdálkodó szervezetek rovására, és/vagy ahol viszonylag kicsi az átlagos üzemméret. E kategóriát legtisztábban Szabolcs-Szatmár-Bereg és Bács-Kiskun megye képviseli. Előbbiben a közepesnél kisebbre töredezett utódszervezetek, továbbá a részmunka-idős illetve jövedelemkiegészítő törpegazdaságok szerepe túlnyomó, utóbbiban ilyenek mellett a vállalkozói jellegű, főállású termelőket eltartó kisüzemek jelenléte is markáns.

3) *Középüzemi szerkezetű térségek*, ahol a gazdálkodó szervezetek és a kistermelői kör súlya kiegyenlített, illetve ahol a gazdálkodó szervezetek által művelt szántó nagysága 500 és 1000 hektár közötti értéket mutat. E kategóriába sorolhatjuk Békés, Hajdú-Bihar, Győr-Moson-Sopron, Tolna és Zala megyét.
4) *Vegyes agrárszerkezetű térségek*, ahol a földhasználatban kistérségenként változó a meghatározó gazdálkodási forma, s ahol a művelt földterület átlagos nagysága vonatkozásában is jelentős a kistérségek közötti szóródás. Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Csongrád, Fejér és Pest megye tartozik eme változatos agrárszerkezettel jellemezhető körbe.

6. ábra

A jellegzetes üzemtípusok területi megoszlása



Forrás: 1999. évi regisztrációs adatok, FVM–AKII.

Összegzés

Tanulmányunkban az agrárgazdaság rendszerváltozás utáni történetének 1994–1999 közötti szakaszát vettük számba néhány kulcskérdésre koncentrálva. A legfontosabb üzemszerkezeti változások, azon belül is *a kistermelés térnyerésének kérdése állt érdeklődésünk középpontjában*, amelyet a bruttó hozzáadott érték előállításában és a földhasználatban kivívott pozíciója tükrében vizsgáltunk.

Elemzéseinkből kitűnik, hogy az agrárgazdaságban területileg differenciált, táji–történeti különbözőségekre épülő, vegyes üzemi szerkezet van kialakulóban: vannak olyan régiók – jelentős kiterjedésű alföldi térségek és (kisebb részben) észak-magyarországi tájak –, amelyekben *a kis- és középüzemi (egyéni- és kisebb társaságban folytatott) gazdálkodás valódi alternatíváját jelentheti a még mindig összehúzódóban lévő nagyüzemi gazdálkodásnak*, míg másutt – főként a Közép- és Nyugat-Dunántúlon, kisebb mértékben a Dél-dunántúli régióban – valószínűsíthetően a közepesnél nagyobb üzemek maradnak uralkodóak. A kistermelés ugyanakkor egy gyűjtőkategória, amelynek fő vonásaira írásunkban csak közvetett bizonyítékok alapján következtethettünk. A regisztrációs adatok alapján úgy láttuk, hogy a főállású termelők száma, aránya csekély, nagyobb tömegben csak a Dél-Alföldön, különösen Bács-Kiskun megyében találhatók legalább egy felnőtt eltartására képes kisüzemek, farmszerű gazdaságok, míg az Észak-magyarországi régióban és az Észak-Alföldön, különösen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a részmunkaidős, legfeljebb jövedelemkiegészítő törpegazdaságok az uralkodóak. Ez szükségképpen jelenti, hogy *a bekövetkezett és jelentősnek ítélhető változások ellenére tulajdonképpeni országos szintű modellváltás nem következett be a magyar agrárgazdaságban.*

Az ágazat visszahúzódása, illetve a regeneráció üteme és iránya nem egyöntetű, s nagyban függ a többi nemzetgazdasági ág növekedési trendjétől. Hosszabb távon is nagyfokú területi differenciálódással kell számolni, azért is, mert az agrárgazdaság sokkal inkább környezet- és kultúra-függő, mint más ágazatok. Ez is mutatja, hogy egy szektorálisan elfogult agrárpolitika, a magyarországi körülmények között egyik vagy másik nagytáj termelőit aránytalanul sújtja vagy jutalmazza. Pedig *kettős elfogultságú agrárpolitikára van szükség*, hiszen az éppen olyan fontos, hogy modern, korszerű berendezésekkel ellátott, túlfoglalkoztatással, zűrzavaros tulajdoni viszonyokkal nem terhelt, a gazdálkodás feltételeinek birtokában álló társas vállalkozások, vagy akár termelő típusú szövetkezetek legyenek „átmenthetők" az uniós csatlakozás utáni időkre, mint az, hogy a főállású őstermelők, mezőgazdasági vállalkozók, farmszerű családi gazdaságot üzemeltetők megerősíthessék gazdaságukat, hogy megfelelő méretű és konszolidált birtokhoz, pénzügyi forrásokhoz, piacokhoz jussanak, s hogy megváltozott tartalommal újraéledjen a kooperáció nagyüzem és kisüzem között.

Jegyzetek

[1] Empirikus tapasztalatainkat az OTKA által támogatott kutatásainkból és Pest megyei kistérségi tervek agrárfejezeteinek kidolgozása során nyertük, míg az adatok vásárlásában és feldolgozásában az OKTK és az FVM VPF támogatott bennünket.

[2] Felhasznált adatgyűjtemények, statisztikai kiadványok:
A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 1998-ban. KSH, 2000.
A regisztrált mezőgazdasági, erdőgazdasági valamint halászati tevékenységet folytató termelők és gazdálkodó szervezetek főbb adatai. Budapest, FVM–AKII 1999.
Jövedelemelosztás Magyarországon 1995. KSH 1998.
KSH Havi közlemények.
KSH Magyar statisztikai évkönyvek.
KSH megyei statisztikai évkönyvek.
Magyarország nemzeti számlái 1994–1995. KSH 1997.
Magyarország nemzeti számlái 1995–1997. KSH 1998.
Mezőgazdasági termelés 1995, 1996, 1997, 1998, 1999. KSH
Tények és adatok a mezőgazdaságról és a falusi életkörülményekről. KSH 1997.

[3] Az egyes megyékben a kistermelés arányát reziduálisként becsüljük meg az alábbi lépésekben és módon:
1) meghatározzuk megyénként a társasági adóbevallást benyújtott mezőgazdasági szervezetek által megtermelt bruttó hozzáadott értéket, majd
2) az így kiszámolt összegeket levonjuk az összes megyei bruttó hozzáadott értékből, ez az összeg tartalmazza az államháztartási intézményekben termelt értéket is (kb. 3%). A reziduális képezi a megyék súlyait,
3) amikor a nemzeti számlákban közölt tényleges kistermelés értékét szétosztjuk a megyék között.

A számítás feltételezi, hogy egy-egy megyében a becslés hibája nem tér el szignifikánsan az országos átlagtól. E módszert elfogadhatónak tartjuk, mert a bruttó hozzáadott érték országos szintű, a „Magyarország nemzeti számlái" című KSH kiadványban közölt, és a gazdálkodó szervezetek társasági adóbevallási adatain nyugvó, általunk végzett számítások tartalmilag megfeleltethetők egymásnak, bár tudjuk, hogy az adatok pontosságával kapcsolatban joggal merülnek fel aggályok. A becslés pontossága véleményünk szerint mégis elfogadható, ugyanis országos szinten a reziduálisként meghatározott kistermelés bruttó hozzáadott értéke és a nemzeti számlákban közölt érték között mindössze 7,9%-os eltérés tapasztalható.

[4] 5946 volt a főfoglalkozású és 3350 a nem főfoglalkozású mezőgazdasági vállalkozók száma, míg 14 136 a főfoglalkozású és 116 658 a nem főfoglalkozású őstermelőké. Az arányok ilyen alakulása mellett tartottuk az összevonást indokoltnak.

[5] Az alábbi mutatókat vettük figyelembe: 1. a regisztrált termelők megoszlása gazdasági formánként, 2. a regisztrált szántóterület megoszlása a fenti gazdasági formák szerint, 3. a regisztrált szántóterület megoszlása a művelt szántó nagysága szerint, 4. A földterülettel rendelkező regisztráltakra jutó átlagos szántóterület nagysága gazdasági formánként, 5. a 100 ha feletti területen gazdálkodók átlagos szántóterülete gazdasági formánként.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI KÖZLEKEDÉSI TÉRBEN

Erdősi Ferenc

Egy ország helyzetét az európai közlekedési térben alapvetően földrajzi adottságai (fekvése, a közlekedési kapcsolatokat befolyásoló domborzati és vízrajzi viszonyok), külső tényezők (Európának más földrészekkel való gazdasági/közlekedési kapcsolatában, nagyrégiói orientációjában, a gazdasági–kulturális fejlettségben bekövetkező, az európai gazdasági téren belül a nagyhatalmi, majd az integrációs politikák által is befolyásolt súlypont-eltolódásokhoz vezető változások) valamint belső tényezők (a politikai rendszer, a külpolitika által befolyásolt nemzetközi közlekedési kapcsolatok kiépítésére törekvés ereje, illetve hatékonysága, vagy éppen a külföldi kapcsolatokat a legalacsonyabb szinten „befagyasztó izolacionalista politika) együttesen határozzák meg. E tényezők súlya korfüggő: a *közlekedési/kommunikációs technika fejlődése és alkalmazása képes feledtetni* az előnytelen elhelyezkedésű országokkal, régiókkal elérhetőségük gyors és lényeges javítása által nemcsak *földrajzi periféria helyzetüket*, hanem hathatósan *elősegíteni* a gazdasági perifériából való *kiemelkedésüket* is. E folyamat a legegyértelműbben *Észak-Európában*, azon belül is (a télen még tengeri hajókkal sem, vagy csak költségesen elérhető, viszont a lakosságszámhoz képest rendkívül intenzív légi közlekedéssel és kiváló távközléssel rendelkező) *Finnországban érhető tetten*, amely nagy erőfeszítéseket tett peremhelyzetének ellensúlyozására. *Önmagukban a kedvezőtlen domborzati adottságok sem meghatározóak* a nemzetközi elérhetőség alakulásában; minden áron legyőzésük nem marad el, ha azt az Európa nagyrégiói között kialakuló, erős intenzitású, ezért a legrövidebb vonalválasztásra kényszerülő tranzitközlekedés fő áramlási vonalai metszik. Így pl. a magasabb és tömegesebb Alpok sokkal nehezebben, nagyobb ráfordítások árán győzhető le, mint a Pireneusok, ennek ellenére Észak-, Közép- és Dél-Európa valamint Nyugat- és Kelet-Európa közötti „fordítókorong" szerepe a XIX. századi vasútépítésektől mindmáig folyamatosan növekedett: Svájc, Ausztria, sőt a francia és az olasz Alpok régiók is közlekedésileg rendkívül felértékelődtek. (Miközben környezeti szempontból az átvezető korridorok, különösen az autópályák által érintett területsávok újabban a súlyos környezetterhelés miatt élettérként „leértékelődnek.") Svájc fekvése az európai közlekedési térben tehát alapvetően külső

tényezők hatására vált értékesebbé, amelyek közül az egyik a (közel- és középkeleti, dél- és kelet-ázsiai áruszállítási kapcsolatokat hordozó) Szuezi-csatorna vonzása (interkontinentális forgalom), a másik a „kvázi" európai gazdasági nagyhatalommá és az egyik leglátogatottabb idegenforgalmi régióvá előlépett Olaszország közlekedési vonzása.

Magyarország közlekedési helyzetének alakulását a történelmi időkben befolyásoló tényezők (a folyamat)

Magyarország helyzetét az európai közlekedési térben alakító tényezők közül *állandóan érvényesül a Kárpát-medencében való elhelyezkedése.* Ennek a földrajzi adottságnak kedvező és kedvezőtlen következményei egyaránt hatnak. Ilyenek:

- az óceán messzeségének következtében a jóval kisebb közlekedési értékű beltengerekre való ráutaltság, a Kárpátokon túli közlekedési kapcsolatok kiépítésének műszaki nehézségei és költségei (kedvezőtlen adottságok), ugyanakkor
- a nyugati és délkelet-európai országokkal összekötő dunai (1858-tól egyezmények alapján státusában is nemzetközi) vízi út, a Balti-tenger és az Adria, valamint az Észak-Alpok és a Balkán, az Adria/Észak-Itália és a keleti szláv térség közötti (a nyugat-európai volumenektől mindenkor lényegesen elmaradó) forgalomáramlatok metszéspontjának hasznosítási lehetősége (kedvező adottságok) (*Erdősi* 1996b).

Az európai közlekedésbe való bekapcsolódás szempontjából a topográfiai, illetve földrajzi fekvésnél (mint lényegében időben állandó jellemzőnél) *erősebb hatótényezőnek bizonyult Európa mindenkori gazdasági–kulturális centrum térségeihez való térbeli viszonyunk. A gazdasági súlypont diszlokációja az atlanti* (nyugat-európai) *régiókba,* a fejlődésbeli elmaradás, leszakadás, kontinensünk Elbától és az Alpoktól keletre fekvő nagyobbik felén az utóbbi évszázadokban tartós *hátráltató tényezőként hatott Magyarország közlekedésére.* (Amit bő másfélszáz évig csak fokozott a török hódoltság: a három részre szakadt ország közlekedési interakciói összességükben ugyan égtáj irányok szerint egyenletesebbé váltak, de erősségükben veszítettek.) A felzárkózási modernizációs folyamatnak később a nemzetközi vasútépítések nem lekicsinylendő esélyt adtak. *Az első világháború előtti évekre* mind az összgazdasági, mind *a közlekedési teljesítményekben mérséklődtek a színvonalbeli különbségek Magyarország és Nyugat-Európa között* az összefüggő európai vasúthálózathoz való minden irányú (bár korántsem egyforma jelentőségű) csat-

lakozás, a dunai nemzetközi vízi út fokozottabb használata, a kibontakozó európai közlekedési rendszerbe való integrálódás következtében. Ezt az esélyt szinte máról-holnapra felszámolta Trianon – nem kis részben éppen az európai kommunikációs kapcsolataink szétzilálása és az országunk elszigetelésére irányuló erőfeszítések okán.

A kormányzati tevékenységben megnyilvánuló *ágazati politika* az utóbbi évszázadokban *országunk európai közlekedési téren belüli pozíciójának javítására*, betagolódásunk tökéletesítésére változatosan alakult – szándékoktól, a külföldi partnerek együttműködési készségét befolyásoló nemzetközi politikai viszonyoktól és nem utolsó sorban az anyagi lehetőségektől függően. E téren a legnagyobb eredményeknek (főként Széchenyi István, Mikó István, Baross Gábor koncepciói részleges megvalósulásával) a XIX. sz. derekától végbement nemzetközi vasútépítések (*Erdősi* 1986), az 1930-as évek második felében a Duna-tengerjáró flotta megteremtése, valamint a nemzetközi légi közlekedési kapcsolatok kiépítésének megkezdése, majd az 1990-es években (az M1 befejezésével és az M15 félpályás megépítésével) az európai autópálya hálózathoz való csatlakozás, továbbá nagyteljesítményű fénykábel vonalakkal a nyugat-európai kommunikációs hálózathoz, csővezetékekkel a nyugati energiahordozó hálózatokhoz való csatlakozás tekinthető. Ezzel szemben az 1920-as években átmenetileg nem volt elég ereje az országnak arra, hogy érdemileg javítsa az európai közlekedési rendszerbe való beágyazódását, az 1950-es években pedig a korábbi kapcsolatok egy részének megszüntetésével Magyarország kevesebb szállal és kifejezetten erőtlenül fűződött az ellenségesnek minősített nyugati világ közlekedési rendszeréhez.

– *A nemzeti közlekedés európai makrorégiókba* (végső soron az európai térbe) *való illeszkedése* a legutóbbi időkig vagy egy középhatalmi léptékű birodalomhoz tartozással (Osztrák Császárság/Osztrák–Magyar Monarchia), vagy „kvázi önálló" államiság mellett valamelyik diktatórikus berendezkedésű nagyhatalom (a náci Németország, Szovjetunió) érdekszféráján belüli formális gazdasági integrációjának (KGST), illetve védelmi közösségének (tengelyhatalmi szövetségi rendszer, Varsói Szerződés) tagjaként a vazallusi státusból adódó egyoldalú (1945-ig nyugati, majd keleti) orientációval történt.

A közelmúltig vezetett több összetevős folyamat rövid áttekintése után fejtegetésünkben kizárólag a jelenlegi helyzet közvetlen előzményét jelentő közelmúltbeli orientáció és következményei főbb jellegzetességeinek értékelésére szorítkozunk.

A keleti orientáció és az annak megfelelő közlekedési kapcsolatok

Európa politikai megosztottsága, a két védelmi rendszer szembenállása és a gazdasági integrációk (EGK/EFTA, másik oldalon a KGST) közötti (nélkülözhetetlen) gazdasági kapcsolatoknak a lehető legalacsonyabb szintre csökkentése *Magyarországnak a környező országokkal való közlekedési kapcsolatát féloldalassá tette* az 1940-es évek végétől kiépített, a határon átjárást eleinte csupán egy-két szigorúan ellenőrzött pontra terelő „vasfüggönnyel."

Az extenzív iparosításból és a nagyméretű mezőgazdasági árukivitelből adódó rendkívül szállításigényes külkereskedelmünk kétharmada (egyes években háromnegyede) a Szovjetunióval és a többi szocialista országgal bonyolódott, mégpedig túlnyomóan vasúton, néhány alapanyag (pl. vasérc, koksz, nyersvas) esetében a Dunán, és csak kis hányadban közúton. Az uralkodó szerepet játszó vasúti szállításokat azonban szovjet viszonylatban a nyomtáv különbség áthidalásának szükségessége miatt csak különleges méretű (húsz km-nél is hosszabb, egészen Kisvárdáig széles nyomtávú pályával is ellátott) átrakóövezet kialakításával lehetett biztosítani. (A mintegy 80 km^2-en elterülő, 6–7 ezer embert foglalkoztató létesítmény hatékony területfejlesztő tényezőnek bizonyult Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. Az általános keleti orientációnak megfelelően az 1950-es, sőt még az 1960/70-es években is *a nemzetközi közlekedés fejlesztésével kapcsolatos közlekedési beruházások oroszlánrésze a Szovjetunió felé tartó közlekedési vonalakat szolgálta* (a Budapest–Szolnok–Debrecen/Miskolc–Nyíregyháza–Záhony fővonal kettős vágánypárúra kiépítése és villamosítása, az érintett pályaudvarok kapacitásának növelése, de a Vásárosnamény–Beregsurány–országhatár közötti 411. sz. új főút is – amely az 1956. novemberi szovjet invázió egyik, páncélos alakulatok által használt vonala volt – stb.). A meghatározó szovjet gazdasági kapcsolatra épült a sztálinvárosi (dunaújvárosi) teherkikötő, majd az 1960-as évektől a szovjet kőolajat és földgázt, továbbá villamos áramot szállító csővezetékek és távvezetékek az energetikai „köldökzsinór" szerepét töltötték be. (A kiszolgáltatottság masszív tényezője volt az egyoldalú energiaellátás is.)

A többi szocialista országgal való közlekedési/szállítási kapcsolat másodlagos szerepre állt be, ezért számottevő fejlesztések nem történtek sem a Szlovákián át Lengyelország elérését lehetővé tevő Miskolc–Hidasnémeti fővonalszakaszon, sem a Románia, még kevésbé a Szerbia felé vezető vasutakon. (A Budapest–Miskolc pálya minőségi kiépítését a borsodi iparvidék – főként belföldi – szállítási igényeinek köszönhette.)

A keleties irányultságú (export–import) célforgalmon kívül Magyarországon át az 1960/70-es évektől megélénkült a nemzetközi *átmenő forgalom* is. A

hagyományos, de nem különösebben jelentős Ny–K irányún kívül még három tranzitfolyosó vált figyelemre méltóvá:

- A DK–ÉNy irányú, amely Délkelet-Európa és a főként német nyelvű nyugat-közép-európai térség közötti szállításokat szolgálta.
  E viszonylatban nem jelentéktelen hányadot tett ki a Bulgáriából és kisebb részben Romániából Ausztriába, valamint mindkét német államba – de Csehszlovákiába is – hatalmas mennyiségben (a rossz utak ellenére egyre inkább kamionokban) exportált gyümölcs és zöldség. A görög és török viszonylatú forgalom még az 1980-as években is marginális jelentőségű maradt, mivel Jugoszlávián át tranzitáltak „Nyugatra").
- Az ÉK–DNy irányú tranzit túlnyomóan a Szovjetunió és Olaszország közötti árucseréből adódott.
  A Szovjetunió egyik legnagyobb kereskedelmi partnerévé az 1970/80-as évek fordulóján a polgári berendezkedésű államok közül a legnagyobb létszámú kommunista párttal rendelkező Olaszország vált, ahonnét az igényesebb közszükségleti cikkeken kívül gyárberendezéseket (pl. a Zsiguli/Lada művekhez) vásárolt nyersanyagok és energiahordozók fejében. Az ÉK–DNy irányú (részben Jugoszlávián keresztül is áramló) tranzit szállítások javítása érdekében moszkvai bankok finanszírozták a Kiskunfélegyháza–Kiskunhalas vasútvonal villamosítását (*Erdősi* 1996c).
- A (Skandinávia–) NDK/Lengyelország–Csehszlovákia–Adria/Földközi-tenger irányú, nagyjából É–D irányú szállítási igények ugyan még kisebb volumenben jelentkeztek, azonban ennek ellenére éppen magyar és lengyel kezdeményezésre tervezték meg a TEM transzkontinentális autópálya rendszert. Hasonló irányú közlekedést szolgált volna az egy idő után ugyancsak elvetélődött TER nemzetközi vasúti rendszer.

Orientáció váltás és súlypont eltolódás a rendszerváltás idején (az 1990-es évek)

A kontinensünk nagyobbik, keleti felében 1989–1990-től végbe ment politikai–társadalmi–gazdasági átalakulás következtében alapvetően megváltozott az egykori szocialista országok külgazdasági kapcsolatrendszere. A volt Szovjetunióval és egymással folytatott kereskedelem valamint termelési együttműködés dominanciája megszűnt, és szerény (15–30%-os) arányúra zsugorodott, miközben *meghatározóvá váltak a nyugati gazdasági kapcsolatok* – beleértve nemcsak az európai fejlett, polgári berendezkedésű államokat, hanem Észak-Amerikát és a Távol-Keletet is. Ezek az általános jellemzők Magyarországra fokozott mértékben érvényesek.

A keleti piacok nagyobbik részének elvesztése, továbbá a termelési szerkezet részben ennek is tulajdonítható átalakulása (a fajlagosan kisebb szállításigényű termékösszetétel irányában) lényegesen csökkentette a szállítási volument.

A *tömegében kisebb volumenű export/import szállítások fő irányában fordulat következett be, jóval nagyobb hányaduk nyugati, délnyugati és északnyugati viszonylatú lett.* A gyorsan felfutó bérmunka jellegű, illetve más (mind gyakrabban just-in-time) termelési kooperáció igényeihez alkalmazkodóan a kis tételes, rugalmas szállításoknak megfelelően a közúti szállítás térnyerése a vasútival szemben felgyorsult, ezért a *nyugati autópálya kapcsolat megteremtése sürgetővé vált.*

Európa topográfiai/földrajzi perifériái és törzsterülete között különleges méretű kapocs-infrastruktúrák (alagút, híd) épültek meg (a Csatorna-alagút, a Nagy-Belt és az Öresund tengerszoroson át híd-alagút komplexum), amelyek a politikai, gazdasági, igazgatási székhely változásokkal együtt oda vezetnek, hogy *Európa gazdasági súlypontja északabbra tolódik* (halványítva a „Kék Banánt"), és kialakulóban van a Germán–Lengyel síkságon egy *különleges teljesítményű DNy/Ny–K irányú* (az Ibériai-félszigettől, illetve Angliából induló, Franciaországban/Benelux államokban folytatódó, Németországon, Lengyelországon és Belarusszon át Oroszországig tartó) *megafolyosó.* Létrejöttében a következő főbb tényezők, illetve folyamatok hatottak közre.

- *A német újraegyesítés*sel létrejött Európa fölényesen legnagyobb gazdasági hatalma, amely az egykor elképzelhetőnél sokkal szorosabb és *nagy volumenű szállításokat igénylő gazdasági kapcsolatokat* alakított ki *Oroszországgal,* illetve *a FÁK-országokkal* a komparatív előnyök alapján (orosz/FÁK nyersanyag, kőolaj, földgáz és egyéb tömegáru nagy értékű német ipari berendezések, iparcikkek fejében). Ez a forgalom kiegészül az EU átlagnál gyorsabban növekvő *Spanyolország* által keltett külkereskedelmi szállítási igényekkel, továbbá *Nagy-Britannia* és a kontinens között a *Csalagút által teremtett* folyamatos és megbízható szállítási lehetőség kihasználásából adódó *forgalomtöbblettel* (*Erdősi* 1998).
- A megatengely érinti Berlint, amely ismét Németország fővárosa lett. Az ottani egész Európában egyedülálló méretű városfejlesztése azonban nemcsak a 80 milliós gazdasági nagyhatalomhoz méltó kormányzati centrum és a (multinacionális cégek rezidenciáival) a világkereskedelem egyik nagyregionális központjának létrejöttét szolgálja, hanem az elővárosaiban, agglomerációjában végbemenő újbóli iparosítást is a csúcstechnológiák magas reprezentációjával.
- *Észak-Európa országai* (Norvégia kivételével) *csatlakoztak az Unióhoz.* Következménye: növekedésük meggyorsult és gazdasági kapcsolataik az

EU törzsterületével (a földrajzi értelemben vett Nyugat-Európával és Közép-Európa nyugati részével) erősödtek.

- Az energiahordozók kitermelésének súlypontja északnyugat felé mozdult el az északi-tengeri olaj- és földgázbányászat kibontakozásával.
- A Szovjetunió felbomlásával, a politikai motiváció megszűntével *töredékére csökkent az Olaszországot Ukrajnával és Oroszországgal (és más FÁK-államokkal) Magyarországon keresztül összekötő DNy–ÉK irányú tranzitvonalak forgalma.*
- *Az Észak-Franciaországból, Svájcból és a Felső-Duna menti osztrák és német tartományokból Magyarországon* (Záhonyon) *át Ukrajna felé tartó vasúti tranzitforgalom erősen visszaesett,* egyebek mellett *a forgalom egy részének a jóval olcsóbb versenytárs szlovák vasutakra végbement átterelődésével.*

Mindezek a folyamatok oda vezetnek, hogy *Magyarország az európai forgalomáramlás meghatározó folyosóitól félreesőbb helyzetre kell berendezkedjen.* Nemcsak a súlyponteltolódással interdependens, a Kárpát-medencétől északra kialakuló megafolyosótól, hanem a hagyományos nyugati nemzetközi korridoroktól (pl. a Rajna–Rhône völgyi, Rotterdam és Marseille között közvetítőtől, a Hamburg–Frankfurt–Zürich–Milánó irányútól) is. Ezt a helyzetet nem ellensúlyozza a Délkelet-Európából hazánkon át Nyugat-Közép-Európába és Nyugat-Európába vezető tranzitvonal forgalmának tartósnak ígérkező élénkülése.

Helyünk a tervezett korridorhálózat által strukturált összeurópai közlekedési térben

Az európai közlekedési tér nagyszerkezetében a vázolt, már korábban megkezdődött folyamatok, kirajzolódó tendenciák hatásain kívül *belátható időn belül más jelentős változások nem várhatók,* mivel

- a tervezett, további kapocsinfrastruktúrák (a Fehmarn Belten, a Messinai- és a Gibraltári-szoroson, esetleg az Ír-tengeren át, valamint a második Csatorna-alagút megépítése – a meglevő alagút kapacitásának kimerülése után –, újabb további Boszporusz-, esetleg Dardanella-híd stb.) csak a meglevő folyosók kapacitását növelhetik, de nem teremtenek európai jelentőségű új forgalmi irányokat,
- mint ahogyan a Transzeurópai (TEN), páneurópai (PEN) és TINA korridorok tervezett kiépítésétől sem várhatók 2020-ig Európában „földindulásszerű" súlyponteltolódások és azokkal együttjáró alapvető szerkezet-

változások a közlekedési áramlások makroléptékű hálózatában. Az EU közlekedéspolitikájának megvalósításában kiemelkedő fontosságot kapott az Európán belüli kohéziót is erősítő, már Kelet-Európára is kiterjesztett transzeurópai hálózatfejlesztés. A koncepcióban meghirdetettekkel szemben *a korridorok* (vagy egyes szakaszaik, elemeik) *nagy többsége már meglevő vasutakkal, főutakkal, vízi utakkal vág egybe, és viszonylag kevés a teljesen új irány,* ahol ma még hiányzik a számottevő távolsági/nemzetközi viszonylatú forgalomáramlás. Ezért a tervezetekben szereplő korridor-hálózattal kapcsolatban a legáltalánosabb *teendő a meglevő közlekedési vonalak kisebb nyomvonal-korrekciókkal nagy teljesítményű pályákká* (160 km/h sebesség elérésére alkalmas, de még hagyományos technológiájú vasutakká, valamint autópályákká/gyorsforgalmi utakká) *való kiépítése, illetve néhány kedvezményezett főirányban* – általában metropoliszok, nagy agglomerációk között – *nagysebességű* (220–350 km/h) *vasutak új intenzív nyomvonalon tervezett megépítése.*

A TEN és PEN valamint a TINA program határideje 2007–2010. Ehhez képest az időarányos megvalósítás közlekedési alágazatoktól függően az 1994-től 2000-ig elkészült pályák alapján 20–22%-os. Legnagyobb a lemaradás a *FÁK-államokban*, ahol *a PEN hálózatból alig épült meg valami.* (Pl. egyes nagy városokat elérő főutak bevezető szakaszainak többsávos gyorsforgalmi utakká való kiépítése.)

Az EU és más összeurópai szervezetek (pl. Közlekedési Miniszterek Konferenciája) dokumentumaiban rögzített TEN korridorhálózat kiépítése késésének több oka van.

- A beruházásokhoz az EU és a nemzeti költségvetésekből rendelkezésre álló pénzösszegek nem elégségesek.
- Az EU közlekedéspolitikusainak elvárásaival szemben a magánszektor gyenge érdeklődése a befektetések iránt a lassú (min. 20–40 éves) tőkemegtérülésre vezethető vissza.
- A vasúti technológia-váltás annyira felgyorsult, hogy az 1990-es évek elején ideális megoldásnak tartott rendszerekkel szemben új, több szempontból előnyösebb technológiák kínálnak alternatívát. Ezért időközben vagy lemondtak az eredeti tervekről, vagy felfüggesztették, lebegtetik megvalósulásukat, míg nem születik döntés a választott technológiáról. Konkrétan: a sín–kerék rendszerű (220–350 km/h sebesség elérésére alkalmas) nagysebességű vasút létesítési költségének mintegy 85%-a a különleges, merev vonalvezetésű (az egyenestől meglehetősen csekély eltérést engedélyező), rendkívül drága önálló pályák építésére jut. Ezért takarékossági okokból és belátva, hogy a legtöbb viszonylatban elfogadható a max. 200 km/h utazósebesség, beérik a meglevő vonalak rekonstrukciójá-

val. A korszerűsített, megerősített hagyományos pályákon a kanyarokban, a sebesség lényeges csökkentése nélkül erős bedőléssel közlekedni képes *billenő kocsiszekrényes* (pendolino rendszerű) *járművekből álló szerelvények* üzemeltethetők. A harmadik technológia változat, az 500 km/h sebességre képes, több tekintetben a „kerekes" vonatokkal szemben kedvezőbb *lebegő mágnesvasút* (maglev) összeurópai (tehát Kelet-Európára is kiterjedő) hálózatának tervezete már a késői 1990-es években (főként francia és német szakértők kezdeményezésére) napvilágot látott. Ugyan az EU döntéshozók és nemzeti kormányok egyelőre nem mutatnak eltökéltséget a leggyorsabb földi közlekedést lehetővé tevő vasúti technológia elterjesztésére, az új technológia mint a jövőben figyelmen kívül nem hagyható változat visszafogottságra és akaratlanul is időhúzásra készteti az illetékeseket a megfelelő vasút változat kiválasztásakor.

Mindezek hatására a TEN hálózat kiépítésében nagyságuk, fekvésük okán kulcsszerepet játszó Franciaországban, de Németországban és más országokban is több kardinális infrastruktúra terv megvalósítását felfüggesztették (törölték a középtávú tervekből), vagy megváltoztatták. Így pl.

- Franciaországban nem folytatják a nagy kapacitású (1350 tonnás Európa hajókkal is járható) Rajna–Rhône-csatorna építését, amelyet azért terveztek, hogy olcsóbb és környezetkímélő legyen a tömegáruk szállítása az északi-tengeri ARA kikötők és a Mediterráneum között, feleslegessé téve Nyugat-Franciaország és az Ibériai félsziget bő háromszor hosszabb vízi úttal való megkerülését.
- Ugyancsak az új francia kormány törölte hálózatfejlesztési terveiből a Párizst Németországgal összekötő TGV Est pályát, amelynek pedig a TEN hálózat tervezésekor különleges figyelmet szenteltek nemcsak politikai okokból (francia–német közeledés, együttműködés), hanem az európai nagyváros-hálózat fejlődésében várt szerepe miatt is (mivel a csatlakozó német ICE pályákkal együtt olyan ultraregionális jelentőségű nagyvárosok Párizzsal való nagysebességű összekötésére adott lehetőséget, mint Strasbourg, Frankfurt/Stuttgart–München és – távlatilag – Bécs).
- Spanyolországban az 1980-as évek végéig a közlekedési kormányzat az egész vasúti fővonalhálózat normál nyomtávúra átépítését tervezte, hogy interoperábilis legyen az európai (praktikusan a szomszédos franciaországi) hálózattal. Hamarosan kiderült, hogy elegendő anyagi források hiányában e nagyszabású terv megvalósíthatatlan, ezért (az újabb, 1993/95. évi tervezetekben megjelenítve) normál nyomtávúra már csak a néhány vonalra szorítkozó nagysebességű hálózatot szándékoztak kiépíteni. Azonban további engedményre volt szükség, ezért az idegenforgalomban is exponált Barcelona–Valencia vonalat széles nyomtávúnak meghagyva

korszerűsítették, lehetővé téve a nagysebességű AVE szerelvényeknél olcsóbb billenős kocsiszekrényű „kvázi nagysebességű" vonatok közlekedését, amelyek a csatlakozó hagyományos széles nyomtávú pályákon is nyomváltás nélkül üzemeltethetők.

A legújabb események tükrében teljesen bizonytalanná vált az összeurópai, összefüggő nagysebességű hálózat létrejötte és még inkább az ahhoz való csatlakozásunk lehetősége.

Magyarországnak a szűkebb nemzetközi közlekedési térben való helyzetét, illetve a környező országokhoz, régiókhoz való közlekedési viszonyát a ma (2000-ben) érzékelhető jelenségek, felmerülő tervek alapján *a következő körülmények, illetve tényezők befolyásolhatják:*

- A délszláv térségben állandósulhat a politikai bizonytalanság, kisebb-nagyobb atrocitások, fegyveres konfliktusok veszélyeztethetik a tranzit közlekedést (főként a közútit). Ezt a veszélyt már a krétai (1994) összeurópai értekezlet is figyelembe vette, amikor a Németország keleti részét Délkelet-Európával összekötő IV. PEN korridort Jugoszlávia keletről való elkerülésével tervezte meg. Csak a délszláv népek (Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szerbia–Montenegró) közötti polgárháború befejezése után rendezett Helsinki-konferencia (1997) egészítette ki a Páneurópai Hálózatokat az Ausztriát az Égei-tenger térségével összekötő volt jugoszláv tagköztársaságokon (Szlovénián, Horvátországon) és Szerbián keresztül vezetett X. korridorral, amely egyébként legtöbb szakaszán már jelenleg is autópálya/gyorsforgalmi út minőségű, de a nemzetközi forgalma Horvátországtól keletre még mindig jelentéktelen. Amennyiben igénybevételével a tranzitálás lehetősége Jugoszláviában nem javul, továbbra is számolni kell a hazánkon átvezető IV. folyosónak az előbbi (az M15, M1, M5 autópálya) helyettesítése miatti nagyobb forgalmával.
- A kétirányú kapcsolatot szolgáló dunai nemzetközi vízi út mint VII. számú PEN folyosó használatának intenzitása nem éri el a jövőben (a szerbiai hidak újraépítése után sem) azt a szintet, amit az EU tervezők e transzkontinentális vízi útnak szántak, mert – a térségben megkezdődött gazdasági struktúraváltás következtében – nem lesz rajta elég szállítani való. Alig megtehető – bár az EU közlekedéspolitika által kilátásba helyezett – radikális lépések (pl. a közúti tranzit és távolsági belföldi kamionközlekedés drasztikus megdrágítása) lennének képesek elfogadható, de a kapacitásától még mindig messze elmaradó forgalmat biztosítani a forgalom részleges átterelésével a hajózásnak.
- Az Alpokon átvezető, germán Európát latin Európával összekötő tranzitvonalak közül az autópályák elviselhetetlen környezetterhelését Svájc a tehergépjármű forgalom erős korlátozásával és a teherforgalom vasútra

való átterelésével igyekszik radikálisan csökkenteni. A kamionforgalommal szembeni restrikciós, illetve az átmenést drágító intézkedések következményeként a nehéz gépjárművek a kerülőutat vállalva Ausztrián és Franciaországon át jutnak el Olaszországba. Azonban az osztrák közlekedéspolitikában is fokozatosan a környezetvédelem szempontjai válnak meghatározóvá. Ennek egyik jele, hogy az ausztriai tranzit vasútvonalak kapacitását lényegesen növelik a konténer, hugepack és RoLa forgalom érdekében. E program keretében kezdődött meg a másfélszáz éves Bécs–Trieszt fővonal rekonstrukciója, amelynek legkritikusabb pontja a magasan levő, ezért szerpentin vonalvezetéssel, csak könnyű vonatokkal elérhető rövid Semmering hágóalagút. A lassú, anakronisztikus szerpentin szakaszokat hosszú talpalagút építéssel tervezték kiváltani. Az így részben újravonalazott pálya már alkalmas lenne nehéz szerelvények közlekedtetésére. Miután a zöldmozgalmak megakadályozták a Semmering talpalagút építésének folytatását, felmerült annak lehetősége, hogy az osztrákok nyugat-dunántúli pályák bérletével (többek között a most épülő Zalalövő–Bajánsenye–Muraszombat vasutat is bevonva a pályaláncba) oldanák meg a Bécs–Trieszt viszonylatú távolsági teherforgalmat.

Nem lehetetlen – bár ma, 2000-ben még illuzórikusnak tűnik –, hogy a XXI. század derekára Kelet-Európában a néhány éven belül megkezdődő gyorsabb növekedés következtében a gazdaság teljesítőképessége közelíti a nyugat-európait, és így *a FÁK-államokbeli korridorok megfelelő kiépülésük után dinamikus gazdasági környezetükkel képződő súlypontokkal képesek lesznek a jelenleginél jóval nagyobb vonzerőt gyakorolni* a Kárpát-medencére, jelesül *Magyarországra.*

Különösen a Finnországot, illetve a Baltikumot Oroszországon, Belarusszon, Ukrajnán (és Délkelet-Európán) át a jégmentes, télen is akadálytalanul hajózható Fekete-tengerrel (azon át a Mediterráneummal) összekötő *IX. korridor*ból alakulhat ki igen nagy forgalmú, különleges jelentőségű magisztrálé. (Amely többek között olyan nagyvárosokat fűz fel, mint Helsinki, Szentpétervár, Minszk, Kijev, Kisinyov, Odessza, Bukarest, Plovdiv.)

További potenciális keleti irányú vonzerőnek tekinthető Közép-Ázsia várható gazdasági növekedése, továbbá a Távol-Kelettel kiépülő vasúti/közúti összeköttetés (landbridge), az ún. „Új Selyemút", amely a tengeri kerülőútnál gyorsabb szállítást tesz lehetővé. (Kazahsztán és Kína 1997-ben már Druzsbánál összekötötte vasútjait, az eltérő nyomtáv sem akadály a nyomtávváltó berendezés használatával, így rendszeresen közlekednek Közép-Ázsia és a Sárga-tenger kikötői között vonatok.)

Az ázsiai térség súlya a világgazdaságban tovább növekszik (különösen Kína gazdasági expanziójával kell számolni), ezért *hazánk keleti irányú közle-*

kedési kapcsolatai idővel minden bizonnyal ismét felértékelődnek – még ha a korábbihoz képest más viszonylatszerkezetben is. Van esélye annak, hogy a már kiépülőben levő Közép-Ázsia–Kaszpi-tenger–Transzkaukázus–Fekete-tenger–Románia irányú szárazföldi/tengeri konténerszállítási lánc Magyarországon át folytatódik az Alpok országai felé (*Erdősi* 1999).

A legtöbb bizonytalanság a déli irányú közlekedés alakulásában mutatkozik a délszláv térség politikai labilitása miatt, holott a magyar külkereskedelemnek (a kétoldalú, szomszédsági kapcsolatokon túlmenően) mindig is szüksége volt a levantei/közel-keleti/ázsiai viszonylatú forgalom bonyolításához a Morava és a Vardar völgyön keresztül az Égei-tenger (Thesszaloniki), illetve a csatlakozó hajóúttal a Szuezi-csatorna elérésére a lehető legrövidebb vonalon, még ha ez a vonal (a nyugati, észak-nyugati és dél-nyugati irányúakhoz képest) a harmadrangúnál nagyobb jelentőséget ritkán kapott is.

„Tengerre magyar!" – de hol?

A magyar külgazdaság számára a világpiacok elérése szempontjából nem elhanyagolható kérdés, hogy mely tengerek felé orientálódik, illetve mely kikötők használatát részesíti előnyben. A XIX. századi magyar közlekedéspolitika a legközelebbi tengeri kapcsolat választásakor hosszas hezitálás után döntött az Adria (Fiume) mellett a Fekete-tengerrel (Konstancával) szemben, de azóta már többször (ha csak átmenetileg is) előtérbe került Konstanca használatának szükségessége. Az újabb koncepciók alapján a harmadik potenciális szereplő a transzboszniai V/c. folyosó déli végén, a horvátországi Ploče kikötő lehet, amely Budapesttől alig fekszik távolabb mint a Kvarnerói- és Trieszti-öböl kikötői, viszont rajta keresztül hamarabb elérhető a Mediterráneum. Belátható időn belül azonban Ploče nem számíthat számottevő magyar forgalomra, mivel a folyosó kiépítése teljesen bizonytalan (1997-ben történt kijelölése óta gyakorlatilag semmi sem történt kiépítése érdekében), mint ahogy a kikötő (az elvileg ugyancsak számításba jövő montenegrói Barhoz hasonlóan) felszereltségben, szolgáltatásaiban messze elmarad Trieszt, Koper és (a horvát–magyar együttműködéssel fejlesztett) Fiume mögött.

Tengerentúli külkereskedelmünk (nemcsak az amerikai, hanem még az ellenkező irányú ázsiai viszonylatú áruszállítás is) egyelőre a közelebbi mediterrán kikötőknél klasszissal jobb, rendkívül korszerű infra- és szuprastruktúrával berendezett magas színvonalú, megbízható, a szállítmányokat kímélő logisztikai szolgáltatások nyújtására képes, viszont jóval távolabbi északi-tengeri kikötőket (Hamburgot, Brémát, Amszterdamot, Rotterdamot, Antwerpent stb.) részesíti előnyben, amelyek a tengeri vonal viszonylatok számában, a hajójáratok sűrűségében, az igénybe vehető hajófajták változatosságában is a legnagyobb kíná-

latot nyújtják, az összehangolt szállítási láncot biztosítják Európában. Ilyen formán tehát a földrajzi távolság alapján legközelebbi (és az egyre inkább fontosabb ázsiai piacokhoz is lényegesen közelebb fekvő) három tengerrel (Adria, Égei-tenger, Fekete-tenger) szemben a gazdasági távolság szempontjából legelőnyösebb „nevető" negyedik, az Északi-tenger a nyertes.

Annak, hogy a – geográfiai gondolkodásnak ellentmondó – helyzet változzon, és pl. a Magyarország–Távol-Kelet (a világ harmadik gazdasági erőközpontja) közötti kétirányú áruáramlás európai szakasza ne legyen többszörös hosszúságú az óriási (Gibraltáron át vezető) kerülőút miatt, mindenképpen feltétele lenne a magyar határtól mindössze néhány száz km-re levő adriai kikötők szolgáltatásainak az északi-tengeriekét közelítő szintre való fejlesztése, mert különben képtelenek megfelelő vonzerőt keltve esélyes versenytárs szerepet játszani. Ilyen fordulatra azonban középtávon nem lehet számítani, de hosszabb (10–20 éves) távon is csak legfeljebb az északi kikötők túlsúlyát némileg csökkentő aránymódosulásra. Miután a kikötők közlekedési értéke (a vonal- és járat kínálat és a differenciált rakodási, méginkább logisztikai szolgáltatások tekintetében) erősen nagyságrend függő, a nyugati megakikötőket sem az adriai, sem az égei-, de még csak a földközi-tengeri kikötők (pl. Genova, Livorno) sem lesznek képesek utolérni.

Területfejlesztési vonatkozások

Hazánk európai közlekedési térbeli helyzetének alakulása több olyan területszerkezeti és más természetű térségi problémával való szembesülésre késztetheti a jövőben a területpolitikát, amelyekre mielőbb fel kell készülni több változatban.

Kedvezőtlen helyzetekre alapozott szcenáriók:

- Ha elmarad Kelet-Európa várt gazdasági fejlődése, ha az „összeurópai" hálózatfejlesztés csupán az EU térségre korlátozódik a Transzeurópai Hálózatok (nagysebességű vasutakkal való) kiépítésével és a Páneurópai Hálózatok (vagy nagy részük) kiépítésének elmaradásával, úgy Magyarország nemzetközi közlekedési kapcsolataiban nem megy végbe az iránybeli kiegyensúlyozottsághoz vezető folyamat, és a közlekedés orientációja továbbra is erősen féloldalas, alapvetően nyugatias (elsősorban a német nyelvterületű országok felé mutató) marad. A Tiszántúlon épülő autópályák forgalmának nagyobbik részét a kelet-európai tranzit és nem a magyar külkereskedelem tenné ki. Ennek folytán hazánk keleti régióiban elmaradhat a várakozásoktól az autópályák telephely vonzó hatása, illetve a felzárkózási folyamat is rendkívül lassú lenne. Egy ilyen helyzet továbbra

is az ország központi és nyugati régiói fejlődésének kedvezne, és a területileg kiegyensúlyozottabb fejlődés elősegítéséhez igen nagy központi források igénybevételére lenne szükség.

- Ha a Duna nem tölti be az EU által szánt transzkontinentális közlekedési magisztrálé szerepet (a permanens délszláv válság és az annál is fontosabb általános tényező, a vízi úton gazdaságosan szállítható áruk mennyiségének csökkenése miatt), elmaradhat a Duna menti települések és területsáv (ma már területi tervekben tetten érhető) várt fejlődése.

Kedvező változatok:

- Kelet-Európa és a Balkán-félsziget (viszonylagos értelmű) felzárkózása 2030-ig végbemegy, nem utolsó sorban a Páneurópai Hálózatok teljes kiépülése által is támogatottan. Ez esetben Magyarországon kiegyensúlyozottabb területi fejlődés várható. Keleti és déli régióinkban a szomszédos országokkal – a kiépülő korridorok által elősegítetten – a profitábilis gazdasági kapcsolatok eredményeképpen a telephelyek tömeges letelepedésére lehetne számítani. Ilyen formán Magyarország a kontinens egyik nemzetközi közlekedési csomópontjának szerepét töltené be, kevésbé érvényesülne a Kárpátoktól északra vezető (DNy/Ny–K/ÉK irányú) megatengely által előidézett közlekedési „árnyékhelyzet".
- Az előbbi helyzet segítene abban, hogy a Duna ismét gazdaságosan használt vízi úttá lépjen elő. Délkelet-Európa újraiparosodása és urbanizációja elképzelhetetlen endogén folyamatként, nyilvánvaló, hogy a nyugati országokkal való szoros gazdasági együttműködéssel kell, hogy végbemenjen.
- Ugyan a tervezett páneurópai folyosók Magyarországon kivétel nélkül Budapest-központúak (sugarasak), Magyarország a szomszédos, illetve közeli országok (pl. egyfelől Ausztria/Szlovénia, Olaszország, másfelől Délkelet-Európa és a FÁK-országok) között nem nélkülözheti a közelítően Ny–K irányú transzverzálisok építését sem, amelyek arányosabb közlekedési fővonal-szerkezethez és végső soron gazdasági/települési területi szerkezet létrejöttéhez vezetne.
- A korridorok rendkívül erős – a sávos területi fejlődéshez és a félreeső háttér térségek kiüresedéséhez vezető – szívóhatását mindenképpen a folyosók elérhetőségét lényegesen javító (regionális és kistérségi) ráhordó hálózatok kiépítésével kell ellensúlyozni.

Összefoglalás

Magyarország közlekedési nagytérségi helyzetét a földrajzi fekvésnél (a Kárpát-medencében való elhelyezkedésnél) mint állandó jellemzőnél erősebben befolyásolta az Európa mindenkori gazdasági/kulturális centrumtérségeihez való térbeli viszony. Az atlanti régiók felé végbement súlypontdiszlokáció az utóbbi évszázadokban tartósan hátráltatta a magyar közlekedés fejlődését, de a nagyon céltudatosan történt vasútépítések, majd a Duna-tengerhajózás és a légi közlekedés lényegesen javították országunk közlekedési helyzetét az európai közlekedési térben.

A XX. század második felében Magyarország közlekedés-földrajzi helyzetét a nemzetközi politikai erőtér változása alakította. A Szovjetunió érdekszférájához tartozás idején (különösen az 1950–60-as években) a keleti orientációnak megfelelően a közlekedési beruházások nagyobb része a Kelet-Európa felé tartó közlekedési vonalakat szolgálta, de a vasfüggöny ellenére felértékelődött az ország tranzit közlekedési csomópont helyzete is.

A politikai–társadalmi–gazdasági átalakulás során, a kilencvenes években bekövetkező gazdasági orientáció váltás következtében meghatározóvá váltak a nyugati közlekedési kapcsolatok, ezért a közlekedésfejlesztés elsősorban az EU közlekedési hálózathoz való csatlakozásra helyezte a hangsúlyt mind az autópálya, mind a „kvázi nagysebességű" vasúti fővonal építéssel (Bécs felé), mind a Balaton elérhetőségét javító főút-rekonstrukcióval. Több tényező hatására (a Csatorna-alagút, a különleges méreteket öltő árumozgatás Németország és más nyugati országok, valamint a Fák-térség között, az észak-európai országok EU csatlakozása, Németország fővárosának visszahelyezése Berlinbe) kialakulóban van a Német–Lengyel-síkságon Európa teherszállítási megatengelye, amely viszonylagos értelemben leértékeli a Kárpát-medence közepének közlekedési helyzetét.

A távolabbi jövőben helyünket a Transzeurópai és Páneurópai Hálózat tervezett korridor-rendszere által strukturált összeurópai közlekedési térben az infrastruktúra építések méreténél és a priorizált közlekedési technológiával (mágnesvasút?) valószínűleg erősebben alakítják a nemzetközi fő közlekedési kapcsolatokat befolyásoló politikai, közlekedéspolitikai tényezők (a délszláv térségbeli állapotok), a dunai vízi út használhatósága és a hajózás iránti igények alakulása a posztindusztriális korban, a Keleti-Alpok forgalmának osztrák környezetvédelmi megfontolásból részlegesen Magyarországra való terelése, Kelet-Európa várható gazdasági fellendülése, transzkontinentális vonalak kiépülése a Távol-Kelet felé.

Magyarország nemzetközi közlekedési kapcsolatrendszerének irányszerkezetére nem elhanyagolható hatása lehet a világpiaccal való kapcsolattartásban meghatározó szerepet betöltő tengerpartok, kikötők kiválasztásának. Bármeny-

nyire is ésszerű lenne a közeli adriai kikötők használata a külkereskedelmünkben meghatározó távoli északi-tengeri kikötőkkel szemben, a nagyon lassan mérsékelhető szolgáltatási színvonal-különbségek miatt látványos súlypont-áttolódásra még sokáig nem lehet számítani.

Irodalom

Erdősi F. (1986) Budapest-centrikus vasúthálózat – egyközpontú ország. – *Természet Világa.* 7. 311–314. o.

Erdősi F. (1996a) Közlekedés. – Perczel Gy. (szerk.) *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 383–409. o.

Erdősi F. (1996b) A Kárpát-medence közlekedési hálózatának alakulása és nemzetközi kapcsolódásai. – Frisnyák S. (szerk.) *A Kárpát-medence történeti földrajza.* Nyíregyháza. 225–238. o.

Erdősi F. (1996c) Magyarország kommunikációs tengelyeinek alakulása. – *Tér és Társadalom.* 1. 57–77. o.

Erdősi F. (1998) Európa közlekedési nagyszerkezetének orientációs változása. – *Földrajzi Értesítő.* 4. 539–576. o.

Erdősi F. (1999) Az új transzázsiai összeköttetések I–II. – *Közlekedéstudományi Szemle.* 7. 241–248. és 281–285. o.

Katona K. (1999) A magyar közlekedés az EU-csatlakozás küszöbén. – *Közlekedéstudományi Szemle.* 3. 98–99. o.

Molnár É.– Zsolnay T. (1995) Az Európai Unió közlekedési rendszere. – *Közlekedési Füzetek.* Budapest, ITD Hungary.

Nyilatkozat tervezet az egész Európát átfogó közlekedéspolitikáról (1997) Közös elvek: Harmadik Páneurópai Közlekedési Konferencia. Helsinki, június 23–25. (Kézirat, KHVM magyar fordítás.)

Rechnitzer J. (1999) Területi stratégiák az Európai Unióban. – *Ezredforduló,* 6. 16–22. o.

Tánczos L. (1999) A technológia-fejlesztés legújabb irányai az európai közlekedésben. – *Közlekedéstudományi Szemle.* 5. 186–190. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

AZ INFORMÁCIÓS ÁGAZATOK TERÜLETISÉGE[1] – OLDJA-E A KÍNÁLATI PIAC AZ ÖRÖKLÖTT TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEKET?

Nagy Gábor

A nyolcvanas évtized végétől induló társadalmi és gazdasági rendszerváltás erős térbeli differenciálódással járt együtt. Felerősödtek a már meglévő regionális egyenlőtlenségek, de új területi egyenlőtlenségi dimenziók is kialakultak. *Felerősödött a főváros–vidék dichotómia.* Budapest már a nyolcvanas évek elejétől belépett a posztindusztriális fejlődési szakaszba, bár az utolsó évtizedben beáramlott külföldi működő tőke – ezen belül a feldolgozóipari források – meghatározó hányadát is képes volt koncentrálni. *A vidék sikeres térségeit* azok a városkörnyékek, megyék, régiók jelentik, amelyek képesek voltak számottevő, a helyi gazdaság modernizálásához elégséges külföldi működő tőke bevonására. A korábban egyoldalú, nagy anyag- és energiaigényű ágazatokat koncentráló iparvidékek az ország „rozsdaövezeteivé" váltak, de súlyos és folyamatos válság sújtja a teljes tulajdoni átrendeződésen keresztül ment agrártérségeket is (*Enyedi* 1996).

A külföldi tőkebevonás két csatornája közül a privatizációs ügyletek érdemben nem módosították egy adott régió gazdasági szerkezetét, de a termelő egység számára megnyitották a technológiai korszerűsödés, piacváltás lehetőségét. A privatizációs kínálat szerkezete településenként, megyénként, régiónként eltérő volt, s a külső források 65–70%-a így került be a hazai gazdaság vérkeringésébe, ezért a ma tapasztalható regionális különbségek jó részét ezen keresztül ragadhatjuk meg. A „zöldmezős" beruházások térbeli megoszlása az országon belül éles egyenlőtlenséget mutat. A befektetett tőke kétharmada a Nyugat- és Közép-Dunántúl megyéiben koncentrálódik, további 15–18%-ot a főváros és agglomerációja vonzott, ami egyértelműen jelzi a Bécs–Budapest tengely kiemelt szerepét a tőkevonzásban. A folyamat másik arca, hogy az ország területének kétharmada a teljes forrás ötödén–hatodán osztozik.

Kiss János (1997) vizsgálatai kimutatták, hogy a vidék térségeinek fejlődésében a kilencvenes évtized első felében az ipar, az újraiparosodási hullám játszotta a döntő szerepet.[2] Hosszabb távon – úgy véljük – a szolgáltató, s ezen belül is elsősorban *az információ és tudásigényes ágazatok fejlődése jelentheti*

az ország gazdasági stabilitását, a népesség tartós jólétének alapját. Ezért nem elégséges, ha a „ma stratégiája" alapján feldolgozóipari bázisok letelepítésére, munkahelyteremtésre, az önkormányzati források rövid távú növelésére koncentrálunk. Hasonlóan nem kínál hosszú távú megoldást a „holnap stratégiája" sem, a meglévő beruházások beágyazódásának segítése a helyi gazdaság szövetébe, alvállalkozói, beszállítói láncok kialakítása, helyi gyártmányfejlesztési tevékenység megteremtése, bizonyos szolgáltatások helyi kínálata. Szükséges egy nagyobb időtávú kitekintés, *a „holnapután" stratégiájának* felvázolása is. Úgy véljük, az „információs társadalom" víziója ilyen reális jövőképet rajzol elénk (*Bell* 1979; *de Castro et al* 1995; *Erdősi* 1995; *György* 1996).

E munka célja, hogy bemutassa az információs társadalom alapjainak meglétét, ezek területi eltéréseinek különböző dimenzióit egy közepesen fejlett, Európához felzárkózni kívánó ország, Magyarország példáján. Úgy véljük, hogy az 1990-es években tapasztalt, a feldolgozóipar bázisán végbement megújulási stratégia példáján okulva, már ma ismernünk kell (és lehet) azokat a dinamikus tereket, amelyekre a hazai IT mintaprojektek, programok, stratégiák építhetők, alapozhatók.

A távközlés fejlődésének területi vonásai[3]

1989 és 1992 között a *távbeszélő vonalhálózat* alig 15%-kal gyarapodott országos szinten. A fejlesztések elsősorban a tömeges keresletet mutató városokra, kiemelten a főváros egyes kerületeire koncentrálódtak, ezért hatásuk csak korlátozott lehetett a területi egyenlőtlenségek csökkentésében. Az állami fejlesztési politika annyiban konzekvens volt, hogy a megyék szintjén nem engedte a különbségek túlzott növekedését, még a korábbi rendszer örökségeként, de a megyéken belül hatalmas eltérések alakultak ki a települések között az ellátottság szintjét tekintve.

A *távbeszélő fővonalak* száma 1990 és 1998 között 350%-kal növekedett. Ebből az első négy évre mindössze 50%-os gyarapodás jutott, majd a nemzeti szolgáltató részleges privatizációja után felgyorsuló fejlesztések eredményeként három év alatt csaknem megduplázódott az állomány. Az utolsó szakaszban, a góckörzetek koncesszióba adása nyomán 1998 végére az ország egész területén kialakult a távközlési törvény által megkövetelt ún. „kínálati piac".

A *megyék* sorrendjében belső átrendeződésekre is sor került. A korai években még az élmezőnybe tartozó, iparilag fejlett megyék hátrébb sorolódtak, a másik oldalon viszont látványos a budapesti agglomeráció felfutása, a sereghajtók közül az élmezőnybe, illetve a gazdasági rendszerváltás sikertérségei pozíciójának nagymértékű javulása.

A MATÁV privatizációja évében, a koncessziós szerződések megkötése előtt *kistérségi szinten* 12-szeres különbség mutatkozott a legkedvezőbb helyzetű Balatonfüred, illetve a leggyengébb ellátottságú Monor között. Jellemző, hogy az *ezer főre vetített vonalszám* alapján 26 kistérségben az átlag nem érte el az 50-et, ebből négy Pest megyében, a főváros tőszomszédságában, 13 a Dunántúlon (ebből 11 a gazdasági átalakulásban élenjáró Nyugat- és Közép-Dunántúl megyéiben) feküdt. Ugyanekkor mindössze nyolc olyan térség volt az ország területén, ahol az ellátottság meghaladta a 200 fővonal sűrűséget. A főváros mellett már ekkor kiemelkedett a Balaton keleti medencéje, Sopron és Pécs a Dunántúlon, Miskolc és Tiszaújváros mint az északi iparvidék meghatározó centrumai, illetve Szeged mint intézményi, gazdasági, forgalmi csomópont az Alföldről.

1998-ra, a kínálati piac létrejöttének évére a térszerkezet megváltozott. A fővonalszám gyarapodását mutatja, hogy a 200-as sűrűséget már csupán egy tucat kistérség nem érte el az egész országban. A gyenge ellátottságú kistérségek – két kivétellel (Sellye és Mórahalom) szűk térben összpontosulnak: Borsod-Abaúj-Zemplén északi sávjában, illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területén. Hasonlóan drasztikus változás zajlott a kedvező ellátottságú térségek elhelyezkedésében is. A 18 ide sorolható téregységből mindössze egy alföldit (újra csak Szeged) és egy észak-magyarországit (Eger) találtunk, a többiek a tágabb budapesti agglomerációban, a Balaton mentén fekszenek, vagy dinamikus dunántúli nagyvárosokhoz köthetők. Az ország legsűrűbb hálózata újra csak a balatonfüredi kistérségben volt, 510 vonallal 1000 lakosra, de a különbség az első és a 150. térség között mindössze háromszoros.

A viszonylag gyors mennyiségi gyarapodás miatt ma még nem látható világosan a vezetékes távközlés jövőbeli térszerkezete, de nagy vonalakban már elmondható, hogy *a főváros hatása a tágabb agglomerációjára a kommunikációs viselkedésformák terjedésében egyértelmű,* mint ahogy ez tükröződik vissza a balatoni idegenforgalmi zóna magas ellátottsági mutatóiban is. E terek egyértelműen *nyertesei* az informatikai robbanásnak Magyarországon, s mellettük csak néhány, speciális helyzetű – hazai viszonylatban – nagyváros képes a magas szintű kommunikációs kultúra befogadására és alkalmazására. Hasonlóan komoly esélye van annak, hogy ugyanez a forradalmi változás az ország északkeleti megyéinek számos térségében csak szerény hatást lesz képes kifejteni, mert sem a fizetőképes, sem a befogadó kritikus tömeg nem áll rendelkezésre a fejlett kommunikációs szolgáltatások, üzleti és lakossági alkalmazások adaptációjára (*Eguilaz et al* 1995; *Kordey* 1991).

A *főváros–vidék dichotómia oldódott* a távközlési ágazatban, az ellátottság szintjét tekintve. Mindeközben a technikai–technológiai színvonalban is erőteljes nivellálódás zajlott, hiszen 1989-ben a digitalizált vonalak aránya 0%-volt, 1998 végén az ország egészében 72,1%, így érzékelhető az utóbbi évtized során

történt fejlődés valóságos léptéke *(1. ábra).* Mára az *ország minden térsége nyitott a kommunikáció legváltozatosabb módjai és csatornái számára,* a hálózat kiépítettsége, a meglévő kapacitások sehol nem akadályozzák a gazdasági fejlődést, a társadalmi felemelkedést. A hozzáférés egyedüli *szűk keresztmetszetét a jövedelmek oldalán találjuk,* de remélhető, hogy a liberalizáció ebben is eredményeket hoz a közeli jövőben.

A távközlés és a gazdasági fejlődés kölcsönhatása

A vezetékes telefon-ellátottságban a területi különbségek érzékelhetően csökkentek. Országosan a vizsgált időszak elején kifejezetten magas szórást mértünk, ami 1998-ra alig harmadára zsugorodott, a kínálati piac megteremtése lényegesen mérsékelte az öröklött területi különbségeket, bár azokat nem szüntette meg. A csökkenés döntő mértékben 1993 után következett be, egybeesett a mennyiségi fejlődés fő időszakával *(Nagy* 2000a; 2000b).

A vidéki Magyarország területi különbségei alig felét tették ki a fővárossal mért értéknek, ez jelzi Budapest kiemelt szerepét a hazai információs hálózatokban. A csökkenés vidéken is folyamatos volt, de csak 1996-tól láthatunk jelentős ütemű változásokat. Kistérségi szinten is magas, de – különösen 1996 után – gyorsan csökkenő volt a szórás, azaz, *valódi, térségi–települési szinten is mérhető kiegyenlítődési folyamat zajlott a hazai távközlésben a kilencvenes évtizedben.*

A GDP és a távközlés kapcsolata

A *GDP szórása* megyei szinten közepes, de folyamatosan növekedett az öt év alatt, ami nem kizárólag a főváros és vidék eltérő fejlődési pályájának következménye, hiszen a Budapest nélkül mért értékek – bár alacsonyabb bázisról indulnak – ugyanilyen fejlődési pályát rajzolnak fel.

A távközlés és az értéktermelés trendje erősödő, szoros, esetenként determinisztikus kapcsolatban van egymással, mind regionális, mind megyei szinten vizsgálódva. A vidéki Magyarországon az időszak kezdetén a kapcsolat alig jelentkezett, ám a terminus végére folyamatos és gyors erősödéssel közepes összefüggéssé változott. A szűkülő rés az országos és vidéki adatok között jelzi, hogy az értéktermelésben a távközlés szerepe egyre fontosabbá válik a fővároson kívül is.

A beruházások alakulása és a távközlés fejlődése

A *beruházások* a rendszerváltás éveiben (1989–90) viszonylag mérsékelt szóródást mutatnak úgy megyei, mint regionális összehasonlításban. *Az invesztíciókban a területi fejlődési típusok világos elkülönülése 1992-re tehető,* ekkor kifejezetten magas szórás értékeket mértünk a különböző területi szinte-

1. ábra

Digitális távközlési hálózat (1998)



Forrás: OTK, 1999.

ken, melyek 1996-ig alig csökkentek. Az utolsó két évben a szóródás érzékelhetően mérséklődött, de az időszak végére még így is viszonylag magas szintre álltak be. *A területi különbségek csak kisebb részben írhatók a főváros rovására*, hiszen az országos és vidéki mutatók közötti eltérés alig 4 pont, *a valódi eltérések részben a kormányzati beruházások térbeli preferenciáiból, részben a gazdaság területileg igen egyenlőtlen fejlődéséből adódnak.*

A *beruházások és a távközlés kapcsolata* lényegesen *lazább*, regionális szinten is alig haladja meg a 0,8-es értéket a korreláció az időszak végére. A megyék szintjén a fővárossal mérve ennél 9, Budapest nélkül 16 pontos lemaradás figyelhető meg. A kapcsolat erőssége a tíz éves periódus alatt számottevően változott. *Az évtized elején kifejezetten laza együttmozgás, országos szinten 1994-től, vidéken 1996-tól kezdett markánsan erősödni*, s megállapodni egy erős–közepes szinten. Vélhetően ez összefügg a felpörgő távközlési beruházásokkal, melyek megteremtik a jövendő beruházások számára szükséges információs infrastruktúrát, de azzal is, hogy az új beruházási tevékenységek kiegészítő információs igénnyel jelennek meg a piacon, melyet az ágazat viszonylag gyorsan képes ma már kielégíteni.

A jövedelmek és a távközlési ellátottság közötti összefüggés

A *jövedelmek szóródása* a rendszerváltás előtt kifejezetten alacsony volt, s 1995-ig nagyobb elmozdulást nem is tapasztaltunk. Ettől kezdve a területi különbségek fokozatosan növekedni kezdtek. A növekedés leginkább a GDP területi eltéréseivel rokonítható, de lényegesen alacsonyabb szinten mozgó szórási értékkel. A szórás növekedése egyértelműen jelzi *a magánszektor növekvő szerepét a foglalkoztatásban*, hiszen az állam által garantált jövedelmekben alig mérhetők területi eltérések. A főváros nélkül e szóródás alig felére csökken, jelezve Budapest kiemelkedő súlyát a jobban fizetett álláshelyek területén. A vidéki szórási mutató lassú, de egyértelmű növekedése ugyanakkor mutatja, hogy a gazdasági fejlődésben meglévő területi különbségek fokozatosan visszatükröződnek a jövedelmekben is. A régiók szintjén később indult meg a differenciálódás, de üteme gyorsabb, mint a megyék szintjén mért eltérések változása.[4] 1998-ra a szórás már meghaladta a megyék szintjén mért értéket, ami mutatja, hogy a kedvezőbb gazdasági aktivitással rendelkező régiókban az egyéb jogcímen szerezhető jövedelmek aránya is nagyobb.[5]

A *jövedelmek és a távközlési ellátottság korrelációja* különösen regionális szinten erős, determinisztikus, de megyei szinten is – Budapesttel együtt mérve – folyamatosan erősödő, szintje 1998-ra elérte a 0,9-et, ami erős kapcsolatot jelez. A vidéki Magyarország különösen a vizsgált évtized első felében szinte teljesen eltérő pályát futott be, hiszen a jövedelmek és a távközlés közti korrelá-

ció minimális, világosan mutatva a nem piaci alapú fejlesztési stratégiát. Az utolsó három évben a trend gyökeresen megváltozott, 1998-ra közepes–erős kapcsolat alakult ki a két vizsgált mutató között. Úgy tűnik, hogy a távközlésben a kínálati piachoz közeledve *a jövedelmek szintje egyre fontosabb meghatározója lesz az információs hálózatokba való csatlakozásoknak.* Szociológiai vizsgálatok is bizonyítják, hogy a társadalom – jövedelmi szempontból tekintett – felső hat dekádja körében szinte általánossá vált a vezetékes telefonvonal megléte, az alsó négy tizedben viszont növekvő mértékben hiányzik e kommunikációs csatorna. Ha az elemzést kiegészítjük azzal, hogy az alacsonyabb tizedekbe sorolható csoportok területi koncentrációja az elmaradott régiókban erősebb, akkor láthatjuk a fokozatosan erősödő korreláció belső tartalmát.

Az SZJA és a távközlés korrelációja[6]

Az *SZJA szórása megyei szinten közepes,* de folyamatosan növekvő a három év során, s a területi különbségek szintje lényegesen meghaladja a jövedelmeknél mért eltéréseket. A főváros nélkül mért megyei szintű egyenlőtlenségek szintén folyamatosan növekedtek. Kistérségi szinten szinte pontosan visszaköszönnek az országos területi különbségi mutatók és trendek.

Az évenként befizetett jövedelemadó összege és a távközlés szoros korrelációt mutat megyei szinten, különösen Budapesttel együtt. A három év alatt a kapcsolat erőssége egyértelműen növekedett, csakúgy, mint a főváros nélkül vizsgálva, de itt az induló szint lényegesen alacsonyabb volt. Az erősödés üteme azonban vidéken több mint kétszerese az országosnak, azaz a fejlődés trendje erőteljes közeledést mutat a két esetben, ami jelzi, hogy a *főváros–vidék dichotómia oldódott a távközlési kínálati piac megjelenésével.* Kistérségi szinten a kapcsolat erőssége alig marad el a vidéken mért értékektől, ezért kimondhatjuk, hogy a jövedelmi helyzetnek tértől, településtől függetlenül egyre nagyobb szerepe van az információs társadalomhoz való csatlakozás folyamatában (*Campisi–Tesauro* 1995; *Turnock–Nagy* 1998).

A főváros kiemelkedő helyet foglal el az információk áramlásában éppúgy, mint a jövedelmek terén, s olyan fejlődési pályát fut be, mely lényegesen eltér a vidéki terek által választott modelltől. Látható az is, hogy a *vidék fejlődésében is egyre inkább teret hódít az informatika és a távközlés,* mely szoros korrelációban fejlődik a jövedelmekkel és az értéktermeléssel. Míg a *vizsgált időszak elején* elsősorban a térben és a település-hierarchiában elfoglalt hely határozta meg a potenciális fogyasztó esélyeit a kommunikációs hálózatokra való rákapcsolódásban, addig a *kínálati piac létrejöttével a* területi–települési indikátorok visszaszorulnak, s helyüket a társadalmi, ezen belül is elsősorban a jövedelmi jellemzők veszik át.

Az információs munkahelyek regionalitása

A szolgáltató ágazatok térnyerése

A szolgáltató ágazatok már 1980-ban az aktív keresők legnagyobb csoportját – közel felét – foglalkoztatták, de a főváros és a „vidék" fejlődése már ekkor sem mozgott együtt. *Miközben a tercierizáció országos szinten látványosan haladt előre* (1996-ban már a keresők kétharmada dolgozott itt), *addig a területi dichotómia alig oldódott.* A vizsgált időszak végére a főváros minden öt keresőjéből négy, vidéken átlagosan három fő dolgozott valamely szolgáltatási területen. Az átalakulásban a főváros mellett Pest megye járt az élen, míg a folyamatban lemaradónak látszanak az Alföld erős agrár hagyományú megyéi, de lassulni látszik az átrendeződés az (újra-)iparosodó dunántúli megyékben is (*Nagy* 1997; 1999a).

A településhálózaton belül a tercierizáció szintjét a *hierarchiában elfoglalt hely erősen befolyásolta.*[7] A megyeszékhelyek (a magyar nagyvárosok) minden régióban[8] keresőik kétharmadát, háromnegyedét szolgáltató tevékenységekben foglalkoztatják. Az eltelt idő során látványos a Dél-Dunántúl megyeszékhelyeinek gyors ipartalanodása, ehhez képest lassúbb a Dunántúl többi nagyvárosában a szolgáltató tevékenységek előretörése.

A városok foglalkozási átrétegződése gyorsabb ütemű volt, mint a megyeszékhelyeké, de az 1980-as elmaradást csak részben voltak képesek ledolgozni. 1996-ra már minden öt aktív keresőből három e tevékenységek közül talált munkát. A főváros közelsége egyértelműen húzta magával Közép-Magyarország városainak fejlődését. Az időszak elején 10 kereső közül öt, az időszak végén hét végzett valamilyen szolgáltató tevékenységet. Az erős helyi iparral rendelkező Közép-Dunántúl, illetve a széles körű agrártevékenységgel jellemezhető Alföld elmaradása érzékelhető, de az átalakulás üteme megfelel az országos trendnek, így a lemaradás a másfél évtized alatt nem fokozódott.

A vizsgált időszakban a *faluállomány keresőinek átalakulása* volt a leggyorsabb ütemű, ezzel 1996-ra a keresők 55%-ával domináns foglalkoztatóvá léptek elő a szolgáltató ágazatok. Még Közép-Magyarország kiemelkedően magas ütemű rátája nélkül is, a faluállomány tartotta a lépést a városi települések foglalkozási átrétegződési folyamatával. Közép-Magyarország községei a főváros közelségének köszönhetően 1996-ra csaknem 70%-ra növelték a szolgáltatásokban foglalkoztatottak arányát, s a folyamat különösen a kilencvenes évtizedben zajlott viharos gyorsasággal. Az egyes régiók községeiben a tercier keresők aránya 44–56% között mozgott, ezen belül a magas agrár kereső aránnyal jellemezhető Dél-Alföld faluállományánál figyelhető meg erősebb lemaradás, mely némileg nőtt az utóbbi másfél évtized során. Az átrétegződés azonban itt is

gyors, 1980–96 között a szolgáltatásokban foglalkoztatottak aránya 15%-kal növekedett.

Várható, hogy a *tercierizáció* eddigiekben bemutatott, *gyors mennyiségi változásokat* hozó szakasza lassan *lezárul*. A szolgáltatások térnyerése más ágazatok rovására csökken, de néhány megye, régió esetében a folyamat le is állhat, vagy kismértékben vissza is fordulhat. A változás két folyamat eredőjeként áll elő; megindul az *ipari (feldolgozóipari) foglalkoztatás lassú növekedése,* illetve folytatódik a *túlméretezettnek ítélt közszolgálati szféra leépítése* (oktatás, egészségügy). Az országon belüli területi különbségek csak lassan mérséklődhetnek. Várhatóan lefékeződik a főváros és tágabb agglomerációjának tercierizációja, mert kimerülnek tartalékai, de folytatódik az agrár jellegű megyék keresőinek átrétegződése, ami lassú felzárkózásukat eredményezheti. A nagyléptékű iparosítás, ami elsősorban a Dunántúl megyéiben zajlik, a szolgáltatásban dolgozók kismértékű visszaáramlását is eredményezheti az ipari ágazatokba.

Az információ-orientált munkahelyek területi megoszlása[9]

A *főváros külön kategóriát képvisel*, hiszen 1980-ban már a keresők közel 18%-a, 1996-ban már negyede az *információ-orientált szolgáltatásokban* nyert elhelyezést. A változás üteme is meghaladja az országos átlagot, újra dokumentálva a tételt, hogy Budapest és a „vidék" fejlődése más utat jár be. A megyék közül 1980-ban a regionális centrumok megyéi és a turisztikai vonzásterületek álltak előkelő helyen. A lemaradók között nagy többségében az Alföld mezőgazdasági megyéit találtuk, de az erősen iparosodott terek mutatói sem voltak kedvezőek. Az időszak végére feltűnő Pest megye látványos előretörése, de Somogy megye turizmusának fejlődése is tükröződik a foglalkoztatottak megoszlásában, míg a többi, korábban kedvező helyzetű térség fejlődése vontatottabb maradt. A mért változások főként a kilencvenes években történtek, azaz erre az időszakra tehető az *információs társadalom csiráinak megjelenése* a hazai gazdaságban, foglalkoztatásban. A lemaradók köre annyiban módosult, hogy az erősebb ipari bázissal rendelkező megyék hátrébb csúsztak a rangsorban, miközben az agrár megyék elmaradása valamelyest csökkent *(2. ábra)*.

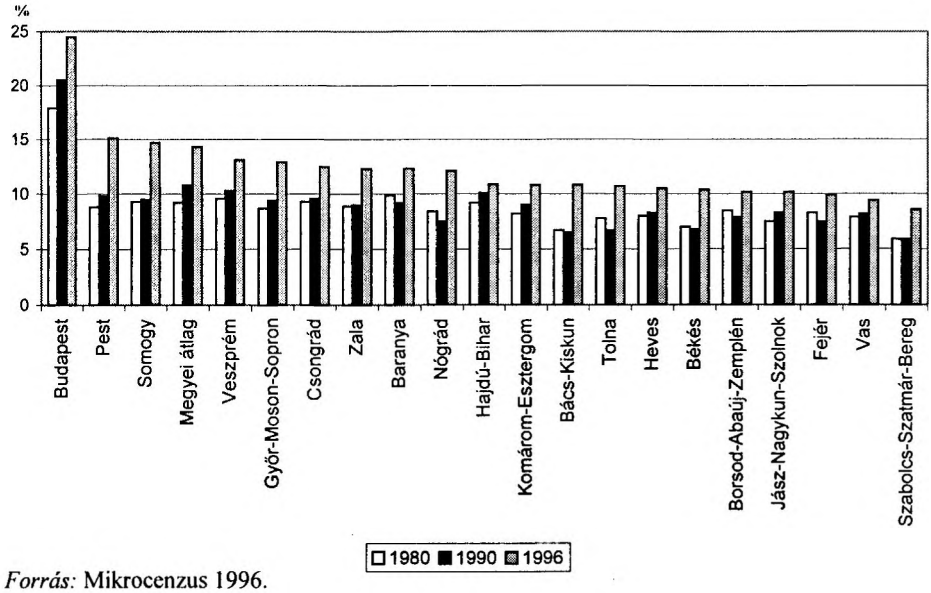
A megyeszékhelyek és a főváros között látványosan nőttek a különbségek. A belső különbségek is nőttek, bár nem látványosan. A nyolcvanas évtizedben Közép- és Nyugat-Dunántúl nagyvárosai mutatnak elmaradást az információ-orientált szolgáltatások fejlődésében, a kilencvenes években az Észak-Alföld megyeszékhelyeinek fejlődése törik meg. Folyamatosan kedvező mutatókkal dicsekedhet viszont a Dél-Dunántúl, mellé 1996-ra a Dél-Alföld zárkózik fel.

A *városok* fejlődési üteme a megyeszékhelyeknél gyorsabb, de a városhálózaton belüli kiegyenlítődés eléggé vontatottan halad. Az induláskor a Dunántúl és Közép-Magyarország helyzete volt kedvezőbb, illetve az Alföld elmaradása

szembetűnő. Utóbbi jelenség a teljes vizsgált időszakot végigkíséri, míg az előbbi csoportból „kiugrik" a főváros közelségét kihasználó Közép-Magyarország. Az egységes csoportnak ható dunántúli városállomány differenciálódik, lassan kiemelkednek a nyugat-dunántúliak, s velük párhuzamosan romlik a közép-dunántúliak pozíciója.

2. ábra

Üzleti és személyi szolgáltatások aránya (1980–96)



Forrás: Mikrocenzus 1996.

A községekben az információ-orientált szolgáltatások megjelenése, terjedése a kezdeti lépéseknél tart. A térnyerés egyértelműen a kilencvenes évtizedhez köthető, de ez még mindig csak annyit jelent, hogy minden 12. foglalkoztatott képes a két ágazat valamelyikében munkát találni. A tágabb fővárosi agglomeráció nagyjából tizenöt évvel előbbre tart a folyamatban, mint az ország többi része, s különösen nagy az elmaradása a Dunától keletre elhelyezkedő régióknak.

A primer ágazatokban foglalkoztatottak aránya az elmúlt 16 évben töredékére esett vissza, ami egyaránt érintette az egyes megyéket, régiókat, a településhálózat elemeit, a település-hierarchia egyes szintjeit, bár eltérő mértékben. A vizsgált időszak során a főváros mellett Pest és Győr-Moson-Sopron megye tűnt ki alacsony arányszámával, melyekhez a bányászati ágazat drasztikus leépítése következtében az ipari jellegű megyék nagy része is csatlakozott 1996-ra. Vontatottabb átalakulásra főként az alföldi, erős agrár bázissal rendelkező me-

gyékben került sor, de a Dél-Dunántúl ipari leépüléssel érintett megyéi közül is több ebbe a kategóriába került.

A városállományt figyelve szembetűnő az Alföld folyamatosan magasabb mutatója, mely jelzi a térség egészében a mezőgazdasági tevékenységhez való erősebb kötődést. A leggyorsabb átrétegződés Közép-Magyarországon játszódott le, de a Nyugat-Dunántúl városaiban, s az időszak végére Észak-Magyarország centrumaiban is marginálissá vált a primer ágazatok súlya a foglalkoztatásban.

A faluállomány esetében lényegében hasonló folyamatokat láthatunk. A fővároshoz közeli Közép-Magyarország községei gyors ütemben veszítették el főként agrár keresőiket, de az időszak végére a Nyugat-Dunántúlon és Észak-Magyarországon is erőteljes fogyást regisztrálhattunk. A primer szektor viszonylag nagyobb jelentőséggel bír továbbra is a Dél-Alföldön. A nyolcvanas évtizedben még az Alföld többi részén is magas rátákat mértek, de az extenzív termelés ismétlődő válságai miatt az ágazat munkaerő kibocsátása lényegesen erőteljesebb volt, mint a speciális kultúrák magasabb arányát felvonultató déli megyékben. A Dél-Dunántúl falvaiban viszont az egyéb kereseti lehetőségek beszűkülése lassítja az ágazatból való eláramlást.

A kvalifikált munkahelyek térbeli egyenlőtlenségei[10]

A *magas szintű képzettséget igénylő* 1–3. *foglalkozási főcsoportok*[11] együttes arányát tekintve a regionális centrumok megyéi az élbolyban találhatók a főváros mellett. A leszakadók között az időszak elején a többi alföldi megye mellett Pestet, Tolnát és Nógrádot találjuk, az időszak végére azonban az (újra-) iparosodási folyamatban élenjáró megyék is lecsúsztak a középmezőnyből *(3. ábra)*.

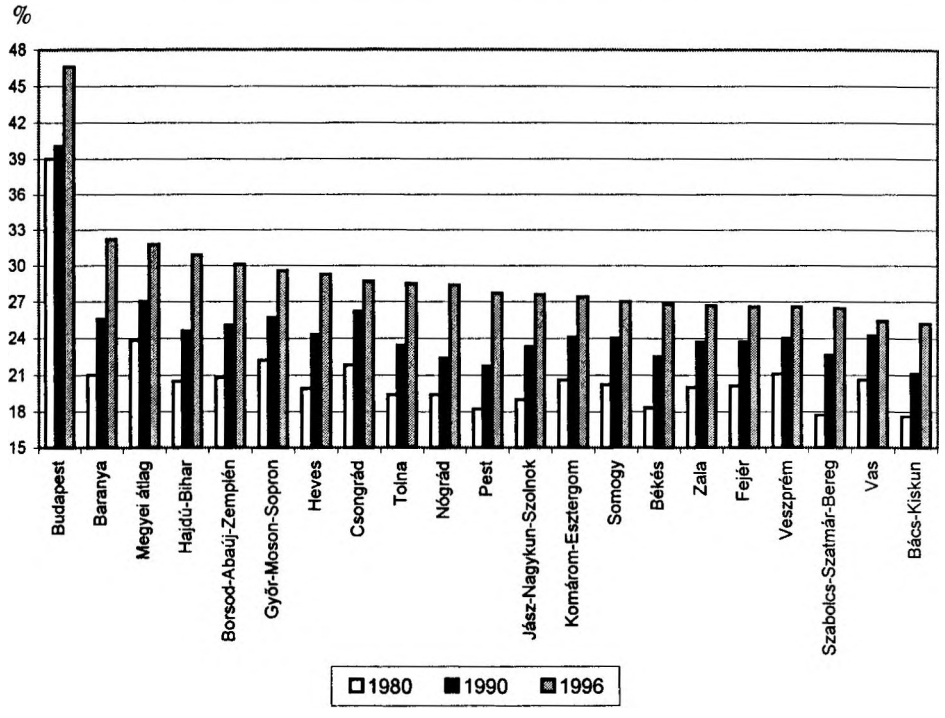
A megyeszékhelyek közül csak az időszak végére kerülnek kedvezőbb helyzetbe a dél-dunántúli nagyvárosok. Viszonylagos lemaradást mutatnak a döntéshozatali posztokban szegény dél-alföldi megyék, illetve a rendszerváltásig a beosztott értelmiségiekben hiányt szenvedő Közép-Dunántúl.

A *városok* körében a leginkább látványos változás a főváros tágabb agglomerációjának előretörése 1996-ra. Az időszak elejének vezető régiója a Nyugat-Dunántúl 1990-től hátrébb csúszott, miközben Észak-Magyarország városai előrébb sorolódtak a rangsorban. Az alföldi városállomány sem a döntési posztok számában, sem a beosztott kvalifikált keresők arányában nem tudott érdemben javítani helyzetén 1980 és 1996 között.

A *községek* közül csak a főváros közelében fekvő közép-magyarországiak helyzete javult látványosan. Az 1980-ban még kedvező induló helyzetben lévő Közép-Dunántúl falvai fokozatosan lecsúsztak, majd a lemaradók csoportjába kerültek. Folyamatosan ide sorolhatók a Dél-Alföld községei, s e csoportból tudtak feljebb kerülni az Észak-Alföld falvai 1996-ra.

3. ábra

A magasan képzett aktív keresők aránya (1980–1996)



Forrás: Mikrocenzus, 1996.

A kontrollként kiválasztott foglalkozási főcsoportok együttes aránya a vizsgált 16 éves intervallumban csaknem felére esett vissza országos szinten. A folyamat élén a főváros halad, ahol az agrárkeresők aránya lényegében elhanyagolható, de a szakképzetlen munkaerő jelenléte is ütemesen csökken. A *megyék* közül a döntően szakmunkás végzettségű munkaerőt igénylő iparosodottabb térségek haladnak az átalakulás élvonalában, de az új ipari beruházások célterületei is erőteljes felzárkózást mutatnak. Ezzel ellentétesen az Alföld megyéinek mutatói kedvezőtlenek, s hozzájuk sorolhatjuk még a Dunántúlról Somogy megyét is, ahol szintén erős az agrárágazat súlya a helyi gazdaságban és a foglalkoztatásban. Az Alföld maga sem egységes, hiszen az északi megyék országos átlagot meghaladó ütemben vesztették el agrár keresőiket, s viszonylag gyorsan csökkent a foglalkoztatottak között a szakképzetlenek aránya, a déli megyékben a folyamatok lényegesen lassabban zajlanak, elmaradásuk 1980 és 1996 között fokozódott.

A megyeszékhelyek között a vizsgált időszak kezdetén csak mérsékelt különbségek voltak. Kivételt képezett a Dél-Alföld, mely az országos átlag feletti fejlődési ütemmel sem tudta teljesen leküzdeni öröklött hátrányát (magasabb agrárkereső arány, képzetlen munkaerőre települő ipari ágazatok nagyobb hányada). A hagyományos iparvidékek régióinak megyeszékhelyei az időszak végére behozták Budapest előnyét, miközben az Észak-Alföld nagyvárosaiban az átalakulás a kilencvenes évekre megtorpanni látszik.

A városhálózatnál hasonlóképpen előnyt jelentett a komolyabb ipari bázis megléte, vagy ennek megteremtése a kilencvenes évtized során. Nem véletlen, hogy a Dunántúl mellett Közép- és Észak-Magyarország mutat kedvezőbb összképet (ezen belül a csekélyebb ipari bázissal rendelkező Dél-Dunántúl némiképp elmarad a többiektől), míg az Alföld, különösen a Dél-Alföld városai 6–8 éves lemaradást mutatnak az országban zajló folyamatokhoz képest.

A *falusi* terek átalakulási üteme bizonyult *a leggyorsabbnak* a településhierarchiában, 30% feletti rátáról indulva 20% alatti súlyra csökkent az információs szempontból marginális foglalkoztatási főcsoportok aránya. *A dinamikát a hagyományos ipari régiók hordozzák,* melyek közé 1996-ra Nyugat-Dunántúl is felsorakozott, míg a *déli és keleti régiók lemaradása csak árnyalatnyit csökkent.* Érdekes jelenség, hogy a községek között a leglassúbb átstrukturálódási ütemet Közép-Magyarország mutatja, ami utal a helyben települt ipari, szolgáltató tevékenységek munkaerő keresletére is.

Városok, megyék, régiók információs aktivitása

Városi információs-index számítás[12]

A Dunántúlon már 1994-ben látványos a Balaton-parti sáv kedvező állapota. Az aktív zóna nyugat felé kiszélesedve Zalaegerszeg és Nagykanizsa vonaláig követhető, keleti irányban Székesfehérvárnál végződik. Átlagosnál jobb helyzetűnek adódott a nyugati határ menti sáv Soprontól Körmendig, illetve a Bécs–Budapest tengely Mosonmagyaróvártól Tatabányáig. A Dél-Dunántúlon Pécs és Kaposvár információs centrumok körül, illetve a Duna vonalát követve szintén kisebb aktív zónák rajzolódnak ki, de kevésbé markánsan, mint a korábbi tengelyek esetében volt látható. *A kedvezőtlen adottságú városok* is *jól körülhatárolható terekben érhetők tetten.* Északnyugaton a Fertőd–Kapuvár–Csorna hármastól Zalaszentgrót–Sümeg vonaláig, a délnyugati határsávban Szentgotthárdtól Barcsig szinte folyamatos sávot alkotnak a kedvezőtlen adottságú területek. Hasonlóan nagykiterjedésű, gyenge adottságú zóna látszik a Marcali–Százhalombatta–Bonyhád háromszögben, melyhez délről a baranyai kisvárosok csatlakoznak. Veszprém és Komárom, illetve Komárom és Pest megye határzónájában kisebb kiterjedésű, de összefüggő gyenge adottságú kisvárosok sorakoznak.

1998-ra a kép annyiban módosult, hogy a *kedvezőtlen adottságú térségek összezsugorodtak,* az összefüggő zónák feldarabolódtak, ám a problémákkal terhelt terek teljes mértékben nem tűntek el. Tartósan alacsony aktivitás jellemzi Vas, Zala és Veszprém megyék határtérségét, a délnyugati országhatár mentén fekvő kisvárosi csoportot, Somogy, Tolna és Fejér megyék területének jelentős részét, illetve Baranya megye új kisvárosait. A kedvező potenciállal rendelkező terek – különösen a Dunántúl északi részén – kitágultak, a korábban elszigetelt zónák fokozatosan összeolvadnak, zárványként közrefogva a kedvezőtlen adottságú tereket.

A *fővárosi agglomeráció városai* döntően a fejlődés nyertesei közé sorolhatók. Már 1994-ben is viszonylag kedvező potenciálokkal rendelkeztek, ami 1998-ra még tovább erősödött, aminek eredményeként a Budapest–Bécs tengely városai folytonos aktív zónát formálnak ki az időszak végére. Mérsékelt aktivitás jellemezte az időszak elején Nagymarost, Pécelt, Gyált és Százhalombattát, közülük utóbbi az időszak végére már kikerült ebből a körből, és a többiek fejlődési üteme is számottevően meghaladta az országos átlagot, így előrébb kerültek a városok rangsorában.

Az *Alföldön* 1994-ben a kedvező információs helyzet egyértelműen nagyvárosi jelenség volt, kizárólag a megyeszékhelyeken jelent meg (*Castells* 1989; *Knight* 1995). A még kedvező potenciálokkal rendelkező, döntően középvárosi csoport térbeli megjelenése is koncentrált. Komolyabb aktív zóna alakult ki Csongrád megye Tiszán túli felén, egy sarlószerű alakzatban Kiskunfélegyházától, Cegléden át Szolnokig. Debrecen és Hajdúszoboszló, valamint Békéscsaba és Gyula alkotnak még térben is összefüggő kedvező helyzetű várospárokat, illetve Baja csatlakozik a Dunát kísérő aktívabb zónához, a többi magas indexszel rendelkező város egyedi szigetként jelenik meg egy kedvezőtlen környezetben. 1998-ra a helyzet annyiban módosult, hogy a szegedi és békéscsabai aktív zónák Szarvasnál képesek voltak összenőni, hogy Kalocsa is ráfűződött a Duna menti, kedvező adottságú zónára, illetve valamelyest nőtt az egyedülálló környezetükből kiemelkedő szigetek száma.

Az *Alföld kis- és középvárosainak* döntő hányada azonban sem 1994-ben, sem négy évvel később nem volt képes elmozdulni a kedvezőtlen adottságú helyzetéből, sőt, számos esetben a relatív pozíció romlása volt megfigyelhető (*Nagy* 1999b). Ez arra utal, hogy e városi kör – az önmagához mérten jelentős fejlődés ellenére – nemcsak, hogy nem volt képes felzárkózni az ország fejlettebb régiói szintjére, de az átlagosnál vontatottabb gyarapodásával még inkább lemaradt a fejlődésben élenjáró városokhoz, térségekhez képest. Az országhatár és a megyehatár közelsége, a nagy népességű, sokfunkciójú szervezőközpont hiánya egy alföldi térben azonnal visszatükröződik a városok információs indexének alakulásában. Különösen elgondolkodtató a hajdú- és nagykun városok gyenge szereplése, melyek a korábbi, mezővárosi fejlődési szakaszban komoly

eredményeket voltak képesek felmutatni, de úgy tűnik, hogy gazdasági–társadalmi struktúrájuk, értékrendjük ma nem teszi lehetővé a gyorsütemű átalakulást.

Észak-Magyarországon a legszembetűnőbb aktivitási tengely az M3-as autópálya tágabb körzetéhez kapcsolódik, a budapesti agglomerációhoz kapcsolódva Hatvantól Tiszaújvárosig húzódó sávról van szó, kiágazással Miskolc–Kazincbarcika–Ózd irányába. 1994-hez képest a négy évvel későbbi helyzet annyiban módosult, hogy a két érintett megyeszékhely tovább növelte előnyét a közép- és kisvárosok rovására, illetve az iparvárosok közül Ózd pozíciója visszajelzi a helyi gazdaság megroppanását. A korábban egyedüli kedvező helyzetű Sárospatak mellé Szerencs és Sátoraljaújhely is felzárkózott, így Tiszaújvárostól az országhatárig aktív centrumok tengelye kezd formálódni. Nógrád megyében a megyeszékhely mellett csak Balassagyarmat adódott fejlődőképes szigetnek, mindkét időpontra.

A kedvezőtlen adottságú terek ennek megfelelően a régió peremtérségeiben koncentrálódnak. Heves alföldies kisvárosai, Dél-Borsod összefüggő, gyenge adottságú teret reprezentálnak. Borsod északi peremvidéke funkcióhiányos kisvárosaival szintén leszakadó területnek tűnik, hasonlóan a Szécsény–Pásztó–Pétervására háromszög által közbezárt térhez. A kedvezőtlen indexszel rendelkező városi jogállású települések helyzete stabil, döntő hányadukban sem visszaesést, sem felzárkózási trendet nem sikerült kimutatni, s a közeljövőben sem várható drasztikus elmozdulás a helyzetükben.

A megyék információs versenyképességének terei

A *gazdasági és munkaerő-piaci terekben* a megyék között világos nyugat–keleti lejtő látható. Az átalakulásban élenjáró, újra-iparosodó vidéki terek, illetve a főváros és tágabb környéke kifejezetten magas mutatókkal rendelkezik, miközben a szerkezetváltásban késlekedő keleti és déli megyék alacsony értéktermelő kapacitásokkal, magas munkanélküliséggel, átlagosnál gyengébb fejlődési potenciállal jellemezhetők. Kifejezetten veszélyes északon Nógrád és Szabolcs, délen Somogy és Békés helyzete, ahol a válság a legmélyebb, s legtörékenyebb a helyi gazdaság.

A *társadalmi mutatók* alapján szintén megfigyelhető *a nyugat–keleti lejtő*, bár a megyék közötti különbségek lényegesen mérsékeltebbek, az átmenetek fokozatosabbak, mint a jelentős területi egyenlőtlenségekkel fejlődő gazdaság esetében. Az alföldi megyék – az egyetlen Csongrád kivételével – inkább kedvezőtlen képet mutatnak, a Dunántúl nyugati–északnyugati része inkább kedvező mutatókkal jellemezhető. Az északi megyék társadalmi képére a rendszerváltás után egy évtizeddel is rányomja bélyegét az erőltetett iparosítás.

A *kommunikációs infrastruktúra fejlettsége* a Dunától keletre számottevő lemaradást mutat a Dunántúlhoz képest, bár mindkét nagytájon belül vannak belső eltérések. A keleti országrészben a román határ menti megyék, illetve Jász-

Nagykun-Szolnok helyzete a legrosszabb, a nyugati megyék közül Somogy is ebbe a körbe illeszthető. Elsősorban a kábeltelevíziós hálózatok magas szintű elterjedtsége miatt Zala megye került vidéken vezető pozícióba a kommunikációs infrastruktúra fejlettségét tekintve, maga mögé utasítva a gazdasági mutatókban élenjáró térségeket. *Az információs társadalom és gazdaság magyarországi megjelenése* nem köthető feltétlenül a ma sikeresnek látszó térségekhez, megjelenése inkább várható a *speciális előnyöket kínálni képes terekben,* településeken.

Ilyen speciális elem lehet a *felsőoktatás területi bázisa,* mely az intézményi konszolidáció és egyesülések nyomán mára jelentősen átformálta az ország egyetemi–főiskolai térszerkezetét. A főváros mellett a nagy, sokkarú egyetemekkel rendelkező városok megyéi kiemelkednek az országos átlagból, míg Nógrád, Somogy, Tolna minimális aktivitást mutat e téren. A gazdasági fejlődés élenjáró térségei közül Fejér és Pest megye felsőoktatási bázisa kifejezetten gyenge (hasonló tézis fogalmazható meg az utóbbi években nekilendülő Komárom-Esztergomról is), míg Vas, Veszprém vagy Győr-Moson-Sopron, bár elmarad az ország átlagától, mégis érzékelhető aktivitást fejt ki. Különösen veszélyes az a trend, hogy számos megyében a felsőoktatás hiánya, vagy struktúrája akadálya a gazdasági fejlődésnek, s a gyenge gazdasági teljesítmény, a lemaradó bérek nem ösztönzik az emberi erőforrások fejlesztését sem. Ezt a lefelé tartó spirált mindenképpen meg kell törni.

Hasonló képet kapunk a *K+F intézményrendszer területi eloszlását* vizsgálva is, de a különbségek még látványosabban kiugranak. A nagy egyetemek megyéiben erőteljes a – döntő mértékben állami forrásból és pályázatokból finanszírozott – kutatási aktivitás, miközben a sikeres térségek gyenge–közepes szinten vegetálnak, igaz, itt az üzleti szféra a legfontosabb finanszírozó. Az értéktermelésben közepes vagy gyenge szinten teljesítő megyék nagyobb része sem a kutatásban, sem a fejlesztésben nem ér el kiugró eredményeket, azaz, a helyi gazdaság fejlődésében a helyi–térségi kutatási bázisoknak csak marginális szerep juthat.

A *K+F aktivitás* 1994–98 között hasonló képet rajzol ki. A nagy egyetemi–kutatási centrumok megyéi az országos átlagot meghaladó szintet értek el. Az értéktermelésben élenjáró megyék közül csak Győr-Moson-Sopron fejlődése látványos, különösen az utolsó két évben, amikor a meglóduló gyártmányfejlesztések révén friss tőke érkezett az ágazatba (döntően a külföldi tulajdonú cégek aktivitása húzta fel a mutatót). Rendkívül gyenge ugyanakkor, s tendenciájában is csökkenő Nógrád, Komárom-Esztergom és Tolna mutatója, de jellemző az országon belüli területi különbségekre, hogy a megyék kétharmada az országos átlag felét sem éri el a számított mutatóban.

Az információs társadalmat vonzó *urbanizáltság szintje* viszonylag szűk sávban szóródik vidéken (73–106%), és nincsenek szakadéknyi különbségek az

egyes megyék színvonalában sem. Az Észak-Dunántúl hat megyéje mellett a három regionális centrum megyéje fért be a kedvező pozíciójú térségek sorába, miközben a legtöbb mutatórendszerben sereghajtónak, lemaradónak értékelhető megyék (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Pest, Nógrád, Somogy) most is a hátsó régiókban fordulnak elő.

Külön kell megemlíteni *Budapestet,* mely *külön fejlettségi szintet képvisel csaknem minden területen.* A főváros szerepe a hazai tudásigényes ágazatokban, az értéktermelésben, a társadalmi struktúrában egyedülálló, versenytársait és partnereit nem Magyarországon, hanem a tágabb európai térben kell keresni.

A nagy optikai törzshálózati fejlesztések lezárulta után, de még a tömeges igények kielégítése előtti helyzetben a *megyék információs infrastruktúrával* való ellátottsága széles skálán szóródott, a főváros országos átlagot csaknem felével meghaladó szintjétől Szabolcs-Szatmár-Bereg átlagostól egyharmadával elmaradó szintjéig. Relatíve kedvezőbb helyzetű a fejlesztések első hullámában élen járó Győr-Moson-Sopron, Baranya, Csongrád, illetve Zala, Vas és Nógrád, míg a másik végleten Pest megyét láthattuk.

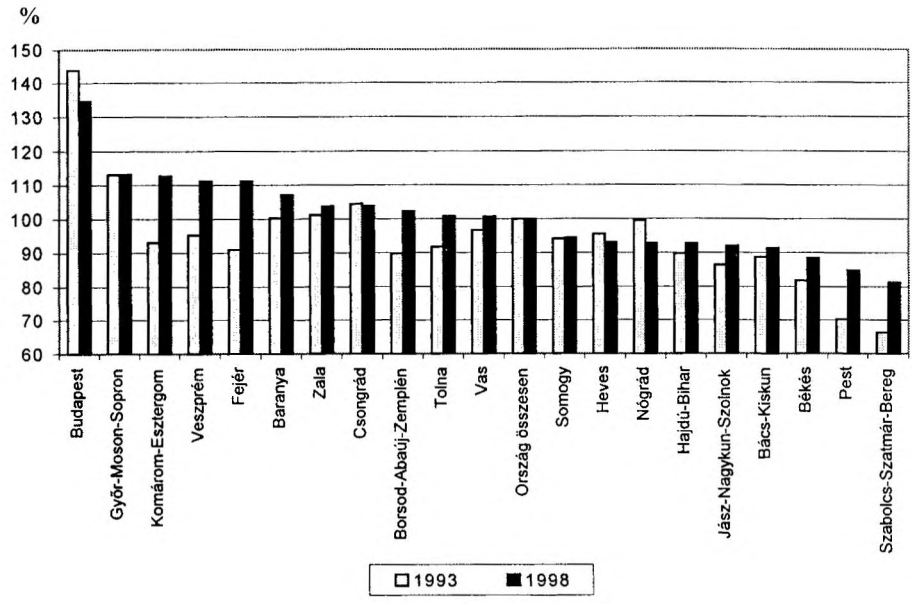
A kínálati piac kialakulása után Budapest előnye némileg csökkent, miközben a továbbra is sereghajtó Szabolcs megye ellátottságának színvonala emelkedett. Nemcsak a főváros és a vidék, de a *kedvező és kedvezőtlen ellátottságú megyék között is érzékelhetően csökkent a távolság,* ami jelzi, az információs infrastruktúra színvonalában nincs éles területi különbség az országon belül. A legkedvezőbb helyzetben az Észak-Dunántúl megyéit találjuk, kivétel nélkül átlag feletti ellátottsággal. Mellettük a Dél-Dunántúlról Baranya, a Dél-Alföldről Csongrád helyzete látszik kedvezőnek, de lényegesen javult Borsod és Tolna információs infrastruktúrája is. Az átlag alatti színvonallal rendelkező megyék közül látványosan Szabolcs és Pest megye mutatói javultak, ugyanakkor feltűnő, hogy az öt évvel korábban még kedvezőbb megítélésű Somogy esetében stagnálás, Heves és Nógrád esetében egyértelmű visszalépés látszik *(4. ábra).*

Összefoglalás

Ahhoz, hogy az információs társadalom terjedését elősegíthessük Magyarországon, nem elégséges ismernünk a külföldi példákat, a technikákat, módszereket és trendeket. Azt is világosan kell látnunk, melyek azok a pontok, ahol a hazai fejlődés gyorsítása érdekében szükséges és lehetséges a beavatkozás. A hazai politika jól látta meg, hogy a fejlődés kulcsát a *fiatal generációk szemléletváltása jelenti,* ezért nagy jelentőségű a felsőoktatás, a középiskolák és az alapfokú képzési intézmények bekapcsolása az Internet-alapú kommunikációba. Hasonlóan nagy jelentőségű lépés, hogy kiemelten ösztönzik *a tartalomszolgáltatás fejlesztését.* Kiemelkedő – és Kelet-Közép-Európában egyedülálló – a *teleházak*

4. ábra

A megyék információs indexe (1993, 1998)



Forrás: Saját szerkesztés.

államilag támogatott létesítése, mely elsősorban a kistelepülésen élők számára teszi hozzáférhetővé az információkat, szolgáltatásokat.

Az előremutató lépések azonban *nem állnak össze koherens informatikai stratégiává,* s különösen a tér iránti érzéketlenséget lehet számon kérni a döntéshozókon. A fenti tanulmány a meglévő – meglehetősen hiányos – adatbázisok újszerű kombinációjával kísérelt meg egyfajta közelítést adni a térben nyomozható folyamatokról, a különböző területi szinteken. A bemutatott eredmények jelen formájukban *még nem alkalmasak egy új térszerkezet leírására,* de arra igen, hogy jelezzék, az információs korszakba való *átmenet megindult,* s eszközeink nem elégségesek a folyamatok követésére. Ha pedig nem ismerjük azt, ami körülöttünk zajlik, sem irányítani, sem befolyásolni nem leszünk képesek!

Jegyzetek

[1] A tanulmány az OTKA és az OKTK támogatásával készült.

[2] A vidéki térségek nem jutottak túl az indusztriális fejlődési szakaszon, e fejlődési pálya még rendelkezik tartalékokkal. Ugyanakkor a főváros fejlődését a szolgáltató tevékenységek expanziója határozta meg.

[3] A kilencvenes évek vége felé a magyar a legfejlettebb kelet-közép-európai telekommunikációs ágazat, számos területen közelítve az európai átlaghoz. Ha a mennyiségi paraméterekben még nem is, de a minőségi jegyeket tekintve egyértelműen kimondhatjuk, hogy az elmúlt évtized fejlődésének eredményeként világszínvonalúra sikerült emelni a távközlést, mely többé nem szűk keresztmetszete a gazdasági, társadalmi fejlődésnek (*Erdősi* 1991; 1994; *Nagy* 1995; *Tiner* 1992).

[4] Megyei szinten az aktív keresők nettó keresete a leginkább kifejező jövedelmi indikátor, a régiók szintjén a teljes népesség összes jövedelmét jobban közelítő KSH felmérés adatait használtuk fel az elemzésben.

[5] Elképzelhető, hogy az alföldi régiókban a be nem vallott jövedelmek szintje magasabb, ami a területi különbségek mérséklődése irányába hat, de erre vonatkozóan még becslésekkel sem rendelkezünk.

[6] Az SZJA mint kiegészítő indikátor lépett be. 1996-tól kistérségi szintű adatokkal is dolgozhatunk, új területi szintet kapcsolva be az elemzésbe. Az SZJA alap, illetve a fajlagos befizetések területisége között érdemi különbség nem mutatkozott, ezért csak az utóbbi mutatót használtuk.

[7] Másik erős indikátornak a főváros közelsége bizonyult.

[8] A település-hierarchia szerinti bontás 1996-ra csak régió szinten reprezentatív!

[9] Az információs társadalomban két ágazat előretörését tudjuk prognosztizálni. Egyrészt a gazdaság zavartalan működését biztosító *üzleti szolgáltatások* köre, a benne foglalkoztatottak száma és aránya indul gyors gyarapodásnak. Másik oldalról a növekvő, differenciálódó lakossági igények kiszolgálását végző *személyi szolgáltatások* nyernek erősebben teret. Első lépésben e két kiemelt ágazatban dolgozók arányának változását vizsgáljuk. Kontrollként a viszonylag kis információ igényű primer ágazat keresőinek területi megoszlását mutatjuk be (*Baethge–Oberbeck* 1989; *Grimes* 1992).

[10] Az információs társadalomban különös jelentőségre tesznek szert a helyi gazdaság döntéshozó pozíciói, illetve a magasan képzett, speciális szakismerettel rendelkező munkaerő megléte egy adott térségben (*Hepworth* 1989; *Ruttkay* 1992). Kontrollként a mezőgazdasági és a szakképzetlen munkaerő területi megoszlásának mutatóját alkalmazzuk. E két főcsoport tekinthető az információ-intenzitás szempontjából a legkevésbé élénk területnek.

[11] 1. főcsoport: Törvényhozók, igazgatási, érdekképviseleti, gazdasági vezetők. 2.: Egyetemi, főiskolai képzettséget igénylő foglalkozásúak. 3.: Egyéb felső- vagy középfokú végzettséget igénylő foglalkozásúak.

[12] A rendelkezésre álló, az információs társadalom és gazdaság megjelenéséhez alig igazodó hazai statisztikák felhasználásával kíséreltük meg városi szintű információs index kiszámítását. A két választott időpont (1994, 1998) jól reprezentálja a távközlési fejlesztés korai állapotát, illetve a kínálati piac létrejöttét, amikor már terjed az Internet, az információs társadalom elemei felbukkannak az országban. Az adatbázis-szer-

kezete miatt csak közelítést adhatunk az átrendeződés irányairól, s rendkívül óvatosan fogalmazhatunk meg következtetéseket. A Budapest–vidék különbségek csökkenését jórészt a konzervatív adatfelvételnek tudhatjuk be, csak a terjedés érettebb szakaszában lévő piaci szegmenseket jellemzi a területi egyenlőtlenség mérséklődése.

Irodalom

Baethge, M.–Oberbeck, H. (1989) The future of white-collar worker. – Ernste, H.–Jaeger, C. (eds.) *Information Society and Spatial Structure.* 117–128. o.

Bell. D. (1979) The social framework of the Information Society. – Dertouzos, M.L.–Moses, J. (eds.): *The Computer Age: a Twenty Year Perspective.* Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Campisi, D.–Tesauro, C. (1995) Telecommunication usage, socio-economic environment and spatial hierarchies: methodology, empirical evidence and simulation from the Italian case. 35. ERSA Congress.

Castells, M. (1989) *The Informational City – Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process.* Oxford, Basil Blackwell Publishing.

de Castro, E. A.–de Oliveira, D. M.–Jensen-Butler, C. (1995) *The telematics revolution, the information society and economic and social development.* 35. ERSA Congress.

Eguilaz, M.L.–Remirez, L.–Garola, A. (1995) *The telecommunication sector: the case of Spain.* 35. ERSA Congress.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Erdősi F. (1991) *Kommunikáció és térszerkezet.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Erdősi F. (1994) A kommunikációs. ellátottság területi különbségei. – Enyedi Gy. (szerk.) *Társadalmi–területi egyenlőtlenségek Magyarországon.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 175–210. o.

Erdősi F. (szerk.) (1995) *Az információs társadalom és Magyarország.* Pécs, Hírközlési Főfelügyelet.

Grimes, S. (1992) Exploiting information and communication technologies for rural development. – *Journal of Rural Studies.* 3. 269–278. o.

György P. (1996) Az információs forradalom társadalmi hatásai. – *Info-Társadalomtudomány.* 38. 117–22. o.

Hepworth, M. (1989) *Geography of Information Economy.* London, Belhaven Press.

Kiss J. (1997) Lehet-e regionális dinamika-hordozó ágazat az ipar és a mezőgazdaság az ezredforduló Magyarországán? Szeged, Kézirat.

Knight, R.V. (1995) Knowledge-based development: policy and planning implications for cities. – *Urban Studies.* 2. 225–260. o.

Kordey, N. (1991) Telekommunikations-infrastruktur und Regionalentwicklung in der neuen Bundeslandern. – *Gesellschaft für Regionalforschung.* 31. 125–158. o.

Nagy, G. (1995) Telecommunications sector in Hungary, in the 90es. 35th Congress of the ERSA. Odense.

Nagy, G. (1997) The basis of information society in Hungary. 37th Congress of the ERSA. Rome.

Nagy, G. (1999a) Regional disparities on informational workplaces – Hungary. 39th Congress of the ERSA. Dublin.

Nagy G. (1999b) Az alföldi gazdaság néhány jellemzője és új vonása. – Csatári B. (szerk.) *Alföld II. Kutatási Program Zárókötet.* Megjelenés alatt.

Nagy G. (2000a) Az információs társadalom megjelenésének területi különbségei. Kézirat.

Nagy, G. (2000b) Regional Differences in Telecommunications Penetration. Does the Nivelling Effect of the Market Work? Contemporary Part Played by the Service Sector. Kézirat.

Ruttkay É. (1992) Az információgazdaság térbeli terjedésének néhány jellemzője hazánkban. – *Kutatásszervezési Tájékoztató.* 3–4. 109–119. o.

Tiner, T. (1992) The changing role of telecommunications in the reconstruction of the city of Budapest. – Kertész, Á.– Kovács, Z. (eds.) *New perspectives in Hungarian geography.* Studies in Geography in Hungary 27. Budapest, Akadémiai Kiadó. 195–209. o.

Turnock, D.–Nagy, G. 1998: The potential of the small towns in Eastern Europe – a Hungarian case study. – *RSAI Newsletter.* 4–8. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A TURIZMUS TERÜLETI JELLEMZŐI A KILENCVENES ÉVEKBEN

Kraftné Somogyi Gabriella

A kilencvenes évek elején a rendszerváltozással eltűntek azok a Magyarországhoz kapcsolódó mítoszok, amelyek lehetővé tették, hogy a nemzetközi turizmus keresleti trendjének megfelelő különleges szolgáltatások nélkül is izgalmas úti cél legyen az ország. A vasfüggöny leomlásával és a volt szocialista országokban az utazási korlátozások eltörlésével a világ turisztikai piacának egyre élesedő versenyébe csöppent az ország. A hazai lakossági jövedelmek reálértékének csökkenésével, a szakszervezeti üdültetési rendszer összeomlásával a belföldi turizmus jelentősen visszaesett.

Magyarország adottságainak ismeretében a turizmus társadalmi–gazdasági fejlődést ösztönző hatása csak akkor teljesíthető ki az új évezredben, ha a posztmodern keresleti irányzatot kívánja kielégíteni az idegenforgalom fejlesztése. Az igényes gasztronómiai, borászati rendezvények, kulturális fesztiválok sokasodása, szaporodó lovasturisztikai és vitorlás bázisok, a fittnes szolgáltatásokat is kínáló termál- és gyógyfürdők, a vendégek számára megnyíló kézműves műhelyek és vendégfogadó porták, a turisztikai információkat gyűjtő és továbbító Tourinform irodák mind-mind ez irányba történő elmozdulást jeleznek.

A kilencvenes években a turizmus univerzálissá válásának vagyunk szemtanúi a tekintetben, hogy a helyi fejlesztési stratégiák kulcselemeként mind szélesebb földrajzi körben jelenik meg, jóllehet területi megoszlása belülről fakadóan egyenlőtlen.

Annak megítéléséhez, hogy a turizmus milyen szerepet játszik ma, és vállalhat a jövőben Magyarország területi fejlődésében, a rendelkezésünkre álló szűkös adatbázis alapján elemezni kell a turisztikai kereslet és kínálat térbeli alakulását a piacgazdaság viszonyai között, a turizmus hatásait, valamint a turizmus fejlődéséért felelős szereplők kompetenciáját, tevékenységét.

A turizmus kérdései a szakirodalom tükrében

Az elmúlt tíz év turizmusról szóló szakírásait, tanulmányait áttekintve megállapítható, hogy azok alapvetően három típusba sorolhatók. Egy részük valamely turisztikai terméktípus térbeli terjedését vizsgálja, e témakörben sokat kutatott terület a falusi turizmus (*Antal* 1995; *Aubert–Kraftné Somogyi–Szabó* 1992; *Csepregi–Hajós* 1997; *Jenkei* 1996). A kutatások eredménye szerint e turisztikai területen az aktív és potenciális vendégfogadókat a kedvező települési, térségi adottságok, lehetőségek, a kényszer és a jövedelmezőség vélelmezése egyaránt motiválja (*Csapó–Szabó* 1997). A szerzők egyaránt a jövő turisztikai formáját, a falvak számára kitörési lehetőséget látnak a falusi, illetve specializáltabb formája az agroturizmus térhódításában.

A városi turizmus szövevényesebb, nehezebben kibogozható viszonyai miatt lényegesen kevesebb kutató figyelmét keltette fel. Michalkó (1999) Budapest példáján a városi turizmus jellegzetességeinek felvillantására vállalkozik, vizsgálja a helyi gazdaságban betöltött stratégiai szerepét, továbbá a közbiztonság vendégforgalmat befolyásoló szerepét.

A lakosság belföldi üdülésére oly jellemző második otthonok térbeli megjelenését vizsgálta az Alföldön Csordás László (1992).

A kilencvenes évek végén egy új, versenyképes turisztikai termék, a borturizmus megerősödése, a borutak terjedése követhető nyomon a szakfolyóiratokban (*Sarkadi–Szabó* 1997).

A dolgozatok másik csoportja valamely jól behatárolható területi egység – város, kistérség, megye, régió – idegenforgalmi adottságait, teljesítményét és fejlesztési lehetőségeit latolgatja (*Csordás–Szabó* 1993; *Kraftné Somogyi* 1994; *Tózsa* 1996). E munkák a turizmus területi tervezésében megindult aktivitások „melléktermékei", indirekt bizonyítékai a kutatómunka gyakorlati hasznosíthatóságának.

A dolgozatok harmadik csoportja a turizmus tervezésében részt vevők számára segít a turizmus várható hatásait mérlegelni (*Puczkó–Rátz* 1998), illetve az Európai Uniós tagságra való felkészülés teendőit és a belépés várható következményeit taglalja (*Erlich* 1998; *Jancsik* 1998; *Lengyel* 1997).

Az évtized végén a Központi Statisztikai Hivatal a kiemelt üdülőkörzetekről kiadványsorozatot jelentetett meg társadalmi–gazdasági, ezen belül kiemelten a turisztikai jellemzőik statisztikai bemutatására. Az ország egész területét le nem fedő fenti kiadványokon túl szinte nem találunk olyan munkát, amely a turizmus keresletének és kínálatának területi elmozdulásait, változó különbségeit igyekezne értékelni az ország egészét szemlélve.

A turizmus teljesítménye a kilencvenes években

Bár a tíz évvel ezelőtt regisztrált vendégforgalom mértékét még nem sikerült elérni sem a vendégek, sem a vendégéjszakák számát tekintve, a turizmusból származó hivatalos bevételek nem csupán forintban, de dollárban számolva is nőttek. 1998-ban az MNB adatai szerint az ágazat hivatalos devizabevételei meghaladták a 2,5 milliárd USD-t – ami háromszorosa az 1990. évi bevételnek –, az egyenleg pedig megközelítette az 1,3 milliárd USD-t. Szakértői becslések szerint a szürke gazdaságon keresztül legalább a regisztrált bevételekkel megegyező összeg került az ország gazdaságába. De vajon változott-e az idegenforgalmi kínálat és kereslet, valamint a belőle származó jövedelmek területi megoszlása?

A Magyarországra látogató külföldiek száma 1998-ban meghaladta a 33 milliót, hosszú évek tapasztalata, hogy közülük csak minden második időzik 24 óránál többet az országban – őket tekintjük turistának –, a látogatók 35%-a csak egy napra érkezik általában kirándulási, bevásárlási céllal vagy különböző szolgáltatásokat igénybe venni. A határátlépők tizede, nyolcada csak tranzit országként ismer bennünket. A Magyarországra turistaként érkező külföldiek mindössze 10%-a jelenik meg a statisztikailag megfigyelt kereskedelmi és magánszálláshelyeken, a belföldi turizmusba bekapcsolódók közül becslések szerint ugyanennyien vesznek igénybe regisztrált szálláshelyet, elemzéseink e vendégkörre vonatkoznak

A kilencvenes években a kereskedelmi szálláshelyeken megszálló belföldi vendégek száma az évtized elején tapasztalható erőteljes csökkenés után 1998-ban már elérte a másfél évtizeddel korábbi forgalmat. A mintegy 2,5 millió vendég azonban az 1992-től folyamatosan tapasztalható növekedés ellenére is 23,3%-kal kevesebb vendégéjszakát töltött el a felkeresett szálláshelyeken, mint 1990-ben. Ugyanezen időszakban a külföldi vendégek száma több mint ötödével, a vendégéjszakák száma pedig 25,6%-kal lett kevesebb. A vendégforgalom 1992-től a korábbinál alacsonyabb szinten látszik stabilizálódni, tükrözve a magyar turisztikai kínálat piaci értékét *(1. ábra)*. Ez indokolja, hogy a továbbiakban e két év adatait vessük össze.

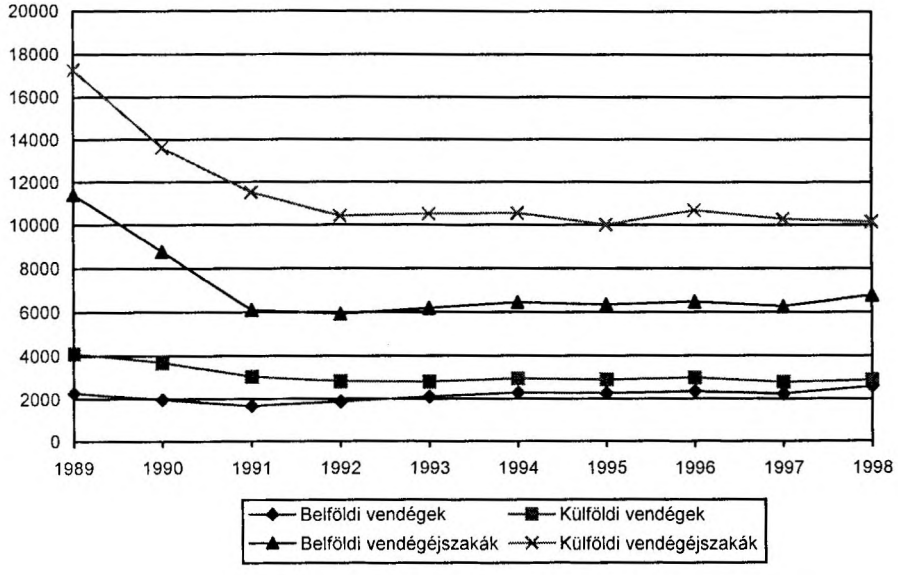
A vonzerők értékesülésében kulcsszerepe van a szálláshelyi kínálatnak, az ország kicsinysége miatt az a térség, amely nem tud megfelelő szállást biztosítani, csupán a kirándulók érdeklődésére számíthat, így fajlagos bevételei is alacsonyabbak maradnak.

A kereskedelmi szálláshelyek területi megoszlásában ma az elmúlt ötven év történelmi öröksége tükröződik. A kilencvenes éveket megelőzően jelentős állami támogatásban részesült kiemelt üdülőkörzetek, továbbá a szociálturizmus által kedvelt gyógy- és termál üdülőhelyek nemegyszer kapacitás fölöslegekkel rendelkeznek, míg a jó adottságokkal rendelkező, de korábban nem priorizált

térségekben nincs egy busznyi utast befogadni képes szálloda, ami a szervezett turizmusba való bekapcsolódás hátráltatója lehet.

1. ábra

Kereskedelmi szálláshelyek külföldi és belföldi vendégforgalma (ezer fő illetve ezer vendégéjszaka)



Forrás: Idegenforgalmi évkönyvek 1989–1998. KSH.

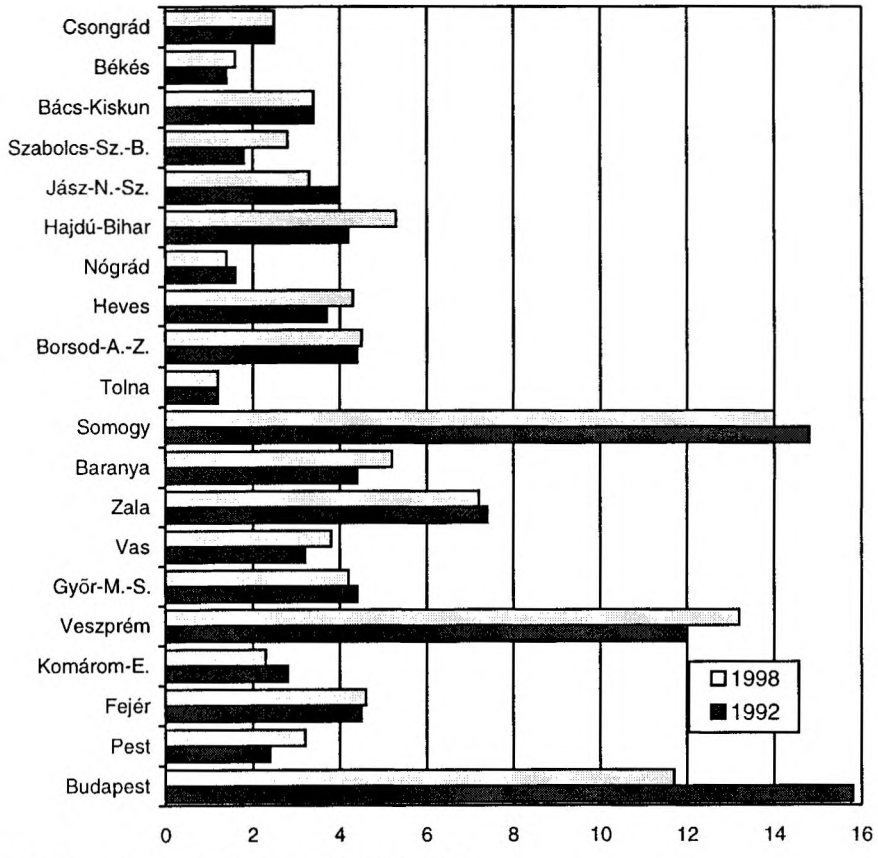
A vizsgált időszakban a kereskedelmi szálláshelyek térbeli megoszlásában a kiegyenlítődés halvány jelei mutatkoznak *(2. ábra)*. 1998-ban Budapest az összes kereskedelmi szálláshelyi kapacitás nyolcadát sem koncentrálja, ugyanakkor a szállodai férőhelyeknek még mindig több mint egynegyedét birtokolja, mindkét kategóriában a kapacitások harmadát kínálják a Balaton parti megyék – Somogy, Veszprém és Zala. A magasabb minőségű szolgáltatást nyújtó hotelek kínálata még inkább főváros centrikus, az 5 csillagos hotel férőhelyek 98,4%-a, a 4 csillagos kapacitások 72,7%-a Budapesten található 1998-ban. A már folyó beruházások ismeretében a legmagasabb kategóriájú szálláshelyek területi megoszlásában a közeli jövőben sem várható jelentős módosulás. Ez azt jelenti, hogy a legjobban fizető turisták csábításában a vidék versenyhátránya a szálláshelyi tényező tekintetében továbbra is fennmarad.

A kereskedelmi szálláshelyi kínálat több mint 5%-a található a termál-, illetve gyógyturisztikai kínálatáról nevezetes Hajdú-Bihar, és a gyógyvizek mellett jelentős történelmi–kulturális vonzerőkkel is bíró Baranya megyében. Az ország szálláshely kínálatából legkisebb arányban – egyenként kevesebb,

mint 2,0%-kal – részesedik Békés, Nógrád és Tolna megye. A hotel férőhelyeknek alig 1,5–1,5%-a található Bács-Kiskun, Csongrád, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Komárom-Esztergom és Tolna megyékben. E megyék együttesen is csak közel harmadannyi szállodai ágyat tudnak kínálni, mint Budapest. A területi különbségek árnyalatnyi mérséklődését jelzi, hogy 1992-ben ez az arányszám még nem érte el a 28%-ot.

2. ábra

Kereskedelmi szálláshelyek kapacitásának területi megoszlása (%)

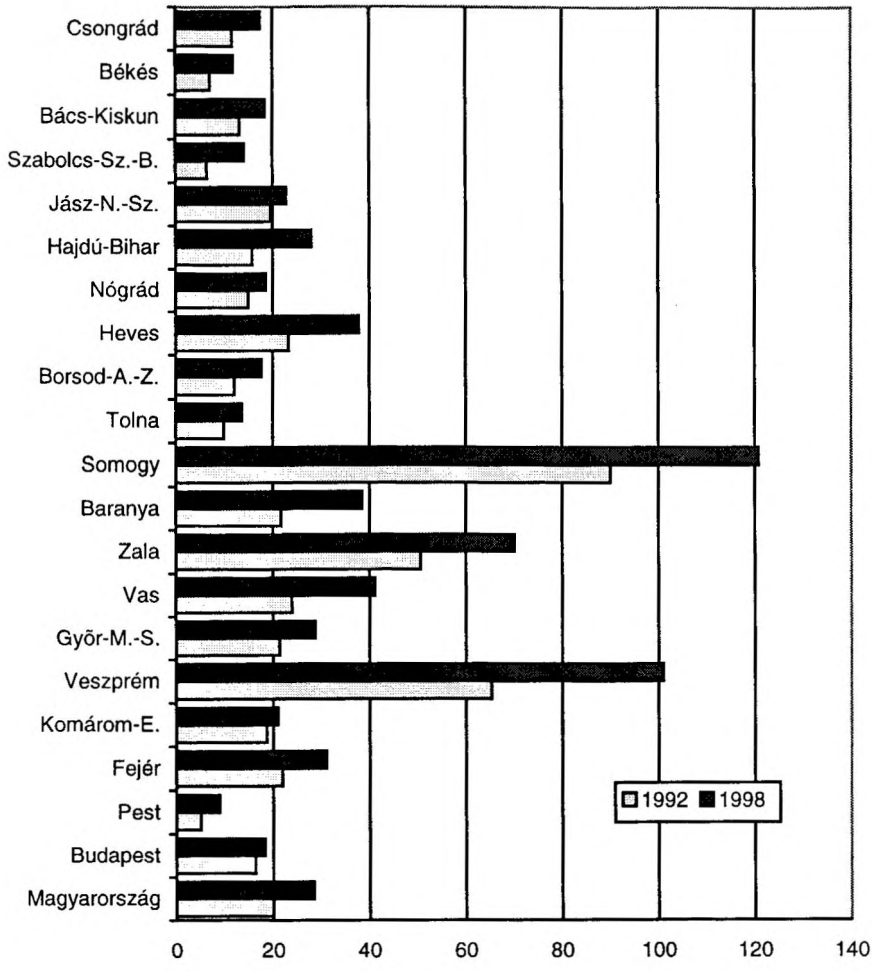


Forrás: Idegenforgalmi évkönyv 1992, 1998. KSH.

A kereskedelmi szálláshelyek 1000 lakosra jutó fajlagos számát vizsgálva kitűnik a balatoni megyék felkészültsége a vendégfogadásra, de országos átlagot meghaladó Vas, Heves és Baranya megye kereskedelmi szálláshely kínálata is *(3. ábra).*

3. ábra

*1000 lakosra jutó kereskedelmi szálláshelyek**



*1992-ben a fizetővendéglátás adatait levonva.

Forrás: Idegenforgalmi Statisztikai Évkönyv 1992, 1998; Területi Statisztikai Évkönyv 1992, 1998. KSH alapján saját számítás.

Az 1992 óta eltelt években összességében nem változott a kereskedelmi szálláshelyek kapacitása – mivel a fizetővendéglátást 1998-tól a magánszállás-helyek kategóriájába sorolták át –, szerkezetében azonban jelentős módosulás zajlott le. A hotel férőhelyek száma egyenetlen területi eloszlásban másfélszere-sére nőtt, a szervezett fizetővendéglátásé pedig drasztikusan lecsökkent – a

számbavétel helyétől függetlenül –, „áttűnt" a nehezen ellenőrizhető szektorba. Az évtized első felében a hotel kapacitások látványos növekedése mögött elsősorban nem új létesítmények építése áll, hanem sok esetben a volt szociálturisztikai férőhelyek piacra lépése.[1] Ezt igazolja, hogy a kilencvenes évek első felében a 2 és 3 csillagos szállodai férőhelyek száma közel kétszeresére nőtt, míg a 4–5 csillagosoké csak 10 illetve 30%-kal gyarapodott. Az évtized második felében azonban új beruházások, kastélyfelújítások révén gyarapodott a minőségi hotel férőhely kapacitás, így bővült a négy-, ötcsillagos szállodák köre a fővárosi létesítmények mellett a parádsasvári kastélyszállóval és a hévízi Rogner Hotellel.

A vizsgált időszakban a legnagyobb kapacitás növekedés Somogyban (8672), Budapesten (4206), Veszprémben (3868), Zalában (2642) és Hajdú-Biharban (2065), továbbá Baranyában (1986) és Hevesben (1961) mutatható ki. Így a több mint 30 ezer új szállodai férőhely 78,1%-án hat megye és Budapest osztozott. Gyakorlatilag stagnált a szállodai kínálat Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékben.

A szállodaszerű ellátást kínáló, de családias léptékénél fogva kisebb beruházás-igényű panziók férőhely bővülése több mint 20 ezer ágy, ami az 1992. évi kapacitások több mint duplázódását jelenti. Úgy véljük, a panziók a lokális vállalkozások és a tőke turizmusba vetett bizalmának indikátoraként is értelmezhetők. 1992 és 1998 között Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében több mint nyolcszorosára nőtt ezen típusú férőhelyek száma, pótolva a megye szűkös szállodai kínálatát *(4. ábra)*. A hat legtöbb új férőhellyel rendelkező megye – Szabolcs-Szatmár-Bereg, Somogy, Hajdú-Bihar, Borsod-Abaúj-Zemplén, Vas és Veszprém – együttesen a kapacitásbővülés 57,3%-át mondhatja magáénak.

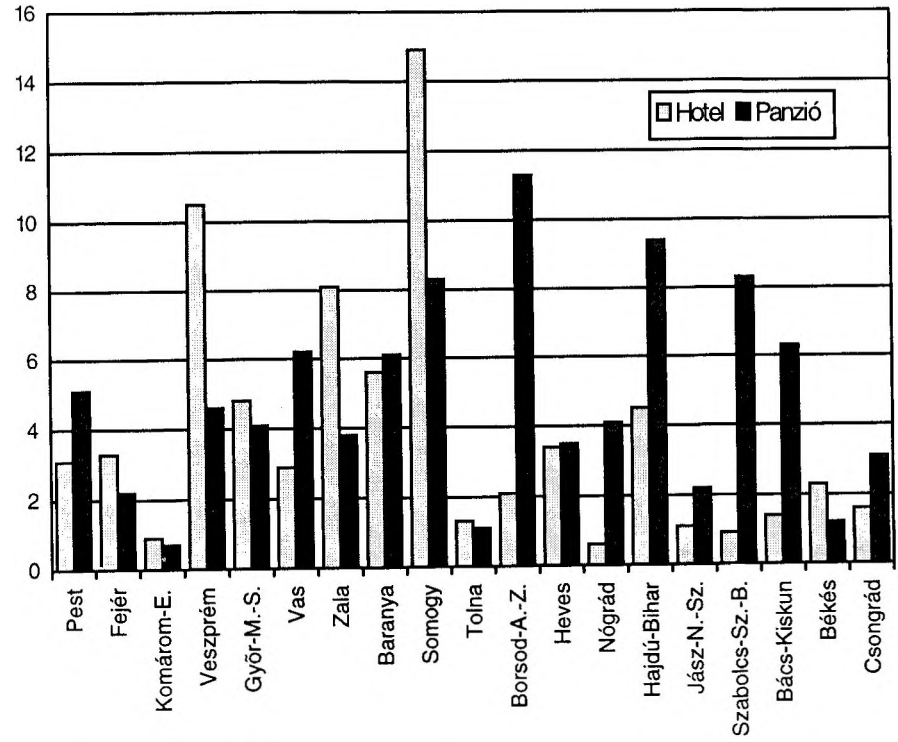
A kemping férőhelyek száma országos átlagban visszafogott mértékben – 1,5%-kal – növekedett, ezen belül megduplázódott Békés megyében – de még így sem érte el az 1000 férőhelyet –, 40%-kal bővült a kínálat Hajdú-Biharban, 30%-kal Hevesben. Budapesten harmadára esett vissza a kínálat, Somogyban pedig jelentős korszerűsítések nyomán, a minőségi turizmus kiszolgálására való felkészülés jegyében csökkentették 20%-kal a kempingek befogadóképességét.

A szervezett fizetővendéglátás kapacitásai az évtized első felében látványosan csökkentek, több mint 27 ezer Somogy megyei és 18,5 ezer budapesti szobakiadó hagyott fel ezzel a tevékenységgel, vagy vált láthatatlanná a statisztika és sok esetben az önkormányzatok számára.

A kilencvenes évek során egy második világháborút követően elfeledett vendéglátási forma újbóli életre keltésének lehetünk tanúi. Helyi kezdeményezések eredményeként lassan országos hálózattá fejlődik a falusi vendégfogadás intézménye, amely a fizetővendéglátással ellentétben programokat, élményeket, ízeket, új ismereteket is kínál. Az évtized közepén már két országos hatókörű szervezet számtalan megyei, kistérségi képviselettel segíti a vendégfogadók és

4. ábra

A hotel és panzió férőhelyek területi megoszlása a vidéki Magyarországon, 1998 (%)



Forrás: Megyei Statisztikai évkönyvek 1998, Budapest, KSH.

egyesületeik tevékenységét, piacra jutását. 1998-ban az idegenforgalmi statisztikák a magánszálláshelyek között már a falusi turizmus kapacitását is mérik *(5. ábra)*. Országszerte azok regisztráltatták magukat falusi vendégfogadóként, akiknek az év egy részében biztosan voltak vendégeik – Somogy, Vas és Veszprém megye kiugró részesedése ezzel magyarázható, nem csupán az ott élők „felvilágosodottságával". Érdekes, hogy Somogy csak 10%-kal részesedik a falusi szálláshelyeken realizált vendégéjszakákból, míg Vas több mint 24%-kal.

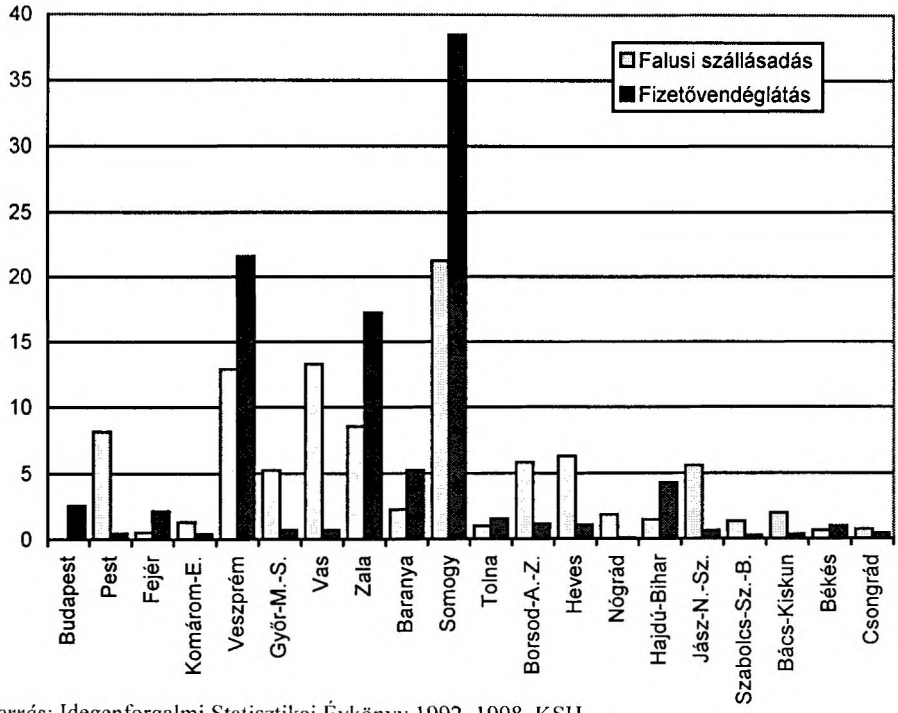
A különböző terület-, vidék- és turizmusfejlesztési pályázatoknál előnyt élvező falusi szálláshelyek nagyobb hányada található az amúgy is frekventált Dunántúlon és Pest megyében.

1992 és 1998 között a kereskedelmi szálláshelyeken közel 38%-kal nőtt a belföldi vendégek száma, ugyanezen időszakban a külföldieké mindössze 2,2%-kal emelkedett. A belföldi turizmus élénkülése azért különösen örvendetes,

világ fejlettebb részén a nemzetközinél kiegyensúlyozottabb hazai keresletre alapozódik. Számottevően – 150–250%-kal – nőtt a belföldi érdeklődés Csongrád, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, valamint a balatoni megyék iránt. Mérsékelten nőtt – 110–145% – az érdeklődés Budapest, Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér és Pest megye iránt. A belföldi szálláshelyigényes vendégforgalom csökkent a nyugati határ mentén Győr-Moson-Sopron megyében, illetve a turizmus által korábban sem favorizált Komárom-Esztergom és Tolna megyében.

5. ábra

A magánszálláshelyek területi megoszlása 1998-ban (%)



Forrás: Idegenforgalmi Statisztikai Évkönyv 1992, 1998. KSH.

A kilencvenes évek utolsó harmadában mindössze Budapest és Zala megye mondhatja el magáról, hogy piaci körülmények között is képes ugyanannyi külföldi vendéget vonzani, mint a rendszerváltást megelőző években. Ha az 1998. évi nemzetközi keresletet a 1992. évivel vetjük össze, akkor némileg árnyaltabb képet kapunk. Ezen intervallumban Budapest és Zala mellett Pest és Somogy megye kereskedelmi szálláshelyei iránt is élénkült a külföldiek kereslete. A vendégéjszakákat tekintve míg Budapest csak 3,2%-kal, a kiváló gyógy-

vizeket, számos kastélyt, klimatikus üdülőhelyeket kínáló Vas megye 8,9%-kal, a változatos természeti, épített és kulturális vonzerőket kínáló Heves megye 10,5%-kal fokozta teljesítményét, addig a rejtett értékeit lassan megmutató Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 57,3%-kal – ami abszolút értékben csak 30 ezer vendégéjszakát jelent – növelte nemzetközi forgalmát.

A turizmus gazdasági teljesítményét leginkább megjelenítő vendégéjszakák száma mérsékelten, 14,5%-kal nőtt a belföldi forgalomban, míg a külföldiek által realizált vendégéjszakák száma 2,5%-kal csökkent, de még így is másfélszerese a hazai lakosság keresletének.

A kereskedelmi szálláshelyek igénybevétele alapján a turizmus területi megjelenésében csak kisléptékű változások mutathatók ki. A külföldi vendégekért folytatott küzdelemből ismét Budapest került ki győztesen, 1998-ban a turisták több mint fele választotta tartózkodási helyéül – ez 6,4%-kal magasabb részesedés, mint 1992-ben. A határon túlról érkezők körében Magyarország legkedveltebb fogadóhelyei Budapest mellett a Balatont övező megyék, melyek kereskedelmi szálláshelyein jelenik meg a külföldi vendégek 20%-a. A külföldiek körében legkevésbé kedvelt – és ismert – Nógrád, Tolna és Békés megye együttesen is csak a külföldi vendégek 1,3%-át fogadták.

A belföldi forgalom sokkal kiegyenlítettebb területi képet mutat, a vendégek fogadásában minimálisan nőtt Budapest szerepe, de a fővárosi vendégéjszakák aránya felére – 10,9%-ra – csökkent, vélhetőleg a szolgáltatások világvárosi árai ehhez jelentősen hozzájárultak.

Mind a belföldi, mind a beutazó turizmus kedvezőtlen vonása a rövid átlagos tartózkodási idő – különösen igaz ez a kereskedelmi szálláshelyek forgalmára –, ami elsősorban a programkínálat és az aktív szabadidő eltöltési lehetőségek hiányosságaival magyarázható. Ugyancsak előnytelen a vendégforgalom erős szezonalitása, ami korlátok közé szorítja a turizmus regionális fejlődést pozitívan befolyásoló hatásának érvényre jutását. A túlzott mértékű időbeli forgalom koncentráció – elsősorban a Balatonnál – túlméretezett kapacitású vonalas infrastruktúra kiépítését és fenntartását igényli, aránytalanul megdrágítva az adott település működési költségeit, a helyi lakosság számára nem teremt állandó munkalehetőséget, így a csúcsszezoni munkaerőigényt általában más körzetekből kell kielégíteni. Mindez közvetett módon gátolja a turizmus eredményes integrálódását a helyi gazdaságba, megakadályozza a helybeliek és a turisták közötti hiteles emberi kapcsolatok kiépülését.

A turizmusból származó jövedelmek egyenlőtlen területi eloszlásához az is hozzájárul, hogy a magasabb fajlagos költést mutató nemzetek polgárait Budapest nagyobb arányban koncentrálja. Így az amerikai vendégéjszakák 73,0%-a, az olaszok 71,0%-a, a britek 70,3%-a, a skandinávok 66,4%-a, a franciák 63,5%-a, az orosz vendégéjszakáknak pedig 58,1%-a kötődött a fővároshoz 1998-ban.

A forgalom területi megoszlásából úgy tűnik, a belföldi és nemzetközi kereslet számára legvonzóbb célpontok az országban: Budapest és a Dunakanyar; a Balaton és környezete; a gyógyfürdők, úm. Balf, Bük, Debrecen, Eger, Gyula, Hajdúszoboszló, Harkány, Hévíz, Mosonmagyaróvár, Zalakaros; a történelmi városok: Eger, Esztergom, Kőszeg, Pécs, Sopron, Székesfehérvár, Szentendre, Veszprém; az UNESCO Világörökség részét képező budai vár látképe, Hollókő, az aggteleki Baradla-barlang, a pannonhalmi Bencés Apátság; valamint a nemzeti parkok – Hortobágyi NP, Kiskunsági NP, Bükki NP, Fertő–Hanság NP, Duna–Dráva NP, Duna–Ipoly NP, Körös–Maros vidéki NP, Balaton-felvidéki NP – nagyközönség számára is nyitott részei.

A turizmus hatásai

A turisták közvetlen pénzköltésén – láthatatlan export – túl a területfejlesztés szempontjából az idegenforgalom általános gazdaságélénkítő szerepe emelendő ki, amely számos dimenzióban érzékelhető, így a foglalkoztatás bővülésében; a vállalkozói aktivitás fokozódásában; pótlólagos beruházások megindulásában; az általános környezeti kultúra javulásában; a helyi identitástudat erősödésében; a település-, térségmarketing gyakorlatának terjedésében; szakmai és nyelvi ismeretek iránti igény bővülésében; a helyi erőforrások és tudás fenntartható kiaknázásának szorgalmazásában.

Magyarországon a szakértők mintegy 250–300 ezerre becsülik a szektorhoz kötődő munkahelyek számát. A turizmusban foglalkoztatottak pontos létszámának meghatározását nehezíti a tevékenység interszektorális jellege. A magyar statisztika a szálláshely-szolgáltatást, vendéglátást önálló szektorként kezeli, de könnyen belátható, hogy a kereskedelemben, személyszállításban, oktatásban, egészségügyben, egyéb közösségi–személyi szolgáltatások terén alkalmazottak egy része is közvetlenül a turisták többletkeresletének köszönheti munkahelye létét. Ezen arányok meghatározása külön kutatás tárgyát képezné, amely jelen tanulmány kereteit meghaladja, ezért az elemzések a szálláshely-szolgáltatás és vendéglátás szektorra korlátozódnak.

A szálláshely-szolgáltatásban és vendéglátásban alkalmazottak – közel 50 ezer fő – területi megoszlása térben koncentrált, a főváros részesedése 1998-ban meghaladta a 42%-ot. Az egyes megyék foglalkoztatási szerkezetében a szálláshely-szolgáltató és vendéglátó szektor súlya 0,7% és 3,3% között mozog. A maximum értéket Zala megye mutatja, ahol a Balaton mellett három nemzetközi látogatottságú és több bevezetés alatt álló termál-, illetve gyógyfürdő vonzerejét az osztrák, szlovén, horvát határhoz közeli fekvés tovább erősíti. Budapest diverzifikált gazdaságában a vendégeket közvetlenül kiszolgálók az összes alkalmazottnak alig 3%-át adják. A turizmus szerepe a munkahelyek fenntartásában

legkisebb abban a Tolna megyében, amely valamennyi idegenforgalmi kapacitás és forgalmi mutató tekintetében az utolsók között található.

Az idegenforgalmi munkaerőpiac sajátossága, hogy bár a foglalkoztatási statisztikák nem említik, a családi vállalkozások keretében működő kínálati egységek munkaerőforrásának egy része nem jelenik meg a tényleges munkaerő állományban – nyugdíjas, tanuló, háztartásbeli családtagok –, mégis jelentős szerepük van a vállalkozás tevékenységében.

A szálláshely-szolgáltatásban és vendéglátásban érdekelt egyéni vállalkozások nem mutatnak jelentős területi koncentrációt – Budapest és Pest megye részesedése együttesen éri el a 20%-ot –, indirekt módon igazolva, hogy nincs a világnak, így az országnak sem olyan szeglete, amely adottságaiból ne lehetne tőkét kovácsolni a turizmus piacán. A turizmust oly erősen jellemző apró lépésekkel haladás technikája lehetővé teszi, hogy kellő szaktudás és fantázia birtokában kevés tőkével is bárki sikerrel vállalkozzon a vendégfogadás beindítására, ami alapját képezheti egy átfogó idegenforgalom fejlesztési program megvalósításának.

A szálláshely-szolgáltatásban és vendéglátásban működő társas vállalkozások térbeli megoszlása már szorosabban kötődik a piaci kereslethez, harmaduk budapesti székhelyű, közel hatoduk valamelyik balatoni megyében székel, de a 7,5%-nyi Pest megyében bejegyzett cég közül is számos a Balaton-parton termeli ki éves árbevétele jelentős részét.

A gazdasági szervezetek 1992–1998 között a szálláshely-szolgáltatás és vendéglátás szektorban üzembe helyezett beruházásait összegezve, a vendégforgalom mértékét messze meghaladó koncentráció figyelhető meg. Budapest a regisztrált beruházások 57,5%-át vonzotta magához, aminek következtében a magasabb fizetőképességű vendégekre gyakorolt vonzereje vélhetőleg a jövőben sem fog csökkenni, ennek következtében a turizmusból származó jövedelmek térben egyenletesebb megoszlását sem fogja elősegíteni. Ugyanerre az eredményre jutunk, ha a beruházások és a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás szektorban megtermelt GDP területi megoszlását vetjük egybe *(1. táblázat)*.

„Az országot járva a statisztika által nem regisztrált kisebb léptékű beruházások térben egyenletesebb megoszlásának lehetünk szemtanúi. Családi, egyéni megtakarítások bevonásával, térségi összefogással számos turizmusfejlesztési program indult el a kilencvenes évek második harmadában. Ezek egyik legszebb példáját a Villány–Siklósi Borút létrejötte szolgáltatja, amely tíz település önkormányzatának, szőlősgazdáinak, vállalkozóinak és lakosságának közös gondolkodását és cselekvését tükrözi, olyan turisztikai terméket létrehozva, amely méltó versenytársa az európai borutaknak. Hasonló helyi kezdeményezések nyomán számos kistérség, településcsoport került fel az ország turisztikai attrakció térképére kulturális, gasztronómiai és sportrendezvényekkel, aktív, természetközeli szabadidő eltöltési ajánlatokkal.

1. táblázat

A szálláshely-szolgáltatás és vendéglátás szektor 1992–1998 közötti beruházásai és az 1997. évi ágazati GDP aránya (%)

Megnevezés	1992–1998	Az ágazat beruházásaiból való részesedés	1000 lakosra jutó ágazati beruházások	Ágazati GDP-ből való részesedés 1997
	M Ft	%	M Ft	%
Budapest	34 536	57,50	18,78	37,5
Pest	757	1,26	0,74	5,4
Közép-Magyarország	*35 293*	*58.76*	*19,52*	*42,9*
Fejér	566	0,94	1,33	3,3
Komárom-Esztergom	437	0,73	1,41	1,9
Veszprém	2 252	3,75	6,01	4,7
Közép-Dunántúl	*3 255*	*5,42*	*8,75*	*9,9*
Győr-Moson-Sopron	1 643	2,74	3,87	3,9
Vas	1 314	2,19	4,90	3,0
Zala	3 460	5,76	11,71	5,2
Nyugat-Dunántúl	*6 417*	*10,69*	*20,48*	*12,1*
Baranya	1 173	1,95	2,91	3,1
Somogy	2 026	3,37	6,10	5,1
Tolna	88	0,15	0,36	1,5
Dél-Dunántúl	*3 287*	*5,47*	*9,37*	*9,7*
Borsod-Abaúj-Zemplén	1 474	2,45	2,00	4,2
Heves	1 156	1,92	3,57	2,6
Nógrád	182	0,30	0,83	0,9
Észak-Magyarország	*2 812*	*4,67*	*6,4*	*7,7*
Hajdú-Bihar	3 839	6,39	7,06	3,9
Jász-Nagykun-Szolnok	197	0,33	0,48	2,2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1 330	2,21	2,33	3,0
Észak-Alföld	*5 366*	*8,93*	*9,87*	*9,1*
Bács-Kiskun	1 750	2,91	3,27	3,2
Békés	941	1,57	2,38	2,9
Csongrád	937	1,56	2,23	2,7
Dél-Alföld	*3 628*	*6,04*	*7,88*	*8,8*
Magyarország	60 058	100,0	5,95	100,0

Forrás: Megyei statisztikai évkönyvek 1992–1998. és KSH Adatközlés 1999. alapján saját számítás.

A turisztikai infrastruktúra és a kínálati csomag – a turisztikai termék – fejlesztéséhez kapcsolódóan nagy lendületet vett a település-, térségpromóció gyakorlatának megismerése, alkalmazása. Mind több város és falu jelentet meg invitatív és informatív kiadványokat, nyit honlapot az interneten. A turizmus szolgálata során megszerzett marketing ismereteket, különösen a nagyobb városok ma már sikeresen kamatoztatják a többi célcsoport felé irányuló kommunikációban is. Arra azonban még napjainkban is kevés példát találunk, hogy a marketing folyamat egészét folyamatosan gyakorolja egy település vagy térség. A leggyengébb láncszemet az imázsvizsgálatok, a célcsoportok helyes kiválasztása valamint a marketing ellenőrzés jelenti, legfőképpen azért, mert még csak elvétve alakultak helymarketingért felelős szervezetek, illetve nem megoldott a partnerség elvén alapuló finanszírozásuk.

A turizmus fejlődésének elengedhetetlen feltétele a kulturált települési környezet megteremtése. Ennek felismerése már nemcsak a turisztikailag frekventált települések sajátja, hanem számos követőjük akadt azon városok és falvak között, amelyek csak ezután kerülnek föl az idegenforgalmi fogadóterületek listájára. A turizmus e hatása azért is bír nagy jelentőséggel, mert a kulturált környezet egyre nagyobb teret nyer azon puha tényezők sorában, amelyek a vállalkozások, beruházók telephelyi döntéseit befolyásolják.

A turizmus fejlesztésének szereplői – a területi szemlélet alakulása a turizmus irányításában

A rendszerváltozást követően a központi hatalom helyett az önkormányzatok, a direkt irányítás helyett az indirekt eszközök, a központi ellátás helyett pedig a piaci viszonyok kerültek előtérbe. E változások az önkormányzatok jogainak, kötelességeinek és ebből adódóan feladatainak növekedése mellett az alulról jövő kezdeményezések, a köz- és magánszféra összefogásának felértékelődését is eredményezték.

Az idegenforgalmi termék – amely magában foglalja a szállást, étkezést, szabadidő eltöltést, programokat együttesen vagy ezek bármilyen kombinációját – létrehozása döntően a vállalkozók feladata, beleértve ebbe a szűken értelmezett idegenforgalmi infrastruktúra – szállodák, éttermek, szórakoztató és szabadidős centrumok stb. – felépítését és működtetését. A konkrét létesítmény, szolgáltatás piacra vitele is a vállalkozók kompetenciája. A magánszféra a turizmussal összefüggő állami feladatok közvetlen finanszírozásában is részt vállal, az idegenforgalomban érdekelt vállalkozások árbevételük 0,5–2%-ában megállapított idegenforgalmi hozzájárulást fizetnek. A magánszféra befizetései kiegészülve a központi költségvetési juttatással – melynek összege a szakma célkitűzése szerint el kell hogy érje a vállalkozók által befizetettet – képezi a

Turisztikai Célelőirányzatot, amelyből a vállalkozók pályázat útján támogatást nyerhetnek termékfejlesztési és marketing törekvéseik megvalósítására.

Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról és a 1991. évi XX. ún. hatásköri törvény 66. paragrafusa értelmében a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatai között megjelenik az érdek-összehangolás az idegenforgalom területén. Nevezetesen „A fővárosi és megyei önkormányzat közgyűlése

a) összehangolja – a kiemelt üdülőkörzetek kivételével – az idegenforgalom területi érdekeit az országos érdekekkel, gondoskodik az idegenforgalmi értékek feltárásáról, bemutatásáról, propagálásáról;
b) véleményt nyilvánít a kiemelt üdülőkörzetek fejlesztési koncepciójáról, programjáról;
c) összehangolja az idegenforgalom helyi fejlesztését és elemzi a terület idegenforgalmának alakulását."

Eszközök hiányában azonban a megyei önkormányzatok koordinációs törekvései kevés eredménnyel járhattak. Az idegenforgalom területi irányításának korszerűsítéséről szóló 1007/1998. (I. 23.) Korm. határozat értelmében Regionális Idegenforgalmi Bizottságokat (továbbiakban RIB) hoztak létre, amelyek az országos idegenforgalmi politikai célkitűzésekhez igazodva látják el a regionális idegenforgalmi állami feladatokat, és segítik az önkormányzatok idegenforgalmi feladatai ellátását. A RIB-ek szakmai részvételre alapozott regionális idegenforgalmi koordinációs szervezetként jöttek létre, tevékenységüket az ágazati miniszter felügyelete alatt végzik. A kormány a RIB-ek megalakulásával egyidejűleg megszüntette a Balatoni, Dunakanyari, Mátra–Bükki, Sopron–Kőszeghegyaljai és a Közép-Tiszavidéki Idegenforgalmi Intézőbizottságot. Az idegenforgalmi intézőbizottságok titkárságait – öt önálló költségvetési intézmény – jogutódlással átalakították, vagyonuk rendelkezésre bocsátásával az ország egész területére kiterjedő nyolc RIB titkárságot mint önálló költségvetési intézményt hoztak létre, amelyek aztán 1999 végén egy újabb átszervezés után megszűntek, és feladataik ellátásával az akkor megalakult Regionális Marketing Igazgatóságokat bízták meg. Ezen igazgatóságok egyben a Magyar Turizmus Rt.[2] regionális szervezetei. A RIB-ek koordinációs tevékenységét segíti, hogy marketingre és pályázatok kiírására a Turisztikai Célelőirányzatból forrásokat kapnak saját kezelésbe.

A RIB-ek 1998 tavaszán alakultak meg. Határaikat a megyehatárok mentén húzták meg, részben követve a statisztikai régiók határait, részben eltérve azoktól, illetve olyan helyzeteket eredményezve, hogy egyetlen megye (Zala) három RIB illetékességi területéhez is tartozott, további hét megyében pedig két RIB is koordinált. 1998 végén vetődött fel, hogy a RIB-ek határait illeszteni kellene a statisztikai régiók határaihoz. 1999. februári ülésén az Országos Ide-

genforgalmi Bizottság a RIB-ek tapasztalatait áttekintve elfogadta azt a javaslatot, hogy a jelenlegi kilenc RIB helyett az OTK-ban szereplő hét statisztikai régió határai mentén alakuljanak az idegenforgalmi bizottságok, de a Balaton, Budapest és Vidéke vagy Közép-Magyarország – amelybe Komárom-Esztergom és Nógrád megye Duna menti része is beletartozna – és a Tisza-tó maradjon önálló régió (programrégióként).

A RIB-ek létrehozását követően nem folytatódott a folyamat, nem illesztették be őket az igazgatás regionális (és megyei) rendszerébe, sem kapcsolataik, sem feladatmegosztásuk nem szabályozott a középszintű igazgatás többi szervezete felé. Mindez erősen gyengíti a koordináció hatékonyságát. Számos fórumon elhangzott az az igény, miszerint a RIB-ek és munkaszervezetük önállóságát jogi és pénzügyi eszközökkel erősíteni kell, alkalmassá téve őket a piaci alapon nem ellátható állami feladatok elvégzésére.

Röviden summázva a RIB-ek és titkárságaik eddigi tevékenységét elmondható, hogy a kétirányú információ közvetítés, a koordináció és a rendelkezésükre bocsátott pénzügyi ösztönzők révén, aktívan segítették a turizmushoz kapcsolódó nonprofit állami feladatok elvégzését, illetve jogi felhatalmazás hiányában is kísérletet tettek az ágazatközi fejlesztések turisztikai célok megvalósítását is szolgáló koordinálására az adott régióban.

A turizmus fejlesztése és menedzselése az a terület, ahol jelentős „szándék tartalékokkal" rendelkeznek a RIB-ek. A fejlesztés alatt a turisztikai szolgáltatások minőségének javítását és a szolgáltatáskínálat diverzifikálását egyaránt értik. Ugyanakkor tapasztalható, hogy a szakma képviselői és a RIB-ek vezetőinek egy része a turizmus fejlesztésének támogatását olyan „homogén térségekre" koncentrálnák, amelyek tényleges turisztikai irányultsággal bírnak, és nem csupán álmaikban létezik a turisták kereslete. Ezen szándékok mögött nem nehéz megsejteni a kiemelt üdülőkörzetekben való gondolkodás újraéledését.

A Magyar Turizmus Rt. által 2000 januárjában létrehozott kilenc Regionális Marketing Igazgatóság a regionális érdekeket megjelenítő és tevékenységet biztosító képviseletként működik. E szervezet feladata a régió komplex idegenforgalmi marketing tevékenységének összefogása és megvalósítása, tehát a koncepció kidolgozás, a termékfejlesztés és menedzselés valamint a promóció. A tervek szerint minden régió kialakítja a saját turisztikai cselekvési programját az országos koncepcióhoz igazodva; a régiók a Turisztikai Célelőirányzat országos kiírású pályázatainak elbírálási mechanizmusába is bekapcsolódhatnak; információgyűjtésükkel az MT Rt. promóciós tevékenységét aktívan segítik, kiadványaik pedig az új termék- és területspecifikusan elválasztott stratégiához fognak igazodni. A marketing igazgatóságok területi kiterjedéséhez igazodik a RIB-ek hatóköre is, immáron területi átfedések nélkül, a következőképpen:

- Budapest–Közép-Duna Vidéki Regionális Idegenforgalmi Bizottság: Budapest, Pest megye és Komárom-Esztergom megye, illetve Nógrád megye egy része; székhelye Budapest,
- Észak-Magyarországi RIB: Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves – a Tisza-tó kiemelt üdülőkörzethez tartozó települések kivételével – és Nógrád megye – a Dunakanyar kiemelt üdülőkörzethez tartozó települések kivételével; székhelye Eger,
- Észak-Alföldi RIB: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Hajdú-Bihar megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye – a Tisza-tó kiemelt üdülőkörzethez tartozó települések kivételével; székhely Szolnok,
- Tisza-tavi RIB: Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves és Jász-Nagykun-Szolnok megyék egy része; székhely Tiszafüred,
- Dél-Alföldi RIB: Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye, székhelye Gyula,
- Közép-Dunántúli RIB: Fejér megye, Komárom-Esztergom megye – a Dunakanyarhoz tartozó települései kivételével – Veszprém megye – a Balaton régióhoz tartozó települések kivételével; székhelye Agárd,
- Balatoni RIB: Somogy, Veszprém és Zala megye egy része a Balaton kiemelt üdülőkörzet, székhelye Balatonfüred,
- Dél-Dunántúli RIB: Baranya, Tolna és Somogy megye – a Balaton régióhoz tartozó települések kivételével; székhely Pécs,
- Nyugat-Dunántúli RIB: Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye – a Balaton régióhoz tartozó települések kivételével; székhelye Sopron.

A fentiekből kitűnik, hogy sem a volt kiemelt üdülőkörzeteket nem kezeli egységesen ez a rendszer, amennyiben a Dunakanyart, a Balatont és a Tisza-tavat mint turisztikai célterületeket a maguk kompaktságában értelmezi[3], míg a Velencei-tavi üdülőkörzetet és a Sopron–Kőszeghegyaljai üdülőkörzetet „feloldja" a statisztikai régióban. A statisztikai régiókkal sem vág egybe valamennyi RIB területe, hiszen a „programrégiókat" területi kivágatként kezeli, azaz megszűnteti a területi átfedéseket, de ezzel a statisztikai régiókkal összevetve az idegenforgalmi régiók területe „csorbult", ez alól kivételt csak a Dél-alföldi RIB képez. Így a területfejlesztési programok – amelyeknek pedig nem ritkán része a turizmus fejlesztése, megteremtése is – megvalósítása során a partnerség-építés és a forráskoordináció nehézségekbe ütközhet. A korábbi állapothoz képest változást jelent az is, hogy az új területi beosztás a fővárost együtt kezeli a Dunakanyarral és környezetével, ezzel segítve a Budapest-centrikus kereslet térbeli kiterjesztését.

Összefoglalás

A kilencvenes években tehát turisztikai kínálatunk a megváltozott körülmények ellenére is sikerrel szállt be a vendégek kegyeiért folytatott világméretű versenybe. Számos minőségi fejlesztés indult meg az országban, ami a turisztikai kínálat sokszínűbbé válását vetíti előre a jövőben is. Kiemelésre érdemes közülük a borhoz, gasztronómiához kapcsolódó programok, így a Villány–Siklósi Borút tapasztalatait továbbadó, a dél-dunántúli borutak hálózatának kialakítását célzó PHARE-program.

Örvendetes szemléletváltás jelei mutatkoznak a természetvédelemért felelős szervezeteknél, akik a turistákat a tájékoztatáson, szórakoztatáson keresztül kívánják megnyerni saját céljaik elérésének.

Rendkívül költséges beruházások révén elindult a gyógy- és termálfürdők korszerűsítése, a létesülő élményfürdők a gyógyászati tevékenység párhuzamos erősítésével az európai gyógy- és wellness turisták érdeklődését hivatott fenntartani és erősíteni mindaddig, míg az Unión belülre kerülve a betegbiztosítók is elismerik gyógyvíz-vagyonunk valós értékeit.

A vidékfejlesztés eszközeként politikai elismerést kapott a faluhoz kötődő turizmus minden válfaja, s a programkínálat bővülésével az ezredforduló táján a keresleti és a kínálati mutatók lassan közelítenek egymáshoz.

Mindezen kiragadott folyamatok azt jelzik, hogy az ország mind több települése, kistérsége tud olyan turisztikai terméket – szolgáltatás-csomagot – kínálni, amely képes érzékelhető számú turistát vonzani. Ezáltal a térség gazdaságában is helyére kerül a turizmus. A belföldi turizmus folyamatos bővülése biztos keresleti hátteret jelent, amelyre építve az ország bármely közössége elkezdheti a termékfejlesztést és önmaga megismertetését. A vállalkozók, helyi és területi önkormányzatok aktivitása, kinyilvánított kooperációs szándéka, valamint a turizmus irányításának központi és területi rendszere lehetőséget teremt az idegenforgalmi kereslet és kínálat területi és időbeli koncentráltságának mérséklésére. Ezáltal a turizmus a jövőben hatékonyabban tud hozzájárulni a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Úgy véljük, a jövőben még inkább marketing szemléletűvé válik a település- és területfejlesztésbe integrált turizmusfejlesztés.

A kutató számára nagy kihívást jelent a település és turizmusfejlesztés összekapcsolódásának vizsgálata, akár a szereplők, kompetenciák, akár a források, akár az eredmények, társadalmi–gazdasági következmények elemzésébe kezd bele.

Jegyzetek

[1] Az átalakulási folyamat 1993-ra fejeződött be, a vállalati üdülők tekintélyes hányada korábbi tulajdonosától függetlenedve önálló idegenforgalmi vállalkozássá vált, a korábbi szakszervezeti üdülők legjavát pedig egy olyan hotel lánccá, „Hunguest Hotels Rt." alakították, amely közel 10 ezer férőhelyével Közép-Európa legnagyobb belföldi tulajdonú szálloda vállalata.

[2] A Magyar Turizmus Rt. a Gazdasági Minisztérium egyszemélyes részvénytársasága, amely a nemzeti idegenforgalmi marketingtevékenységért felelős.

[3] A Dunakanyar a Balaton és a Tisza-tó esetében jórészt a valamikori üdülőkörzetek határait követi a RIB illetékességi területe.

Irodalom

Antal K. (1995) A falusi turizmus helye és szerepe Magyarországon. – *Kereskedelmi Szemle.* 9–10. 33–35. o.

Aubert A.– Kraftné Somogyi G.– Szabó G. (1992) A falusi turizmus fejlődésére ható települési tényezők elemzése Baranya megyei típusterületek példáján. – Ligetvári F-né (szerk.) *Regionális politikák és fejlesztési stratégiák az Alpok–Adria térségben.* Keszthely, PATE. 317–327. o.

Csapó T.– Szabó G. (1997) Vas megye falusi turizmusa. – *Comitatus.* 12. 47–54. o.

Csepregi T.– Hajós L. (1997) A falusi turizmus szerepe az integrált vidékfejlesztésben. *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig. IV. Falukonferencia.* – Kovács T. (szerk.), Pécs, MTA RKK. 266–272.o.

Csordás L. (1992) Magánüdülők a Dél-Alföldön. – *Alföldi Társadalom.* 3. 72–92. o.

Csordás L.– Szabó G. (1993) A falusi-tanyai turizmus szervezésének és fejlesztésének feltételei az Alföldön. – *Alföldi Tanulmányok.* 15. évf. 137–163. o.

Ehrlich É. (1998) *Infrastruktúra – szolgáltatások. Összefoglaló helyzetkép, helyzetértékelés Magyarország EU-csatlakozásának stratégiai kérdései.* Budapest, ISM.

Jancsik A. (1998) *Az Európai Unió turizmussal kapcsolatos intézkedései.* Oktatási segédanyag. Budapest, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft.

Jenkei L. (1996) A falusi turizmus helyzete Magyarországon. – Csapó T.– Szabó G. (szerk.) *A falusi turizmus, mint a vidéki térségek megújításának egyik esélye.* Szombathely, Falusi Turizmus Országos Szövetsége, MTA Regionális Kutatások Központja. 97–100. o.

Kraftné Somogyi G. (1994) Fejlődési tartalék, vagy elszalasztott lehetőség (A Dél-Dunántúl turizmusa). – *Tér és Társadalom.* 1–2. 143–165. o.

Lengyel M. (1997) *A turizmus versenyképességét befolyásoló tényezők.* Műhelytanulmány. Budapest, BKE Vállalatgazdaságtan Tanszék.

Michalkó G. (1999) *A városi turizmus elmélete és gyakorlata.* Budapest, MTA FKI.

Puczkó L.– Rátz T. (1998) *A turizmus hatásai.* Budapest, Aula–Kodolányi János Főiskola.

Sarkadi E.– Szabó G. (1997) A Villány–Siklósi borút. Területfejlesztés és turizmus egy történelmi borvidéken. – *Falu Város Régió.* 1–2. 50–53. o.

Tózsa I. (1996) Az Aggteleki-karszt idegenforgalmi potenciálja. – *Földrajzi Értesítő.* 3–4. 315. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

GLOBÁLIS STRATÉGIÁK ÉS LOKÁLIS VÁLASZOK A KISKERESKEDELEMBEN

Nagy Erika

A rendszerváltás első éveiben alapvetően átalakult azoknak a szereplőknek a köre, amelyek (akik) a termelési folyamat utolsó fázisától a „végső felhasználásig" – a fogyasztásig – részesei voltak az értéktermelés folyamatának: nagykereskedelmi, logisztikai, szállítási, kiskereskedelmi, marketing stb. tevékenységet folytattak. Az átalakulás meghatározó folyamata ekkor a szervezeti aprózódás, s ezzel összefüggésben a közvetítés folyamatának széttagolódása volt.

A nemzetközi kereskedelemi hálózatok terjeszkedése felgyorsította a hazai vállalkozások körének differenciálódását és a szervezeti koncentrációt. Ehhez az erősödő verseny – amely az árukínálat fejlesztése és a fogyasztói érdekek tiszteletben tartása mellett a szolgáltatások körének folyamatos bővítésére ösztönözte a magyar vállalkozókat – és a szigorodó állami (számviteli, adózási) szabályozás és ellenőrzés, illetve a helyi, területhasználatra vonatkozó rendelkezések kidolgozása is hozzájárult a kilencvenes évek második felében.

Bár a gazdasági szektorok közül a kereskedelem szervezeti és szerkezeti átalakulásának következményei voltak a legszélesebb körben (az ország csaknem minden településén) érezhetőek, a telephely kiválasztása egyre fontosabb tényezővé vált a vállalkozások alapításakor és terjeszkedésekor: a verseny erősödésének eredményeként az üzletek, raktárbázisok *helye* felértékelődött. A folyamat a külföldi befektetők beruházásainak eredményeként felgyorsult az évtized második felében: megjelenésük nem csupán az elosztási folyamat fölötti növekvő – egyre kiterjedtebb – ellenőrzést eredményezett, hanem új térbeli hierarchia megjelenését, egyes térségek, városok, városrészek értékének gyors növekedését is. A vegyes (csak részben kereskedelmi) hasznosítású, ingatlan-beruházók által finanszírozott új épületek gyarapodása és az irántuk megnyilvánuló élénk kereslet arra utal, hogy az itt bérelt vagy megvásárolt üzlethelyiség már nem csupán eladótér, hanem *hosszabb távú befektetés* is a kereskedelmi szervezetek számára. Feltevésünk szerint a terjeszkedő hazai kereskedelmi vállalkozások térbeli döntéseikben a nemzetközi hálózatokhoz hasonló (hierarchikus) modellt követnek, s ez a folyamat tovább erősíti a kereskedelmi szolgáltatások térbeli koncentrációját.

A továbbiakban kísérletet teszünk arra, hogy értelmezzük a magyarországi kereskedelmi hálózat átalakulásának folyamatát a nemzetközi folyamatokkal – elsősorban a multinacionális vállalatok változó stratégiáival – összefüggésben (áttekintve az ehhez kapcsolódó újabb kutatási eredményeket), és elemezzük – egy 1999-ben végzett felmérés alapján – a helyi lakosság által adott „válaszokat" a kereskedelmi hálózat átalakulására.

A multinacionális vállalatok a térség országainak szervezeti, szabályozási, fogyasztási szokásait figyelembe véve alakították ki terjeszkedési stratégiáikat. Feltevésünk szerint ezek a szervezetek nem csupán a nyugat-európainál gyorsabban zajló szervezeti, tőke- és térbeli koncentrációs folyamatban játszanak meghatározó szerepet, hanem a fogyasztópiac alakításában is. Ez utóbbi trendet erősítették a kilencvenes évek demográfiai és társadalmi folyamatai (elöregedés, a női szerepek és karrier-lehetőségek változása, a háztartások összetételének és jövedelmi struktúrájának átalakulása stb.), amelyek a fogyasztópiac polarizációjának irányába hatottak. A nemzetközi szervezetek terjeszkedése a kereskedelmi hálózat hierarchikus jellegét erősíti, 1997-től kezdve már a napi fogyasztási cikkek piacán is. Feltevésünk szerint a folyamatot az eredményesen működő hazai vállalkozások terjeszkedési lépései is gyorsítják.

Hipotézisünk szerint a hagyományos bevásárlóutak legfontosabb célpontja, a belváros veszített vonzerejéből a helybeliek számára, ami a liberális kereskedelempolitika és a szektor fejletlensége által ösztönzött erős verseny következménye. Ez a folyamat az ingatlanárak (bérleti díjak) térbeli differenciálódásán keresztül érvényesül (költség/ár mechanizmus), amely a kereskedelmi tevékenység színhelyének felértékelődésével függ össze. Ugyanakkor a kereskedelmi hálózat új elemei új vásárlói szokásokat és térpályákat alakítanak ki, amelyek erősen differenciálják az érintett térség/település népességét. A változások feltevésünk szerint leginkább a bevásárló központokkal[1] és hipermarketekkel kapcsolatos attitűdben érhetők tetten (elsősorban erre irányultak empirikus kutatásaink). A „nagybefektetők" térbeli döntéseiket – rugalmas vállalati stratégiáik keretei között – részben a helyi igényekhez igazítják, s ezzel részben megőrzik a korábbi bolthálózat egyes elemeit. (Ezzel kapcsolatban felvetődik a kérdés, hogy mely elemek maradhatnak meg tartósan, illetve a régi üzletek átalakítása hogyan változtatta meg az áruk és szolgáltatások struktúráját, s ezzel a környéken élők fogyasztási szokásait.)

A „globális" stratégiák formálódásának mozgatórugói és földrajzi vonatkozásai

A fogyasztási szokások átalakulása

A *fogyasztói szokások átalakulása* a hetvenes években a fogyasztási cikkek piacának látványos differenciálódását indította el Nyugat-Európában és a tengerentúlon is. A folyamat hátterében olyan *gazdasági és demográfiai* változások, trendek álltak, amelyek egyrészt megváltoztatták a társadalom egészének *viszonyulását* a fogyasztáshoz – felértékelve az ahhoz kapcsolódó tevékenységeket –, másrészt *új térbeli struktúrák* kialakulását ösztönözték.

- A várható élettartam növekedése, a gyermekvállalás időpontjának kitolódása, a válások egyre gyakoribbá válása a *háztartások számának,* azok közül pedig a *kis létszámúak* arányának növekedését eredményezte az elmúlt három évtizedben; ez a gyorsan bővülő csoport azonban jövedelmi szempontból (nyugdíjasok, egy keresős háztartások, gyermektelen fiatal párok stb.) és fogyasztásuk struktúráját tekintve is erősen differenciált;
- A nyugat-európai országokba irányuló *migráció* eredményeként újabb, sajátos elemekkel bővült a kereslet a napi és tartós fogyasztási cikkek piacán is;
- A demográfiai változások *térben differenciáltan* zajlottak, mind a rurális, mind a városi terekre növekvő mértékben volt jellemző a fogyasztópiac strukturális és térbeli „széttöredezése";
- A *nők munkavállalása* fontos eleme volt a családok életmód-váltásának Nyugat-Európában, s ez a lépés a fogyasztási szerkezetet és a vásárlási szokásokat is módosította (az erre szánt idő jelentősen zsugorodott, a hétvégi bevásárlások összetett, többcélú körutakká váltak, s ennek következtében a vásárlás mennyiségi dimenziói és időzítése is megváltozott);
- A magántulajdonban levő gépkocsik száma emelkedésének köszönhetően növekedett a lakosság mobilitása;
- A nyolcvanas években a luxuscikkek és a szabadidős tevékenységekhez kapcsolódó piaci tevékenységek bővülése gyorsult fel, ami tükrözi a nyugati társadalmakban lezajló életmód- és értékrend-váltást;
- A nyolcvanas évek deregulációs folyamatai a verseny erősödéséhez, közvetve a szervezeti és tőkekoncentráció felgyorsulásához járultak hozzá;
- A fogyasztás állampolgári jogként történő értelmezésével az állam újfajta, ellentmondásos szerepet kapott/vállalt: a versenyfeltételek biztosítása mellett a fogyasztói érdekek védelmét (minőségi garanciák és az információk hitelessége fölötti ellenőrzés stb.).

A fogyasztás sajátos, társadalmi tartalommal bíró folyamat, az ezzel kapcsolatos viselkedési formák tehát túlmutatnak magán a tranzakción. Azon túl, hogy az elmúlt két évtizedben növekvő mértékben azonosították egyrészt az állampolgári szabadsággal és jogokkal, kifejezőjévé vált a társadalmi hovatartozásnak és identitásnak is (nem, kor, státusz, etnikum stb.). A kereskedelmi szektor *globalizációja* eredményeként zajló egységesülési folyamat (az árukínálatban, a szolgáltatásokban, a vásárlói környezetben stb.) ezért *nem eredményezte a helyi, regionális sajátosságok eltűnését, illetve nem érintette a fogyasztópiac valamennyi szegmensét.* A *specializált üzletek*, amelyek meghatározott társadalmi csoport igényeit elégítik ki, megmaradtak a belvárosokban és a városszéli bevásárló központokban is, kitöltve a réseket a napi fogyasztási cikkek többsége iránt megnyilvánuló tömeges kereslet és a sajátos, egyedi áruk iránti igények között. (Ebben az esetben az *üzlet helye felértékelődik, hiszen* fontos, hogy a *környezet* tükrözze az *áruk egyediségét* is.)

A nyugati társadalmakban lejátszódó társadalmi átalakulás tehát átformálta a *fogyasztási szokásokat is*: egyrészt *egységesebbé* (napi fogyasztási cikkek többsége esetében), *másrészt mozaikszerűvé* tette azokat. A piac áruk minősége, ára, elérhetősége és a kínálat összetétele szempontjából is erősödő tagolódása *szervezeti és szerkezeti átalakításokra* (rugalmas, munkaidőhöz alkalmazkodó nyitvatartási rend kialakítására, az eladóterek átszervezésére, rugalmas ellátórendszerek kialakítására stb.) ösztönözte a kereskedelmi szervezeteket. A folyamat érintette a kereskedelmi szervezetek *térbeli döntéseit* is, amelyekben a kilencvenes években a fogyasztói szokások átalakulása mellett egyre fontosabb szerepet játszott az *erősödő és nemzetközivé váló verseny*, valamint *az állami és az uniós szabályozás* (elsősorban a környezetvédelmi és versenyszabályok). Mindez *új* – rugalmas, a regionális/helyi piac sajátosságaira épülő – *vállalati stratégiák* kidolgozását ösztönözte. Ezek megvalósítása ugyanakkor fontos szerepet játszott (játszik) a fogyasztói igények és szokások alakításában, különösen – s ezt felmérésünk eredményei is alátámasztják – az átalakuló kelet-közép-európai országokban.

Kísérletek a térszerkezeti folyamatok értelmezésére: hagyományos, szociálgeográfiai és mikroökonómiai modellek

A hetvenes és nyolcvanas években látványos folyamat zajlott a kontinens nyugati felén: *felgyorsult a kis alapterületű*[2], *független*[3] *üzletek számának csökkenése*, és radikálisan *növekedett* a kiskereskedelmi egységek *fajlagos alapterülete* (*Dawson* 1985). Az *alapterület térbeli koncentrációjának hátterében szervezeti átalakulások* álltak: a nemzeti kereskedelmi láncok megerősödése a hatvanas, hetvenes években, majd kilépésük az európai piacra a nyolcvanas években, s ezzel párhuzamosan felgyorsult a kisvállalkozások hanyatlása, piaci részesedésük csökkenése. A *koncentrációs folyamat* valamennyi nyugat-európai

országban lejátszódott, ennek eltérő üteme részben a kereskedelmi hálózatok nemzeti sajátosságaival, részben az állami beavatkozás országonkénti különbségeivel magyarázható.

A *koncentráció a napi cikkek kereskedelmében* indult el elsőként, s a folyamat látványos változásokat eredményezett. A regionális/nemzeti kiskereskedelmi hálózatok piaci részesedése dinamikusan növekedett, míg az önálló üzleteké és a szövetkezeteké folyamatosan csökkent (*Dawson* 1985; *Weijers–Janssen* 1997).

A nyolcvanas években *a gazdasági szerkezet átalakulásáról kibontakozó vitában* a neoliberális iskola a *szervezeti változások mozgatójaként* a kiskereskedelem gazdasági–társadalmi szerepének, jelentőségének átalakulását, a piaci szereplők körének bővülését, a verseny erősödését, az emelkedő ingatlanárakat és a növekvő bérköltségeket határozta meg (*Dawson* 1985; *Wrigley–Lowe* 1996). A változó piaci feltételekre adott logikus válaszként értelmezték a fajlagos költségek csökkentését, a kiskereskedelmi *alapterület* – ezzel részben összefüggő – *térbeli koncentrációját*. Ez utóbbi folyamatok leírására és mozgatórugóira a „hagyományos" térszerkezeti modellek átdolgozásával és alkalmazásával kerestek választ a kereskedelem-földrajz művelői, megvilágítva a kereskedelem térszerkezetének és átalakulásának számos gazdasági és társadalmi aspektusát. Ugyanakkor egyre többen kérdőjelezték meg alkalmazhatóságukat a nyolcvanas évek végétől kezdve, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a kereskedelem és a tér viszonyának újraértelmezésére van szükség. Indokolta ezt a fogyasztás társadalmi szerepének átértékelődése mellett a szektor pénzügyi alapjainak és szervezetei kereteinek átalakulása, valamint a kereskedelmi szervezetek térbeli döntései jelentőségének növekedése a vállalati stratégiákban. A hagyományos modellek statikusságuk és (részben) leíró jellegük miatt nem biztosítottak átfogó, koncepcionális keretet a nyolcvanas évek végéig lejátszódott változások értelmezéséhez (*Clarke* 1998; *Wrigley–Lowe* 1996).

A *gazdaság strukturális átalakulásával kapcsolatos vitáknak* új irányt szabott *Harvey* nyolcvanas évek végén publikált elmélete a *rugalmas tőkeakkumulációról* (*Harvey* 1989). A szerző újraértelmezte egyrészt a *globális folyamatok* (elsősorban a tőke körforgásának felgyorsulása), illetve az *új vállalati–szervezeti struktúrák* és a munkaerőpiac átalakulása közötti kapcsolatot, másrészt a *fogyasztás struktúrájának* differenciálódása és egyre gyorsuló változása, valamint az *új szektorok megjelenése* és a szervezeti, termék- és technológiai *innovációk felértékelődése* közötti összefüggéseket.

Mivel a kereskedelem közvetlen kapcsolatot „teremt" a gyorsuló ütemben változó fogyasztópiac és a fogyasztói igényekre egyre rugalmasabban reagáló termelési folyamat között, nagyléptékű és nagy számú *szervezeti és technológiai innováció* megvalósulása kísérte (kíséri) az ágazat átalakulását a nyolcvanas és kilencvenes években (*Wrigley–Lowe* 1996; *Weijers–Janssen* 1997). Ezért

a gazdasági földrajzzal foglalkozó kutatók érdeklődése a kilencvenes évek elején növekvő mértékben fordult a kereskedelem, mint a rugalmas tőkeakkumuláció fontos láncszeme felé.

Harvey koncepciója nyomán indultak meg a kutatások a *pénzügyi befektetők* szerepére vonatkozóan, akiknek az érdeklődése a nyolcvanas években fokozódó mértékben irányult a kereskedelemre, éppen annak sajátos, közvetítő szerepe miatt (*Dawson–Burns* 1998). E beruházói csoport érdeke a tőke gyors forgása. A befektetők nyomása a *rövid távú*, gyors megtérülés érdekében az erősödő verseny és a nemzeti/uniós versenyszabályok által szabott korlátok *folyamatos terjeszkedésre* ösztönzik a kereskedelmi hálózatokat, s közülük egyre több lépte át a nemzeti határokat, különösen a kilencvenes évek elejétől kezdve. Az expanziós folyamatot azonban *hosszú távú, stratégiai* – s egyre inkább globális léptékű – *döntésekkel* alapozzák meg: *stratégiai partnerek* (értékesítési és szolgáltató hálózatok) körének kialakításával, hosszú távú *beszállítói szerződésekkel*, *felvásárlási szövetségek* és *törzsvásárlói kör* kialakításával, tehát szervezeti innovációkkal.[4]

A legfontosabb szervezeti innovációk közé sorolja a szakirodalom a kiskereskedelmi láncok növekvő befolyását a *logisztikai műveletek fölött*, amelyeket korábban döntően a feldolgozóipari szervezetek ellenőriztek. Az utóbbiak tehát a piac csökkenő hányadát kontrollálhatják, míg a kiskereskedelem a növekvő vállalati méreteknek és az ezzel párhuzamosan erősödő piaci alkupozíciójának köszönhetően egyre nagyobb befolyással bír a piaci árak alakításában. A folyamat a napi cikkek (elsősorban az élelmiszerek) piacán haladt előre leginkább: a legnagyobb, általános és élelmiszer-kiskereskedelemben tevékenykedő európai vállalatok[5] kiépítették saját logisztikai hálózatukat, a kilencvenes évek közepén árukészletük 70–95%-át saját csatornáikon keresztül forgalmazták (saját elosztási központjaik révén) (*Weijers–Janssen* 1997). Saját szállítási, raktározási, csomagoló kapacitásaik megteremtése lehetővé teszi saját márkajelzés használatát, a vásárlói identitás kialakítását, erősítését is (*Dawson–Burns* 1998; *Nagy* 1999a; 1999b).

A szervezeti innovációk mellett a *technológiai jellegű újítások* is nagy számban jelentek meg a szektorban. Ezek nagyrészt az *információs technológiák alkalmazásán* alapulnak, melyek célja az idő- és az élőmunka-megtakarítás.[6] Segítségükkel hatékony és rugalmas készlet-ellenőrzési és elosztási rendszereket alakítottak ki, csökkentették a raktározási költségeket, és további innovációs folyamatokat indítottak el beszállítóik körében, a feldolgozóiparban is (*Marsden–Wrigley* 1996).

A rugalmas szervezeti keretek kialakítása mellett – amely a vállalat egészét, a hálózat valamennyi elemét érintette – az *egyes üzletek* működési feltételeinek kialakítása, helyük kiválasztása, belső struktúrájuk kialakítása és a személyzet összeállítása, valamint folyamatos képzése is egyre nagyobb hangsúlyt kap a

vállalati stratégiákban. A cél az, hogy a rendszer egyes elemei is rugalmasan, hatékonyan működjenek. A fogyasztói szokások és a piac változásai, illetve az üzlet környezetének átalakulása egyrészt a stratégiák folyamatos átdolgozására és az egyes üzletek abban elfoglalt helyének átértékelésére, másrészt kifinomultabb telephely-választási technikák alkalmazására ösztönzik a szervezeteket.[7] A rugalmasság biztosításához szükséges átszervezések költségeit egyrészt a működési költségek és a beszerzési árak leszorításával (szervezeti innovációk révén), másrészt (önálló alrendszerek létrehozása helyett) szervezeti kereteik földrajzi kiterjesztésével, a működő rendszerbe illeszkedő „kompatíbilis" elemek létrehozásával egyenlítik ki.[8]

A vállalati stratégiai döntések folyamatában tehát *felértékelődött a telephely-választás* mozzanata. A térbeli döntések nem csupán adott makrogazdasági környezetbe és a helyi gazdaságba ágyazódnak, hanem a vállalat „belső" környezetébe is: a kockázatvállalási hajlandóság mellett függenek a belső döntéshozatali struktúrától, a vállalat pénzügyi helyzetétől, valamint információs és technológiai kultúrájától is (*Hernandez–Bennison* 1998). A kereskedelem térszerkezetének átalakulása tehát nem értelmezhető a kulcsszerepet játszó nagyszervezetek stratégiáinak elemzése nélkül.

Az *„új kereskedelem-földrajz"* (*Wrigley–Lowe* 1996) művelői *a szektor átstrukturálódásának térbeli vonatkozásait* alapvetően két irányból közelítik meg: *mikroökonómiai* oldalról, illetve a *fogyasztók* szemszögéből. Az elmúlt évtizedben a *kereskedelem térszerkezetének átalakulására* irányuló kutatások többnyire a *vállalati döntések térbeli vonatkozásainak* vizsgálatából indultak ki. A telephely-választással kapcsolatos döntéseket a vállalat működési stratégiája részeként értelmezték, amit kifejez a *tágabb értelemben vett tér* (makrogazdasági környezet, infrastruktúra, regionális szintre vetített kereslet) és a *hely* kiválasztása is beruházás, átalakítás, megszüntetés stb. céljára. A stratégiai döntések vizsgálata került tehát előtérbe a hagyományos térszerkezeti modellekkel szemben. A kutatások fő irányai a vállalati szervezeti rendszerek átalakulása és a folyamat térbeli következményei, az ellátó–beszállítói rendszerek átstrukturálódása, a munkaerő-piaci igények változása és a munkaszervezés új módszerei, a kiskereskedelmi tevékenységek változó szabályozási környezete (*Hernandez–Bennison* 1998; *Lowe–Crew* 1996) voltak az elmúlt évtizedben.

A fogyasztás kultúrföldrajzi aspektusainak vizsgálata állt a kereskedelem-földrajz másik áramlatának középpontjában (*Clarke* 1998; *Guy* 1998). A hetvenes–nyolcvanas évek strukturalista alapokra építkező, az általános gazdasági–társadalmi folyamatokból kiinduló elemzéseit azonban felváltották a *fogyasztás tereinek használatára* és az *egyes fogyasztói csoportok viselkedésére, reakcióira* irányuló kutatások. Ezek egyrészt a nemzeti, regionális és helyi piacok sajátosságaira, mint a vállalati döntéseket alakító tényezőcsoportra irányulnak, másrészt a *fogyasztás folyamatának társadalmi–pszichológiai tartalmára*: a

társadalmi státus és a fogyasztási szokások összefüggéseire, ez utóbbiak modellezésére, a nemek eltérő szerepére, a fogyasztás „köztér" (public space) teremtő funkcióira és a róluk kialakult imázsra, valamint a fogyasztáshoz kapcsolódó munkaerő-piaci átrétegződésre (*Guy* 1998; *Reynolds* 1998; *Wrigley–Lowe* 1996).

A hazánkban a kilencvenes években megjelenő nemzetközi hálózatok különösen fontos szerepet játszottak a fogyasztói szokások formálásában. Ezért empirikus kutatásaink során külön fejezetet szenteltünk a vásárlók viselkedése és a helyi kereskedelemről alkotott képük átalakulásának. A továbbiakban kísérletet teszünk arra, hogy ezeket a folyamatokat a Magyarországon alkalmazott vállalati stratégiákkal összefüggésben értelmezzük.

Vállalati stratégiák és fogyasztói reakciók a hazai kereskedelemben

A nemzetközi kereskedelemi hálózatok terjeszkedési stratégiái Magyarországon

A telephelyek kiválasztásakor figyelembe vett tényezőcsoportok a *makrokörnyezet* sajátosságai (társadalmi környezet, üzleti klíma, törvényi–szabályozási háttér), a szektor és a kapcsolódó ágazatok (potenciális beszállítók, közlekedési feltételek) strukturális és szervezeti jellemzői, amelyek a vállalati stratégiák kialakítását közvetlenül befolyásolják, valamint a kiválasztott telephely(ek) paraméterei és az azokhoz kapcsolódó, várható beruházási költségek (*Hernandez–Bennison* 1998). Az adott környezetben rendelkezésre álló feltételek értékelése és az arra épülő döntés azonban a vállalati stratégia részeként történik. A Magyarországon megjelenő külföldi befektetőket a hazai piacaikon erősödő piaci verseny – amelyet Nyugat-Európában vállalati integrációs hullám kísért a kilencvenes évek második felében – mellett az új befektetési környezet: a magyar kormányok liberális gazdaságpolitikája, az átfogó törvénykezési háttér viszonylag gyors megteremtése, a privatizációs folyamat, a gazdaság növekedési kilátásai, s várható EU csatlakozásunk is ösztönözte. Emellett fontos szerepet játszott a kiskereskedelmi hálózat fejletlensége, az állami vállalatok hálózatainak szétesése, s általában, a kereskedelmi szolgáltatások alacsony színvonala.[9] Bár a külföldi befektetők már a kilencvenes évek elején megjelentek a hazai piacon, *gyökeres változás a stratégiáikban* csak az étvized közepén történt, ami a beruházások nagyságrendnyi növekedésében, a nagy alapterületű, zöldmezős fejlesztések gyarapodásában, valamint a nemzetközi hálózatok vidéki terjeszkedésének felgyorsulásában (részben új fejlesztések, részben helyi hálózatok felvásárlása révén) érhető tetten.

Minőségi változást jelentett a hazai piacon az *ingatlanközvetítő- és fejlesztő szervezetek* növekvő szerepe a kereskedelmi beruházásokban, amelyek térbeli döntéseiket elsősorban az ingatlan-befektetések várható megtérülési rátái alapján hozzák meg. Megjelenésük ezért felgyorsította a (részben vagy egészében) kereskedelmi célú építkezéseket, s hozzájárult az ingatlanárak növekedéséhez is. Különösen fontos szerepet játszott ez a befektetői csoport a *bevásárló központok* építésében, amelyek megtervezése – elsősorban a belső tér kialakítása és a bérlők összetételének meghatározása – *közvetlenül* is befolyásolta a kereskedelmi szervezetek térbeli döntéseit. Az infrastrukturális keretek mellett (az üzletek méret és árukínálat szempontjából is széles spektrumából, a vendéglátó egységek sokféleségéből és a szórakozás feltételeinek megteremtéséből adódó) *agglomerációs előnyöket* valamint speciális szolgáltatásokat (közös marketing akciók, rendezvények szervezését; biztonsági berendezéseket; az üzemletetéshez kapcsolódó adminisztratív teendőket) is biztosítanak a bérlők számára (*Nagy* 1999b).

A magyar piacon megjelenő szervezetek terjeszkedési stratégiái azonban – vállalati filozófiáiknak és korábbi kapcsolatrendszereiknek megfelelően – eltérőek voltak. A kereskedelmi hálózat átalakulásában fontos szerepet játszottak az *élelmiszer-kereskedelmi hálózatok,* melyek diszkontáruház- és hipermarket-építkezéseik révén is megjelentek a piacon. Terjeszkedésük ösztönzi a bevásárlóközpontok építését is, melyek legnagyobb bérlői közülük kerülnek ki. Az üzemeltetés szabályainak kialakításakor szerepük meghatározó, s ezzel is formálják – közvetve – a vásárlási szokásokat. Az új *bevásárlóközpontok* ugyanakkor megfelelő környezetet biztosítanak a specializált külföldi hálózatok – elsősorban a divat- és illatszer-üzletek – megjelenéséhez is, ösztönözve a külföldi befektetők (és üzleteik) további térbeli koncentrációját.

A kelet-közép-európai országok közül *Magyarországon* volt a leggyorsabb és leglátványosabb a külföldi befektetők súlyának növekedése. 1994-től kezdve követhető volt a folyamat a legnagyobb forgalmat elérő kétszáz gazdasági szervezet közé bekerülő kereskedelmi vállalatok pozícióinak javulásán keresztül: a tíz legnagyobb nyertes közül 1995 óta négy–öt ebből a csoportból kerül ki. Az élelmiszer- és a vegyesiparcikk-kereskedelem mellett a jármű- és üzemanyag-, illetve a gyógyszer-kereskedelemben is növekedett a „legnagyobbak" részesedése. A Magyarországon tevékenykedő kereskedelmi vállalatok közül[10] a legsikeresebbeknek (a forgalom és a piaci részesedés növekedése szempontjából) a *Metro*, a *Julius Meinl*, az *Auchan*, a *Tesco*, a *Plus diszkont-* (Tengelmann), a *Penny-hálózat* (Rewe) és a *Spar* tekinthető. A tíz legnagyobb élelmiszer-kereskedelmi vállalat között csupán három (legalább részben) magyar tulajdonút találunk (a 8–10. helyen), melyeknek kivétel nélkül jelentősen romlottak két évvel korábbi (1997. szeptemberi) pozíciói.[11]

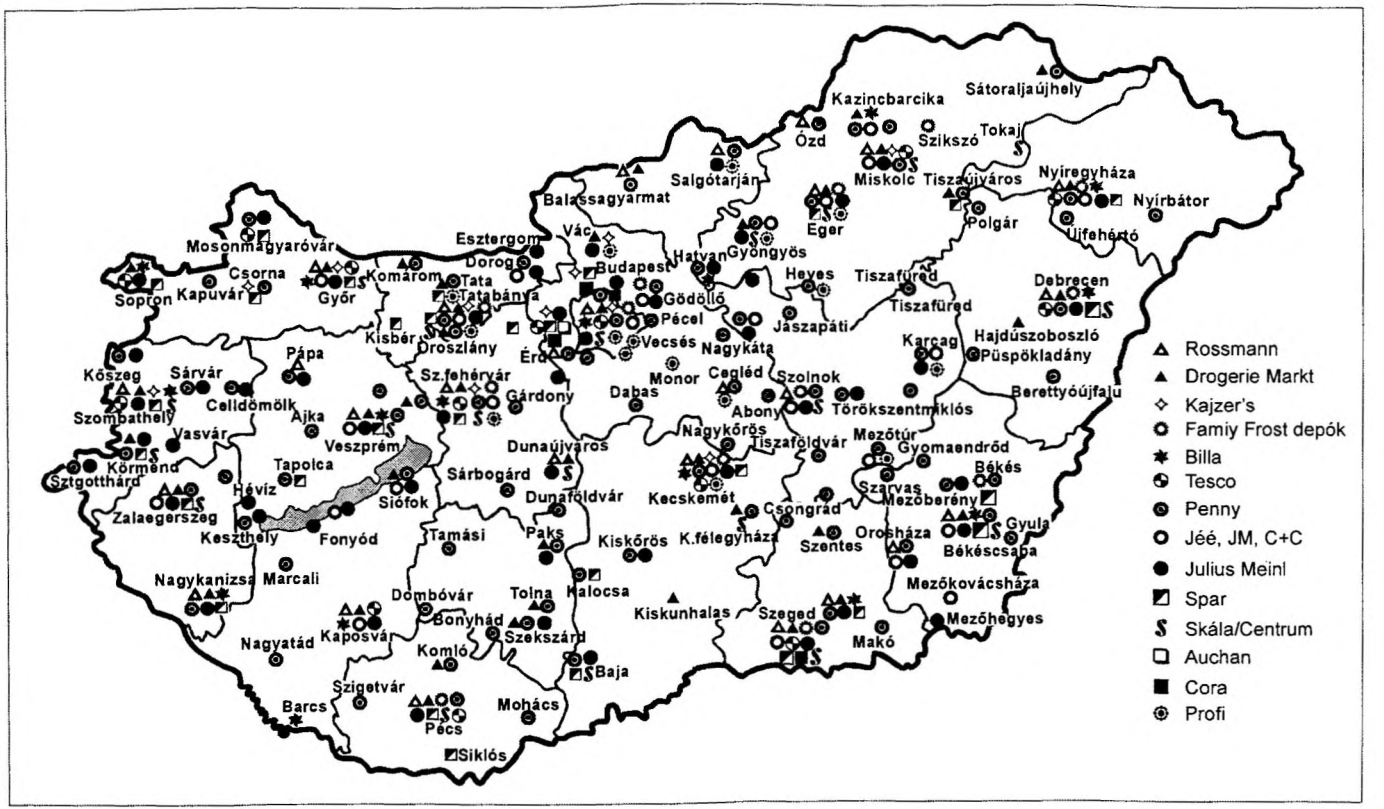
A nemzetközi szereplők körének növekvő piaci részesedése és befolyása (pl. a területhasználat alakításában vagy a közlekedési hálózat fejlesztésében) a hazai tőkével működő kereskedelmi szervezetek körében *koncentrációs folyamatot* indított el. Ez egyelőre nem vezetett látványos strukturális változásokhoz – elsősorban annak köszönhetően, hogy a belföldi kereslet dinamikusan növekedett 1998-tól kezdve. Jelentősen csökkent azonban (1998 januárja és 1999 decembere között) a magánvállalkozók és a jogi személyiség nélküli szervezetek, valamint az általuk működtetett üzletek aránya a kis- és nagykereskedelemben. Ugyanakkor a napi cikkek kereskedelmében – ahol az elmúlt három évben a legtöbb külföldi versenytárs megjelent – a boltok számának növekedési rátája jóval mérsékeltebb volt, mint a kereslet növekedési üteme.

A koncentrációs folyamat fontos eleme a vertikális szerveződések elterjedése a hazai vállalkozók körében: a CBA a legdinamikusabban bővülő (1999-ben már közel 600 taggal rendelkező) beszerzési egyesülés, hasonló kezdeményezés volt a Coop-hálózat kialakítása is, amelyek – több tízmilliárdra rúgó összesített bevételeiket figyelembe véve – valódi versenytársai a nemzetközi láncoknak. Növekszik ugyanakkor a regionális hálózatot építő középvállalkozások száma, amelyek az élelmiszer-kereskedelem mellett a tartós fogyasztási cikkek piacán is megjelentek. Az előbbi csoport sikereinek alapja többnyire a földrajzi értelemben vett piaci rések kihasználása (mint azt a Kelet-Magyarország kisvárosaiban és nagyobb falvaiban terjeszkedő diszkont-hálózatok teszik), az utóbbi árucsoport forgalmazói viszont többnyire egy-egy márka forgalmazásával alapozták meg sikereiket, s már feltűnnek a bevásárlóközpontokban, illetve a legnagyobb vidéki városok bevásárló utcáin.

A koncentrációs folyamat *térbeli sajátosságai* tükrözik a nagyszervezetek terjeszkedési lépéseit: *Budapesten, Pest megyében* és *Nyugat-Magyarországon* jelentek meg eddig a legnagyobb számban *(1. ábra)*, az adatok is itt utalnak a legelőrehaladottabb *szervezeti koncentrációra*. A *budapesti agglomeráció* városaiban – amelyeket a kilencvenes évek végétől kezdve érintett a kereskedelem strukturális átalakulása – jelentősen (a városi átlag alá!) csökkent az üzletek ezer lakosra jutó száma (1996/1998). A regionális különbségek mellett a kereskedelmi hálózat *hierarchizáltsága* is erősödött az elmúlt négy évben: míg az 1994 és 1996 közötti időszakban növekedett a fajlagos mutatók (ezer lakosra jutó üzletek száma) szórása a városhálózaton belül, 1996 és 1998 között erősen csökkent (ebben az időszakban nyilvánvalóan a hazai, illetve külföldi szervezetek közötti verseny következményeként). A folyamatban fontos szerepet játszott a *rendszerváltás előtti centralizált és hierarchizált struktúra* is, ami az új, nemzetközi hálózatok, illetve a tartós fogyasztási cikkek piacán sikeres hazai vállalkozások telephely-választási stratégiáiban is megjelenik (sőt, ez utóbbiak sok esetben a hipermarketek és bevásárlóközpontok bérlői).

1. ábra

„Napi" fogyasztási cikkeket forgalmazó nemzetközi hálózatok térbeli megjelenése (1999)



Forrás: Saját adatgyűjtés.

A kereskedelmi szektor átalakulása Magyarországon – Lengyelországhoz és Csehországhoz hasonlóan – sajátos körülmények között zajlott. A *Nyugat-Európában tapasztalható trendek* (szervezeti és térbeli koncentráció) *itt* egyrészt erősen *csökkenő kereslet mellett jelentkeztek*, másrészt jóval *gyorsabban* indultak el. A kisvállalkozások dinamikus növekedésének időszakában már megjelentek a külföldi, tőkeerős kereskedelmi láncok, és nagy alapterületű fejlesztésekbe kezdtek, amelyek száma aztán ugrásszerűen növekedett az elmúlt öt évben. Ezek a folyamatok a csökkenő kereslettel jellemezhető piacon különösen *erős versenyt* eredményeztek a rendszerváltás óta eltelt időszakban, ezért a *hazai kis- és középvállalkozásoknak kevés esélyük* maradt saját *hálózat kiépítésére*. E folyamatok eredményeként várhatóan visszaesik az üzletek száma, növekszik azonban a kereskedelmi alapterület, és jelentős változás várható a szolgáltatások minőségében. (Ezért is sürgető kérdés tehát megfelelő a kereskedelem-statisztikai rendszer kialakítása.)

A vállalati stratégiák és a fogyasztók térbeli döntéseinek összefüggései

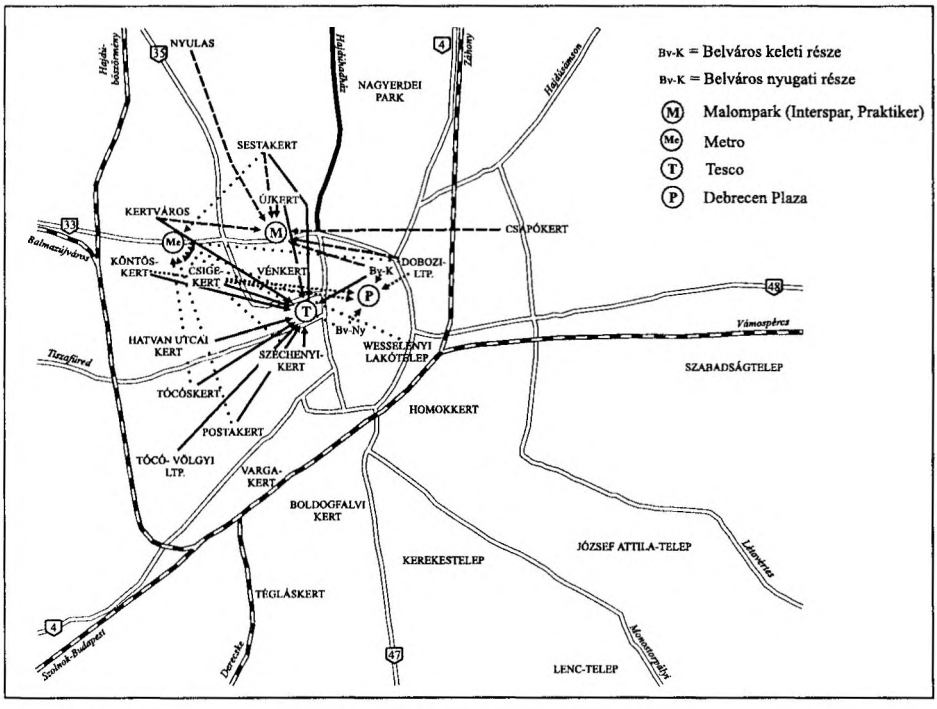
A *vásárlók térbeli mozgásaival*, a *bevásárlóutak változásaival* kapcsolatos vizsgálatok alapvetően a városi kereskedelem strukturális átalakulása következményeinek feltárására irányultak. A hipermarketek és bevásárlóközpontok gyarapodása a hatvanas évek közepétől kezdve ösztönözte az ilyen irányú kutatásokat, amelyek fókuszában a kereskedelem térszerkezetének átalakulása (különös tekintettel a belvárosra és a városperemi bevásárlóközpontokra), a kereskedők és a vásárlók reakciói, illetve a fenti folyamatok mozgatórugói (fogyasztási szokások változása, várostervezési lépések, a szektor strukturális átalakulása) álltak (*Bennison–Davies* 1980; *Dawson* 1980; *Klein* 1991; *Monheim* 1985; *Shepherd* 1992). A vizsgálatok legfontosabb módszerei a meghatározott szempontok szerinti *egyéni megfigyelések* (pl. forgalomszámlálás, az üzletek struktúrájának felmérése), illetve az *interjúk* (kérdőíves felmérések), amelyek térben, időben és a megkérdezettek társadalmi összetételét tekintve reprezentatívak. A *háztartási felmérések* általánosabb képet adnak ugyan a vásárlási szokásokról, de általában több torzítást tartalmaznak (*Monheim* 1998).

Saját vizsgálataink során *400 debreceni vásárlót* kérdeztünk meg vásárlási szokásaikról, illetve a helyi kereskedelemről alkotott véleményükről.[12] A felmérés *színhelyének* kiválasztását a város kereskedelmének látványos strukturális átalakulása indokolta, amely viszonylag későn (1997-ben) kezdődött el, de mostanáig csaknem valamennyi, vidéki városainkban terjeszkedő nemzetközi szereplő jelentős beruházásokat hajtott végre *(1. ábra)*. A város lélekszáma és határon is átnyúló regionális vonzása (hipermarketek, Plaza, Metro) ösztönözte elsősorban a befektetéseket, az óvatosabb „keleti" terjeszkedést folytató Tesco és Spar azonban viszonylag későn jelent meg. A *helyi kereskedelem legfontosabb új pólusai* a Tesco új hipermarketje a Belváros nyugati peremén, a Debre-

cen Plaza a belvárosi bevásárló-övezet északi szélén, a Malompark (két nagy bérlővel, a Praktikerrel és az Interspar áruházzal) a 33 sz. út belvároshoz viszonylag közeli szakaszán, illetve a Metro a város nyugati peremén (Balmazújvárosi út), valamennyi 20–30 ezer m^2-nyi eladótérrel *(2. ábra)*. A *felmérés célpontjait* a belvárosban, illetve annak közelében, forgalmas csomópontokban jelöltük ki.[13]

2. ábra

A nagy alapterületű kereskedelmi centrumok és az általuk kialakított leggyakoribb bevásárlóutak irányai (Debrecen, 1999)



Forrás: Kérdőíves felmérés.

A *megkérdezettek köre* ennek megfelelően *a környéken megforduló vásárlók összetételét reprezentálja*: a városi átlagnál jóval több volt közöttük a közép- és felsőfokú végzettségű, életkorukat tekintve azonban teljes mértékben a „debreceni átlagot" képviselték. Mindezt elemzéseink során (súlyozással) figyelembe vettük. A nők kb. kétharmados részesedése megfelel a vásárlásban való részvételüknek – véleményük nem csupán a felmérésben, hanem nap mint nap, a célpontok kiválasztásakor is nagyobb mértékben érvényesül (többnyire markánsabb véleményt is fogalmaztak meg a szolgáltatások minőségével kapcsolat-

ban). Az alábbiakban két fontos eredményre: a debreceniek *helyi kereskedelemről alkotott mentális térképeinek* és a *vásárlói térpályák változásainak* elemzésére térünk ki. A debreceniek új fejlesztésekről kialakult mentális térképe alapvetően iskolai végzettség és életkor függvénye, különösen a nyugdíjasok csoportja válik ki élesen a megkérdezettek közül (túlnyomó részük nem tudott négy új üzletet megnevezni [általában a Tesco-t és a Plaza-t ismerik]), de a városban tanuló diákok (egyetemisták, főiskolások) képe is hiányos.[14] A helyi kereskedelmi hálózat *legismertebb új eleme* a *Tesco* áruház, amelyet a legtöbben soroltak fel, ezután az *Interspar*, majd a *Debrecen Plaza* következett, s őket erősen lemaradva követte a *Malompark* Bevásárlóközpont. Az első három objektumot jóval *többen ismerték, mint ahányan ott is vásárolnak.* (A legkisebb különbséget a Tesco, a legnagyobbat a Plaza esetében regisztráltuk.) Ismertségük a belváros (a Tesco esetében a piac) közelségével és jó közlekedési helyzetükkel, s nem utolsó sorban az építkezésekkel kapcsolatos hírveréssel[15] is összefügg.

A kérdőívek tanúsága szerint az *új üzletek ismertsége* erősen *korrelál a vásárlási szokások változásaival, tehát jelzi* a stratégiai döntés sikerességét (a növekvő befolyást a helyi piacon). Az Interspar ismertsége a *Malompark* fejlesztőjének (Il-Bau Holding, Ausztria) a bérlői struktúra kialakítására és a telephely-választásra[16] vonatkozó döntéseinek helyességét igazolja. A Profi-hálózat és a Metro is több tucat helyi lakos mentális térképén szerepel, ez utóbbit azonban kizárólag a lakosság mobil rétegei – a hetente, kéthetente autóval nagybevásárlást végzők, többnyire magukat a két középső jövedelmi kategóriába sorolók – nevezték meg. Jóval kevesebben (alig 10%) említették a Praktiker áruházat, s csupán néhányan a két új drogériát (Rossmann, Drogerie Markt), ami (részben) specializált árukínálatukkal magyarázható. Tehát a „szem előtt" levő, belvároshoz közeli, sokak számára könnyen elérhető, s az áruk széles körét kínáló üzletek váltak a legismertebbekké az elmúlt két évben, megelőzve a piacon régebben megjelenő, de szerényebb alapterülettel rendelkező versenytársakat (pl. a Julius Meinlt).

Az új fejlesztések *külső megjelenéséről, belső teréről* és az ott elérhető *szolgáltatások minőségéről* a válaszadók egytizede egyáltalán nem tudott véleményt mondani, ők kizárólag a nyugdíjasok és a kevésbé iskolázottak közül kerültek ki. A legtöbben egyrészt színes, változatos kínálatot, másrészt a védett belső környezetet értékelik pozitívan (72, illetve 74%). A hipermarketek és bevásárlóközpontok *építészeti értékeiről* erősebben megoszlanak a vélemények (csak 54%-uk pozitív), különösen az idősebb korosztály és a diplomások kritikusak („igénytelennek" tartják őket). A *belül* tapasztalható nyüzsgést is az idősebbek viselik el nehezebben, a 40 éven aluliak – különösen a tehetősebbek – viszont nem találják zavarónak a nagy forgalmat. Bár az új fejlesztések környékét csaknem mindenki rendezettnek találja, a *környékükön tapasztalható forgalomhoz* a többség (a válaszolók közel 90%-a) negatívan viszonyul.

Az *árukínálatról, az árakról és a szolgáltatások színvonaláról* a válaszolók negyede nem nyilatkozott (kivétel nélkül a legalacsonyabb jövedelmi kategóriába sorolták magukat, és/vagy nyugdíjasok), ők lényegében nem ismerik belülről az új üzlettípusokat. Az áruk sokfélesége, új márkák megjelenése több vásárló (a válaszolók 35%-a) számára vonzóbb, mint a szolgáltatások minősége (31%), új áru vásárlására azonban mindez nem feltétlenül ösztönöz.[17] Az ismert hazai termékek forgalmazása, illetve hazai/helyi vállalkozások megjelenése bérlőként (mindkettő megjelenik a nemzetközi hálózatok stratégiájában) tehát forgalmat növelő tényezők.

A *vásárlás* tényleges *célpontjainak* változása drámai léptékű volt az elmúlt öt évben: a megkérdezettek 64%-a máshol vásárolja az élelmiszert és az egyéb „napi" fogyasztási cikkeket, mint korábban. A legtöbben találtak olcsóbb, illetve jobb árukínálattal rendelkező üzletet (a válaszolók 31, illetve 28%-a), de sokan (30%) azért választottak másik üzletet, mert a régi már nem esik útba a munkahelyről hazafelé tartva. A megszokott bolt bezárása, az árukínálat, vagy a kiszolgálás színvonalának romlása ritkán adott erre okot. Tehát az erősödő verseny, az ennek eredményeként javuló árukínálat és szolgáltatások, illetve a lakosság napi térpályáinak átrendeződése játszott meghatározó szerepet a bevásárlóutak átstrukturálódásában. Mindez versenyelőnyt jelentett a tőkeerős nagyszervezetek számára (alacsonyabb felvásárlási árak biztosítása, akciók szervezése, nagyobb kínálat biztosítása stb.), illetve felértékelte a *forgalmas csomópontok* szerepét.

A *heti „nagybevásárlás" fő célpontjai* között nagyon gyorsan megjelentek az új üzletek: a kiskereskedelmi hálózat hagyományos elemei, a Héliker[18] és a Coop-hálózat boltjai mellett, a Tesco, az Interspar valamint (jelentősen lemaradva) a Julius Meinl belvárosi üzlete jelenti a fő célpontokat. A *többcélú bevásárlóutak* a háztartások ötödében váltak megszokottá, elsősorban a Tesco, az Interspar és a Héliker üzleteit választók keresnek fel más üzletet is (legtöbbször a piacot). A háztartások közel 40%-ában (elsősorban a középső jövedelmi kategóriákba tartozó, 40 éven aluli válaszolóknál) *új termékeket* is fogyasztanak, és azokat zömmel a Spar, a Tesco, illetve a Héliker üzleteiben szerzik be.

A *tartós fogyasztási cikkek* közül a *műszaki berendezések* beszerzésében a „hagyományos" áruházak szerepe erősen csökkent, de az önálló szaküzletek is versenytársat kaptak, elsősorban a Metro megjelenésével. Ez utóbbi jól körülhatárolható társadalmi csoportokat vonz: a tehetősebb, diplomás (többnyire mobil, saját autóval rendelkező) rétegeket (ideértve a nyugdíjasokat is!), valamint az alacsonyabb jövedelmű, fiatalabb (40 éven aluli) vásárlókat. Az előbbi két üzlettípushoz hasonló aránnyal (20–25%) részesednek a bevásárlóutakból a bevásárlóközpontok (Malompark, Debrecen Plaza), ahol a lényegében a bérlő szaküzletek a vásárlók célpontjai. A *ruházati cikkek* piaca erősebben megosztott, itt a kisebb szaküzletek és a hagyományos áruházak szerepe még meghatá-

rozó. A bevásárlóközpontok piaci részesedése (a válaszolók 28%-a vásárol itt) és térbeli koncentráló szerepe (a Plaza-ban a bérlők több mint 40%-a ruházati szaküzlet) azonban itt is növekszik. Felmérésünk szerint a negyven éven aluliak, a diplomások, illetve a középső két jövedelmi kategóriába tartozók erősen felülreprezentáltak a két bevásárlóközpont közönségében.

Az egyes társadalmi csoportok *vásárlási célpontjainak átstrukturálódása* erősen *tagolta a város terét,* különösen jól kirajzolódnak a *magasabb státuszú, városrészek* (a Belváros keleti része, az Akadémiai lakótelep a centrumtól északnyugatra), valamint a *fiatalabb népességű lakótelepek* a város *északi és nyugati* részében (Tócós, Újkert) (*Ekéné Zamárdi* 1996; *Sailer-Fliege* 1996), melyek népessége szívesen vásárol a Tesco-ban, az Intersparban és az új belvárosi üzletekben. Míg a *lakótelepek népessége a közeli célpontokat* részesíti előnyben, a *Metro, a Tesco, illetve a Debrecen Plaza vásárlói erősebben szóródnak* lakóhelyük szerint (bár a Belváros és Debrecen északi része erősen felülreprezentált). Ez utóbbi térpályák erősebben kötődnek a társadalmi státushoz. Ugyanakkor a város hagyományos – családi házas – beépítésű keleti és délkeleti részében élők alig-alig fordultak elő a válaszadók között, amiből arra következtetünk, hogy az erősen elöregedő (Csapókert) és a fejlesztések szempontjából erősen periférikus helyzetű délkeleti területek (Homokkert, Kerekestelep, József Attila lakótelep) népességének vásárlási szokásai jóval konzervatívabbak, közülük kevesebben látogatják az új áruházakat, és használják ki a gazdagabb árukínálatból, akciókból származó előnyöket. Hasonló helyzetben van a csatolt településeken élők többsége is.

A belvárosban és az ahhoz viszonylag közel élők, illetve a társadalom mobil rétegei tehát a tartós és a napi fogyasztási cikkek elérhetősége szempontjából is kedvezőbb helyzetbe kerültek (ezekben a negyedekben, illetve a lakótelepeken a Héliker- és a Coop-hálózat is több üzlettel van jelen), míg a periférikus helyzetű városrészek népessége többet kénytelen utazni, illetve inkább ráutalt az (egyre bizonytalanabb jövőjű) kisebb boltok által biztosított ellátásra. Feltevésünk szerint ez a megosztottság falvak és (nagy)városok között még erőteljesebben, hangsúlyosabban jelenik meg, ennek feltárása további kutatásokat igényel.

Záró gondolatok

A kereskedelemben a kilencvenes években zajló koncentrációs hullám – amelynek legfontosabb elemei a vállalat-egyesítések és -felvásárlások növekvő száma, a kereskedelmi szervezetek erősödő ellenőrzése az elosztási és termelési folyamat fölött és a fenti folyamatok nemzetközivé válása – következtében növekvő mértékben fordult a nagyszervezetek érdeklődése a kelet-közép-európai

piacok felé. Magyarországi megtelepedésük és terjeszkedésük fontos szerepet játszott az átalakuló gazdaságokra vonatkozó stratégiáik kialakításában és kipróbálásában. Az általuk gerjesztett folyamatok – szervezeti átalakulás és térbeli tömörülés – még nehezen mérhetők, de Budapesten és a százezres lélekszámú vidéki városokban már érzékelhetően csökken a legsérülékenyebb csoport, az egyéni vállalkozók szerepe a helyi kereskedelemben. Ennél látványosabb az új fejlesztéseknek a helyi lakosság fogyasztási szokásaira és térpályáira gyakorolt hatása, amelyek rendkívül gyorsan alkalmazkodtak a formálódó új kereskedelmi struktúrához. A *vásárlás súlypontjai* megváltoztak: a *belvárost* specializált üzletei miatt veszik célba a vásárlók, szerepe csökken a napi és heti vásárlásokban, s a hagyományos bevásárló utca forgalma is eltolódik az új bevásárlóközpont és a környékén kialakuló tömörülés felé. A napi cikkek kereskedelme térben *többpólusúvá* vált, s ezzel összefüggésben növekedett a mobilitás szerepe a vásárlásokban. Ugyanakkor a fogyasztói szokások vonatkozásában *erősen differenciálódott a helyi társadalom*, amelynek térbeli vonatkozásai is vannak: az elöregedő, illetve leértékelődő városrészekben a hagyományos kereskedelmi hálózat elemeinek szerepe továbbra is fontos, az itt élők számára fizikailag és pszichológiailag is „távoliak" az új hipermarketek és bevásárlóközpontok. Bár a lakosság viszonyulása a helyi kereskedelmi hálózat új elemeihez ellentmondásos, többségük ismeri és elfogadja, sőt, ki is használja az általuk kínált lehetőségeket, amelyeket – elsősorban a kínált áruk körét és árát tekintve – az ő igényeikhez igazítanak a nagyszervezetek. Ez előrevetíti a következő tíz év várható folyamatait, amelyekre a gyorsuló szervezeti koncentráció, az üzletek csökkenő száma és a fogyasztási szokások további differenciálódása (a különbségek növekedése) lesz a jellemző.

Jegyzetek

[1] A *hipermarketek* 1500 m²-nél nagyobb alapterületű, önkiszolgáló áruházak, amelyek döntően napi cikkeket árusítanak és jelentős parkolóhely-kapacitással rendelkeznek. A *bevásárló központok* homogén, ellenőrzött és tervezett környezetben, több 10 ezer, esetleg 100 ezer négyzetméternyi alapterületen kínálják az áruk és szolgáltatások széles körét. Valamennyi üzletet az üzemeltetőtől bérlik a kereskedelmi szervezetek. Az előbbi irányítása alatt egységes a nyitva tartás, a kirakatok és az üzemeltető szervez értékesítési akciókat, rendezvényeket a forgalom növekedésének érdekében. Fontos szerep jut a kis, specializált üzleteknek, amelyek az intim légkör megteremtését segítik. Összes részesedésük az alapterületből általában nem haladja meg a 15%-ot, meghatározó szerep jut azonban egy vagy két „nagy bérlőnek", akiknek kulcsszerepe van a központ sikerességében.

[2] A legnagyobb csökkenést a 100 négyzetméternél kisebb alapterületű boltok kategóriájában tapasztalták Európa-szerte, ezen belül pedig a kisebb alapterületű üzleteknél volt jellemző a nagyobb visszaesés.

[3] Az angolszász szakirodalom azokat az üzleteket sorolja ide, amelyek tíznél nem több üzletet számláló hálózat részei, vagy teljesen önállóak szervezetileg. A felvásárlási szövetségek vagy franchise-rendszerek tagjai nem soroltatnak ide.

[4] Az angolszász szakirodalom azokat az üzleteket sorolja ide, amelyek tíznél nem több üzletet számláló hálózat részei, vagy teljesen önállóak szervezetileg. A felvásárlási szövetségek, vagy franchise-rendszerek tagjai nem soroltatnak ide.

[5] Metro International AG, Tengelmann, Rewe Csoport, Carrefour SA, Centres Leclerc, Intermarché, Edeka Group, Aldi, J. Sainsbury Plc., Promodés, Otto Versand, Tesco Plc., Koninklije Ahold N.V., Crai, Auchan.

[6] Hollandiában az élelmiszer-kereskedelmi cégeknél az átlagosan 3–4 napos raktározási idő 18 órára csökkent. A Tesco lerakataiban pedig az áruk 40%-a csak néhány órát „tölt el".

[7] Bár a személyes tapasztalatoknak és a hagyományos – pl. a régi üzletek és működési körülményeiből kiinduló összehasonlító – módszereknek még fontos szerep jut, növekszik a többváltozós statisztikai elemzések (regresszió-elemzés, diszkriminancia-analízis, gravitációs modellek) és a számítógépes szimulációk szerepe (az utóbbi kettőt együttesen a stratégiai döntések előkészítésekor használják elsősorban).

[8] Az elsősorban minőségi ruházati cikkeket, másodsorban élelmiszereket forgalmazó brit hálózat, a Marks&Spencer pl. új kelet-közép-európai üzleteit – a már működőkhöz hasonlóan – mindig a belvárosban, sajátos atmoszférát teremtve alakítja ki. A lánc franchise-rendszerben működik, az üzletvezetők az áruk származási helyével csak hozzávetőlegesen vannak tisztában, a beszerzés művelete a londoni központon keresztül történik. A helyi vezetők mozgástere nagy az áruház működéséhez szükséges napi döntésekben, de a stratégia kialakításában szerepük elsősorban a visszacsatolás, az információáramlás biztosítása.

[9] A minőségi garanciák hiánya, a zömmel kis alapterületű üzletek hiányos technikai felszereltsége, az árukínálat minőségi paraméterei ellen a vásárlóknak is egyre több kifogásuk volt a kilencvenes évek közepén. Korábbi felméréseink szerint különösen az élelmiszerek és a ruházati cikkek kereskedelmében jelentkeztek a minőségi problémák. Jelentős javulást a kilencvenes évek végén készült vásárlói felmérések jeleztek, elsősorban a nagy alapterületű, új (felújított) üzletekkel voltak elégedettek. Javult azonban a kisebb üzletek megítélése is, amiben nyilvánvalósan fontos szerepe volt a külföldi befektetők által ösztönzött, erősödő versenynek (*Horváth–Bajai* 2000; *Nagy* 1997; *Törőcsik* 1994).

[10] Ebben az esetben nem vettük számításba a jármű- és üzemanyag-kereskedelmet, bár a piac e szegmenseiben a leggyorsabb a koncentráció, és meghatározó a külföldi tőke jelenléte.

[11] Figyelő TOP 200, 1995., 1997., 1998., 1999.

[12] A vizsgálatot az F029408 sz. OTKA kutatás keretében, Kozma Gáborral (KLTE, Társadalomföldrajzi Tanszék) közösen végeztük el. Az eredmények részletes és teljes körű elemzését egy későbbi tanulmányunkban közzé tesszük.

[13] A Füredi úti Malompark Bevásárlóközpont, illetve a Debrecen Plaza közelében, valamint a belváros egyik forgalmas bevásárló utcáján és a buszpályaudvar/piac közelében.

[14] A kérdőívben legfeljebb négy új üzletet, áruházat nevezhettek meg a kérdezettek, az említés sorrendjét is figyelembe vettük az értékelés során.

[15] A Tesco építési engedélyéhez módosítani kellett a városi ÁRT-t, a Plaza-csoport a MIÉP-pel pereskedett, hogy megszerezhesse belvárosi telkét, amiről a helyi lapok is cikkeztek.

[16] A város egyik legforgalmasabb útja mellett (Füredi út), sűrűn lakott területek közelében épült fel a bevásárló park.

[17] Az új termékek vásárlása iránti hajlandóság és az új üzletek kínálatához való viszonyulás között kifejezetten gyenge a korreláció.

[18] A Héliker Rt. az 1950-ben alapított megyei élelmiszer-kiskereskedelmi vállalat privatizációja után alakult, 1999-es árbevétele meghaladta a 3,6 Mrd Ft-ot. Jelenleg 11 élelmiszerüzlettel és 16 ABC-áruházzal rendelkezik Debrecen területén, tehát a helyi fogyasztópiac egyik kulcsszereplője.

Irodalom

Bennison, D. J.–Davies, R. L. (1980) The impact of town centre shopping schemes in Britain. – *Progress in Planning.* 14. 36–49. o.

Berry, B. J. L. (1967) *Geography of market centres and retail distribution.* NJ, Prentice Hall. Englewood Cliffs. 97–217. o.

Brown, S. (1987) Institutional change in retailing: a geographical interpretation. – *Progress in Human Geography.* 11. 181–206. o.

Clarke, G. (1998) Changing methods of location planing for retail companies. – *Geojournal.* 45. 289–298. o.

Clarke, G.L.–Wrigley, N. (1997) Exit, the firm and sunk costs. – *Progress in Human Geography.* 21. 338–358.o.

Dawson, J.A. (ed.) (1980) *Shopping Centre Development.* London, Croom Helm.

Dawson, J.A. (1985) *Shopping Centre Development: Policies and Prospects.* London, Croom Helm.

Dawson, J.–Burt, S. (1998) European Retailing: Dynamics, Restructuring and Development Issues. – Pinder, A. (ed.) *The New Europe - Economy, Society and Environment.* Chichester, Wiley and Sons. 157–176. o.

Ekéné Zamárdi I. (1996) A Debrecenbe bevándorlók társadalmi jellemzői. *Tanulmányok Debrecen városföldrajzából.* Debrecen, KLTE. 117–140.o.

Guy, C. M. (1998) Corporate strategies in food retailing and their local impacts: a case study of Cardiff. – *Environment and Planning.* 28. 1575–1602. o.

Harwitz, M.–Lentnek, B. (1995) A contextual theory of retail central places on a linear market. – *Journal of Regional Science.* 35. 65–83. o.

Hernandez, T.–Bennison, D. (1998) The organisational context of retail location planing. – *Geojournal.* 45. 137–160. o.

Horváth A.–Bajai E. (2000) Hódító hipermarketek. – *Élelmiszer Online.* 1. 20.

Klein, K.E. (1991) Potential for retail location theoretical estimation and empirical evidence. *Münchener Geografische Hefte* 69. 91–110. o.

Lowe, M.–Crewe, L. (1996) Shop work: the image, customer care and the restructuring employment.– Wrigley, N.–Lowe, M. (ed.) *Retailing, consumption and capital.* Harlow, Longman. 196–207.o.

Marsden, T.–Wrigley, N. (1996) Retailing, the food system and the regulatory state. – Wrigley, N.–Lowe, M. (ed.) *Retailing, consumption and capital.* Harlow, Longman. 33–47. o.

Monheim, R. (1992) The importance of accessibility for downtown retail centres. – *Münchener Geografische.* Hefte 69. 19–46. o.

Monheim, R. (1998) Methodological aspect of surveying city centre visitors. – *Geojournal.* 45. 220–245. o.

Nagy E. (1994) Gazdasági miliő és térkapcsolatok. – *A kereskedelmi funkciók változási irányai Győr és térségében.* Győr, MTA RKK Észak-dunántúli Osztály. 39–85. o.

Nagy E. (1997) *A szolgáltató szektor térszerkezet-alakító szerepének sajátosságai.* Győr. Kandidátusi értekezés.

Nagy E. (1999a) *Fall and revival of city centre retailing.* Discussion Papers 26. Pécs, Centre for Regional Studies.

Nagy E. (1999b) A kereskedelmiingatlan-fejlesztések néhány sajátossága és térszerkezet-formáló szerepe a kelet-közép-európai városokban. – *Alföldi Tanulmányok.* 17. 13–29. o.

Parker, A. J. (1975) Hypermarkets: the changing pattern of retailing. – *Geography.* 60. 120–134. o.

Pred, A. (1977) *City-Systems in Advanced Economies.* London, Hutchinson. 1–32. o.

Price, D. G.–Blair, A. M. (1989) *The changing Geography of the service sector.* London, Belhaven Press.

Reynolds, J. (1998) Methodological problems of intercultural comparisons of retail environments. – *Geojournal.* 45. 245–254. o.

Sailer-Fliege, U. (1996) A debreceni lakáspiac és a társadalom térszerkezetének változásai. *Tanulmányok Debrecen városföldrajzából.* Debrecen, KLTE. 5–24. o.

Sheperd (1976) *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and practice.* Lexington, Lexington Books.

Timmermans, H. (1980) Consumer spatial choice strategies: a comparative study of some alternative ehavioural spatial shoping models. – *Geoforum.* 11. 123–131. o.

Törőcsik M. (1994) Győr kereskedelme a vásárlói vélemények alapján. Győr. Kézirat.

Weijers, S.–Janssen, B. (1997) Changing Logistics Strategies and Structures in Retailing. Roma, Papers of the RSA.

Wootton, J. L. (1998) *Shopping for a New Market. Retail Opportunities in Central Europe. Report.* Praha.

Wrigley, N.–Lowe, M. (1996) Towards a new retail geography. – Wrigley, N.–Lowe, M. (ed.) *Retailing, consumption and capital.* Harlow, Longman. 3–30. o.

Wrigely, N. (1996) Sunk costs and corporate restructuring. – Wrigley, N.–Lowe, M. (ed.) *Retailing, consumption and capital.* Harlow, Longman. 116–137. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A REGIONALIZMUS KIHÍVÁSAI: A MAGYARORSZÁGI BANKRENDSZER FEJLŐDÉSE ÉS TERÜLETI STRUKTÚRÁJA

Gál Zoltán

A globalizáció és a regionalizmus folyamatainak hatása a pénzügyi terekre

A pénzügyi földrajz (Financial Geography) a gazdaságföldrajz újkeletű szubdiszciplínája, mely a pénz térbeli mozgásfolyamataival és megjelenési formáival, a pénztőkék intézményi és szabályozási (regulatív) struktúráival, illetve a pénzmozgások társadalmi és kulturális hatásaival foglakozó tudományág (*Martin* 1999). A nyugati szakirodalomban már több mint másfél évtizedes múltra visszatekintő gazdaságföldrajzi szubdiszciplína a magyarországi szakirodalomban szinte alig vált ismertté. A hazai közgazdasági szakirodalom is elemzi ugyan a pénzügyi szektor működésének banküzemtani, makrogazdasági szempontjait, de nem foglakozik a pénzügyeknek a területi fejlődésre gyakorolt hatásával. A hazai földrajztudomány is elhanyagolja e területet, olyannyira, hogy a közelmúltban megjelent „Általános társadalomföldrajz I." című egyetemi tankönyv tudomány rendszertani fejezetéből a geográfiában központi szerepet játszó angolszász iskolák mellett a legutóbbi évtizedek új irányzatainak ismertetése – többek között a pénzügyi földrajzé – is hiányzik. A tárgykörben Magyarországon született eddigi vizsgálatok az MTA RKK kutatóinak nevéhez fűződnek (Illés Iván, Lengyel Imre, Lados Mihály, Gál Zoltán).

A pénz földrajza iránt jelenleg mutatkozó nagyobb fokú érdeklődést a pénzügyi szolgáltatásokban és az információs technológiában bekövetkezett robbanásszerű növekedés, illetve azok a jelentős változások, pénzügyi válságok indokolják, amelyek nemcsak a pénzügyi teret formálják, de a Világ pénzügyi térképét is folyamatosan átalakítják. Napjaink erőteljesen monetáris jelleget öltő világgazdaságában zajló rendkívül erős térformáló folyamatok és a reálgazdasági szféra rovására hihetetlen módon felértékelődtek a nemzetközi pénzpiaci, illetve a régiók és nemzetgazdaságok között zajló jövedelemtranszferek, rendkívül módon indokolván a pénzügyi folyamatok geográfiai és regionális

gazdaságtani vizsgálatát. A változásokat általában a globalizáció fogalmával azonosítják.

A pénzpiacok átalakulásában a *globalizáció* fogalma nemcsak az erősödő pénzpiaci integrációt, a pénzügyi központok közötti egyre nagyobb volumenű, nemzeti határok nélküli pénz és tőkemozgást jelenti, hanem a pénzpiacok szereplőit egyre inkább érintő erősödő interdependenciákat (*Martin* 1999). A pénzügyi globalizáció földrajzilag értelmezhető fogalom, tehát messze nem egy autonóm, térbeliséget nélkülöző, felülről vezérelt rendszer, hanem egy olyan földrajzilag meghatározott folyamat, amely egy bizonyos földrajzi helyen elhelyezkedő vállalatok, intézmények és hatóságok szervezeti, technológiai, regulatív és vállalati stratégiáinak az együttes terméke (*Martin* 1999).

A világgazdaságra jellemző dialektikus egységben szerveződő, egymással ellentétes fejlődésű tényezők (homogenizáció-differenciáció; integráció–dezintegráció, *regionalizálódás*; centralizáció–decentralizáció; koncentráció, agglomerálódás–dekoncentráció) dichotómiájának együttes jelenléte a földrajzi tér formálásában a legfőbb jellemző. A különböző pénzügyi terek – nemzeti, globális, regionális, lokális – együttesen léteznek, kölcsönös egymásra hatásuk elfogadott tény.

A világ pénzpiacain lezajló változásoknak számos hatása van az Európai Unióra, amelynek rendszerében az egységes monetáris politika kezelése központi helyet foglal el. Az Európai Monetáris Unió kialakulásával Európa-szerte bátorítja a fúziókat és a pénzpiaci felvásárlásokat annak érdekében, hogy megerősítse az európai pénzpiaci szereplőket és intézményeket a globális pénzpiaci versenyben. Addig, amíg a határokon átnyúló fúziók korlátozottabbak, hatalmas univerzális nemzeti bankok jönnek létre a regionális és több országos hálózatú bank összeolvadásával, illetve a határokon átnyúló fúziók révén az egész európai piacon domináló pénzintézetek jönnek létre, amelynek térbeli következménye ezeknek az új, nagybankoknak a pénzügyi központokba való tömörülése (*Leyshon–Thrift* 1997). Az univerzális európai pénzügyi tér kialakulásának irányába mutató fejlődési tendenciák bizonyos mértékben korlátozzák a nemzeti és regionális autonómiákat a pénzpiaci ellenőrzés tekintetében. A pénzügyi integráció hatással van a helyi és regionális bankokra éppúgy, mint a különböző nemzeti bankrendszerekre. Kezdetben a kis helyi bankok versenyhátrányba kerülhetnek a piacon, de végső soron egy kétszintű európai bankrendszer kialakulása jelenthet egyben konszolidációt is: az első szintet a nemzetközi bankok, míg a másodikat a helyi, regionális és nemzeti bankok és piacaik alkotnák. Az Európai Bizottság álláspontja szerint az alacsonyabb költségek, a kifinomultabb szolgáltatások, az élesebb verseny végső soron mind-mind a fogyasztók érdekeit szolgálják. A pénzügyek területi gazdaságtanával foglalkozó növekvő szakirodalom viszont azt sugallja, hogy a hitelkihelyezés megoszlása a különböző regionális és nemzeti bankrendszereknél a banki fejlettség adott szintjének

megfelelően eltérő, de a régiók közötti differenciák egy országon belül is nagy területi különbségeket eredményezhetnek a tőkeforrásokhoz való hozzáférést illetően (*Alessandrini–Zazzaro* 1999; *Dow* 1999; *Mazucca* 1993; *Porteous* 1995). Azok a kevésbé fejlett bankrendszerek (és regionális bankjaik), amelyeknek kevesebb lehetőségük van a helyi gazdasági fejlődés támogatására, hátrányba kerülhetnek az európai pénzügyi integráció következtében. Annak ellenére, hogy a helyi–regionális bankok megfelelőbben szolgálhatják a helyi gazdasági érdekeket, mint a nagy pénzügyi központok intézményei, amelyek prioritásai elsősorban globálisak és összeurópaiak, mégis a kevésbé előnyös helyzetben lévő, perifériákon elhelyezkedő bankrendszerek a pénzpiaci magterületek hatalmas univerzális bankjainak és más pénzügyi intézményeinek a fennhatósága alá kerülhetnek.

Ez utóbbi megállapítás még inkább igaz az Unión kívül eső kelet-közép-európai országokra, amelyek csak az 1990-es években integrálódtak a nemzetközi pénzpiacokba. Ezeknek az államoknak nemcsak az új technológiákat kellett átvenniük nyugatról, meg kellett honosítaniuk a pénzpiacokon elfogadott szokásrendszert, új viselkedési normákat, s eközben a hatalmas, rossz adósságállomány kezelésének gyakorlatával és a kockázatkezeléssel is rövid idő alatt kellett megküzdeniük. A felgyorsult verseny és az állami támogatás hatására a közép-európai bankrendszerek egy évtized alatt több fejlődési szakaszon átívelő felgyorsult fejlődése már sok eredményt tudott felmutatni. Ellentétben az EU-n belüli koncentrációs tendenciákkal, itt növekvő számú szereplő jelenlétében egy bővülő, „túlbankosodott" piacon folyik a verseny. A helyi pénzpiaci szereplők számára a külföldi bankok és pénzügyi intézmények dominanciája nyilvánvaló, tőkeerejükkel, szakértelmükkel és a pénzpiaci nemzetközi hírnévvel szemben nincsenek hazai versenytársaik. A térség valamennyi országának – köztük Magyarországnak is – szembe kell nézni mindezekkel a kihívásokkal, de ezek a nemzeti bankrendszerek területi és intézményi struktúrája függvényében országonként (és régiónként) különbözhetnek.

Ebben a tanulmányban röviden a magyarországi bankrendszer intézményi és területi struktúráinak, illetve térbeli fejlődési tendenciáinak elmúlt évtizedes változásait tekintjük át, majd a regionális fejlődésnek a banki struktúrákkal szemben támasztott kihívásait elemezzük.

A magyarországi bankrendszer területi polarizáltsága és a bankhálózat-építés területi jellemzői

A kétszintű bankrendszer 1987-ben történő létrehozása megmutatta, hogy magyar gazdaság válságból való kilábalásának egyik alapfeltétele volt, s napjainkban is annak számít a bankrendszer átalakulása. A fenntartható növekedés

irányába haladó magyar gazdaság szereplői, a gomba módra szaporodó gazdasági szervezetek, az egyre szélesedő vállalkozói és lakossági piac igényei, illetve az ország bankpiacán élesedő verseny a *kereskedelmi bankrendszer folyamatos innovációját, és ezzel együtt a bankok hálózatának kiépítését és további bővítését* kényszeríti ki.

Az 1995 és 1997 közötti periódus a jelentős sikereket is felmutató bankprivatizáció csúcsidőszakának tekinthető, melynek egyik legnagyobb eredménye a *külföldi banktőke* beáramlása a hazai pénzintézeti szektorba, melynek *mérlegfőösszegen belüli aránya európai mércével mérve is egyedülállóan magas, mintegy 65%-os (eszközarányosan 80%-os).*

1. táblázat

A külföldi tőke súlya a hazai bankrendszerben

Megnevezés	1987			1991			1996		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Európa									
Németország	2	260	0,4	3	884	0,7	7	15503	7,4
Ausztria	2	260	0,4	5	3817	3,1	6	14508	6,9
Franciaország	1	110	0,2	3	884	0,7	4	4987	2,4
Olaszország	1	110	0,2	4	1419	1,1	5	4427	2,1
Hollandia	0	0	0,0	4	1220	1,0	2	2701	1,3
Oroszország	0	0	0,0	0	0	0,0	1	3500	1,7
Amerika									
USA	1	806	1,3	1	1660	1,3	2	9802	4,7
Távol-Kelet									
Japán	1	110	0,2	3	1434	1,2	3	4893	2,3
Korea	0	0	0,0	1	3154	2,5	3	6094	2,9
Nemzetközi pénzintézetek*	1	150	0,2	4	803	0,6	3	8510	4,0
Egyéb, azonosítatlan	0	0	0,0	2	1652	0,8	10	9759	4,6
Összesen	3	1910	3,1	17	16685	13,6	29	84684	40,3

(1) Hány hazai bankban van érdekeltsége a külföldi szervezetnek
(2) A külföldi tőke összege az alaptőkékben (millió Ft)
(3) A külföldi részarány az összes magyarországi banki alaptőkében (%)
* EBRD, IFC, CECD
Forrás: Magyar pénzügyi és tőzsdei almanach 1990., 1991., 1992–1993.,1993–1994., 1994–1995., 1995–1996. évi kötetei alapján.

A külföldi tőkebeáramlás jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy *a magyar bankok nemzetközi versenyképessége megerősödött.* Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a bankrendszer gyors, a további állami tehervállalást megspóroló privatizációja csak a külföldi tőke bevonásával volt megvalósítható. 1995-ben a

banki jövedelmeknek már közel 70%-át a piac negyedét elfoglaló külföldi bankok adták, melyek jövedelmezőségi mutatója is kétszerese a hazai tulajdonú bankokénak.

Az 1997-re kialakult új tulajdonosi struktúrában tehát a *külföldi tőke súlya* vált meghatározóvá, és tovább folytatódott a bankrendszer 1995-ben elkezdődött stabilizálódása, nőttek a pénzintézetek biztonsági tartalékai és 1997-ben már megindult a bankrendszer lassú expanziója is[1]. A *bankok számának a kilencvenes évek elején tapasztalt látványos növekedése az évtized végére megállt*, a külföldi székhelyű magyarországi bankok alapításait azonban némiképp ellensúlyozzák a fúziók, felszámolások és az ezredfordulóhoz közeledve *felerősödő bankkoncentráció*. Igaz, újabb pénzintézeti típusok gazdagítják a jelenlegi listát (lakástakarék-pénztárak, jelzálog- és földhitel intézetek, fogyasztási hitelekre specializált bankok, valamint újabb leánybankok), illetve *már középtávon célszerű lenne az önkormányzati tulajdonosi hányaddal is rendelkező pénzintézetek és regionális fejlesztési bankok létrehozása.*

Az elmúlt évek globális pénzpiaci válságai rávilágítottak a nemzetközi pénzpiacok (állami) ellenőrzésének szervezeti korlátaira és nagyfokú labilitására, amelyek következtében *a szupranacionális szinten szerveződő Európai Unió pénzpiacának*, illetve az egyes régiók szintjén szerveződő *regionális pénzpiacok* szerepének növekedése várható. A magyarországi bankrendszert *a helyi és regionális alapítású bankok hiánya* jellemzi, ami részben az ország és a bankrendszer kicsiny méreteiből fakad, másrészt a nemzetközi banki struktúrákhoz való alkalmazkodással is magyarázható.

A magyarországi bankrendszer azonban területi szerkezetét tekintve polarizált, szemben a századfordulón működő decentralizált bankrendszerrel, amelyet az önálló, helyi és regionális szerepkörű bankok sűrű hálózata jellemzett[2] (*Gál* 1998).

- A jelenleg működő centralizált bankrendszerünk 44 kereskedelmi bankjának és szakosított pénzintézetének a székhelye Budapesten van, ami gyakorlatilag a banki tőkeállomány 95%-ának fővárosi koncentrálódását is jelenti. Az a tény, hogy a Magyarországon működő bankok, szakosított pénzintézetek, biztosítótársaságok mindegyikének budapesti a székhelye, területi szempontból 'torz' struktúrának minősíthető. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a nemzetközi pénzvilágban végbemenő globalizációs, centralizációs folyamatoknak jobban megfelel, különösen egy magyarországnyi méretű tőkepiacon (*Illés* 1993).
- A hazai pénzintézeti hálózat szélső pólusát a sűrűbb fiókhálózattal rendelkező, általában gyenge tőkeerejű és erős központ nélküli vidéki takarékszövetkezetek jelentik, amelyek többsége a kis, perifériku s településeken található. A polarizáltság másik oka a területileg ugyan kiegyensúlyozot-

tabban elhelyezkedő 246 takarékszövetkezet (1730 fiókkal) rendkívül kicsi tőkeerejében (az országos mérlegfő-összeg 5%-ával rendelkeznek), illetve az általuk nyújtott szolgáltatások alacsony színvonalában jelentkezik. A takarékszövetkezetek az ország legnagyobb pénzintézeti fiókhálózatát alkotják (a hálózat 64%-át képezik), minden második községben van fiókjuk, de forgalmuk és szakmai felkészültségük alacsony, üzletágaik száma erősen korlátozott.

- A polarizáltság harmadik oka a fiókhálózat egyenlőtlen területi megoszlása a kilencvenes évek első felében. Az új bankfiókok többségében a nyugati országrészeken és általában a nagyobb városokban nyíltak. A keleti és déli országrészekben, illetve a kisebb városokban rendkívül kevés volt a banki fiókok száma. A féloldalas területi struktúrát torzította, hogy ez utóbbi helyeken a dinamikusan fejlődő külföldi bankok csak az utóbbi időszakban kezdték meg expanziójukat.
- A polarizáltság okozója volt továbbá a fiókrendszer területi irányítási *hierarchiája* és struktúrája is. A hazai bankok meglehetősen centralizált szervezeti és irányítási rendszeréből, illetve *hierarchizált bankfiókhálózati* struktúrájából következően a vidéki, kerületi fiókok helyi döntési hatásköre szűk, információjuk esetenként korlátozott.

A *magyar bankrendszer polarizáltságát* tehát a kiterjedt fiókhálózatot még nélkülöző kereskedelmi bankok, illetve a sűrű, de kis tőkeerejű hálózattal rendelkező takarékszövetkezetek okozták a kilencvenes évek elején. Az azóta eltelt időszakban egyre több pénzintézet kezdte meg *saját fiókhálózatának kiépítését*[3].

Az óriási méretű bank- és tőkepiacok térbeli koncentrálódási folyamataival párhuzamos a pénzintézeti szektor aktorainak számbeli kiterjedése, amely versenyhelyzetet teremt az egyre szélesedő bankpiacokon. A vidékre is jellemző cégalapítási „boom", a privatizáció, a helyi piacokon való jelenlét szükségessége (forrásgyűjtés és hitelkihelyezés), továbbá napjainkban a lakossági piacért folytatott verseny a *vidéki hálózat kiépítésére* ösztönöz.[4]

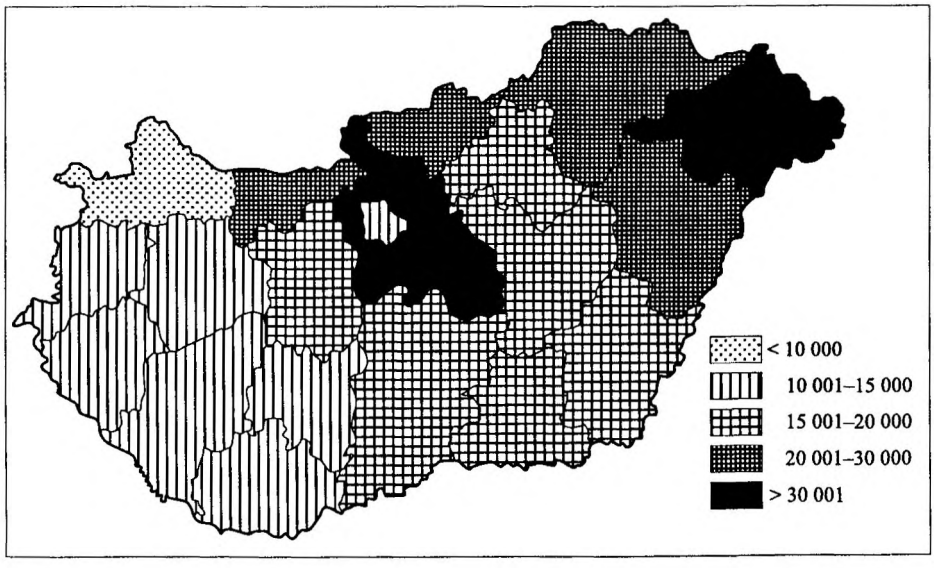
Az új bankfiókok területi megjelenése, *regionális terjedése* tükrözi Magyarország kilencvenes évekre jellemző gazdasági folyamatait. Az új gazdasági szervezetek, azon belül is a *vegyes vállalatok döntő többsége Budapest és Pest megye után a Dunántúlt, annak is elsősorban az északnyugati részét választja*, illetve itt akkumulálódik a tőke. Ezt a területi elrendeződési folyamatot látszik alátámasztani a bankhálózat településhálózati diffúziója, a kilencvenes évek derekára kialakult területi szerkezete is. A területi hátrány kompenzálására törekvő kereskedelmi bankhálózat 1987-es indulásakor a szocialista ipartelepítés szempontjából kevésbé frekventált dunántúli megyékben (Győr-Moson-Sopron, Fejér, Vas) kezdett erőteljes fiókhálózat építésbe. A *nagyobb térségek összfiókhálózati különbségei 1990-ig lényegében kiegyenlítődtek*, a dunántúli ország-

részek hátránya megszűnt. Ez alól kivételt a leszakadó észak-magyarországi térség képez.

A bankhálózati egységek növekedésével, a fiókhálózat térbeli kiterjesztésével mindenképpen javult a pénzintézetek által kiszolgált ügyfelek aránya, de a fajlagos hálózati sűrűség tekintetében hazánk lemaradása szembetűnő, különösen a nyugat-európai országokhoz mérten, ahol 1500–3000 lakos jut egy fiókra. Az 1997. évi adatokat tekintve szembetűnő, hogy az 1997-ban működő 3100 bank- és takarékszövetkezeti fiók mindegyikére átlagosan 3200 lakos jutott, ami az ausztriai (850), svájci (1220) és a németországi (1595) adatokkal összevetve jelentős elmaradást mutat. Amennyiben a kisebb jelentőségű, kevesebb lakost ellátó takarékszövetkezeteket nem vesszük figyelembe, akkor még 1997-ben is átlagosan 10 400 fő jutott a bankfiókokra, ami azt bizonyítja, hogy az ország bankhálózati lefedettsége még hiányos, ez a banki szolgáltatásokhoz való hozzájutást nehezíti, ezért további intenzív hálózatbővítésre van szükség (*Gál* 1999) *(1. ábra)*.

1. ábra

A magyarországi bankhálózat sűrűsége 1995-ben
(az egy fiókra eső népességszám, fő)



Forrás: KSH, Magyar Pénzügyi és Tőzsdei Almanach 1995–96. kötetei.

A hálózatépítésnek a bankok szempontjából elsősorban nem regionális preferenciái vannak, hanem a városhierarchiát követik. A *bankhálózat struktúrájának településtípusok szerinti* vizsgálata sok szempontból célravezetőbb a regionális, illetve a megyei szinten történő elemzéseknél, ugyanis *a pénzintézetek erősen kötődnek a városokhoz*, s a tőkeáramlás térbeli folyamata a városhálózat változásainak is fontos mutatója. Az 1987–88-ban alapított nagybankok hálózatuk kiépítésekor igyekeztek a település-hierarchia mentén, tehát a regionális központokon, megyeszékhelyeken, majd a kisebb városi központokon keresztül lefedni az egész országot. Mivel a kilencvenes évek elejére ezen bankok fiókszáma is elérte, vagy megközelítette a nagyvárosok számát, a pénzintézetek érdeklődése a kisebb lélekszámú városok felé fordult. Rajtuk kívül leginkább a kelet-magyarországi régiók nagyvárosaiban, illetve Budapest belvárosán kívül eső kerületekben figyelhető meg jelentős fiókhálózat-bővülés, e tendencia a területileg kiegyenlítettebb bankhálózat-fejlesztést jelzi napjainkban.

A kilencvenes évek derekától a nyugati országrész viszonylagos telítődése után a fő célpontok már Kelet- és Dél-Magyarország nagyvárosai (*Jakus* 1997). Az 1996–98 közötti időszakot egyfajta hálózatépítési boom jellemezte. Több mint 200 új fiók nyílt az említett időszakban (1997-ben minden héten egy új), és új területi preferenciák jelentek meg a hálózatépítési stratégiákban. A 'telítődő' dunántúli régiókat megelőzte a keleti régiókban megvalósuló hálózatbővítés: amíg 1996-ban Győr, Pécs és Székesfehérvár voltak a legnagyobb vidéki bankcentrumok, addig 1998-ban Miskolc (37 fiók), Győr, Kecskemét, (32–32) Pécs, Szeged (31) és Debrecen (28), tehát az ország keleti felének városai is az élre törtek a hálózati egységek számát tekintve *(2. ábra)*.

A hazai pénzintézetek a centralizált banki struktúrából következően a viszonylag *kis méretű bankpiac egyenletes fiókhálózati lefedésére törekszenek*, amely napjainkban *a nyugati és keleti országrészek közötti kiegyenlítődés irányába mutat*.

A hálózatuk kiépítését még éppen csak elkezdő bankok – különösen a külföldi tulajdonúak – szinte kizárólag a nagy régióközpontokba települnek. Sőt azon belül is a korábbi kiemelt megyei jogú városokat preferálják. Ennek következtében – a vidéki központú pénzintézetek hiánya ellenére – *egyes nagyvárosok (Pécs, Győr, Szeged, Székesfehérvár, Debrecen, Miskolc) egyfajta pénzügyi központ szerepet kezdenek betölteni*, ahol a pénzügyi szféra szervezetei kölcsönösen vonzzák egymást, melynek következtében egyre több pénzügyi cég telepedett le az említett városokban és nyitott regionális szintű képviseletet (bankok, biztosítók, tanácsadók, brókercégek, területi igazgatóságok, MNB fiók, Jelzálog- és Hitelbank, lakás-takarékpénztárak).

2. táblázat

*A hazai nagyvárosok pénzintézeti ellátottsága, 1996**

Megnevezés	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Ország összesen	10 212 300	255 043	305	3 216	630	3 175	16 210	79	405	249,7
Budapest összesen	1 906 798	108 865	64	253	125	7 537	15 254	430	871	570,9
Vidék összesen	8 305 502	146 178	278	2 548	505	3 260	16 447	57	289	176,0
Nagyvárosok összesen	2 082 932	61 951	...	436	274	4 777	7 602	142	226	297,4
Debrecen	214 228	5481	20	29	16	*7 387*	*13 389*	*189*	*343*	255,8
Dunaújváros	57 970	1508	5	8	4	*7 246*	*14 493*	*189*	*377*	260,1
Hódmezővásárhely	50 631	4374	5	8	4	*6 329*	*12 658*	*547*	1 094	863,9
Miskolc	193 905	4280	19	31	18	*6 255*	*10 773*	138	238	220,7
Tatabánya	75 258	1679	9	13	5	*5 789*	*15 052*	129	*336*	223,1
Salgótarján	48 488	1060	8	9	6	*5 388*	8 081	118	177	218,6
Szolnok	81 336	2213	10	16	10	*5 084*	8 134	138	221	272,1
Nagykanizsa	55 624	875	6	12	6	4 635	9 271	73	146	157,3
Nyíregyháza	119 317	3650	16	26	14	4 589	8 523	140	261	305,9
Székesfehérvár	108 543	3625	17	25	17	4 342	6 385	145	213	334,0
Kaposvár	70 529	2135	11	17	10	4 149	7 053	126	214	302,7
Szombathely	84 745	1996	16	22	12	3 852	7 062	91	166	235,5
Szeged	173 820	7267	21	46	20	3 779	8 691	158	*363*	418,1
Pécs	164 872	5595	25	45	23	3 664	7 168	124	243	339,4
Kecskemét	108 345	3413	19	30	15	3 612	7 223	114	228	315,0
Zalaegerszeg	62 077	1663	13	19	14	3 267	4 434	88	119	267,9
Győr	130 244	3725	26	43	23	3 029	5 663	87	162	286,0
Eger	60 445	1345	15	20	10	3 022	6 045	67	135	222,5
Békéscsaba	67 621	1638	13	23	13	2 940	5 202	71	126	242,2
Sopron	54 311	1338	12	19	9	2 858	6 035	70	149	246,4
Veszprém	63 553	1749	14	25	15	2 542	4 237	70	117	275,2
Szekszárd	37 070	1342	12	16	10	2 317	3 707	84	134	362,0

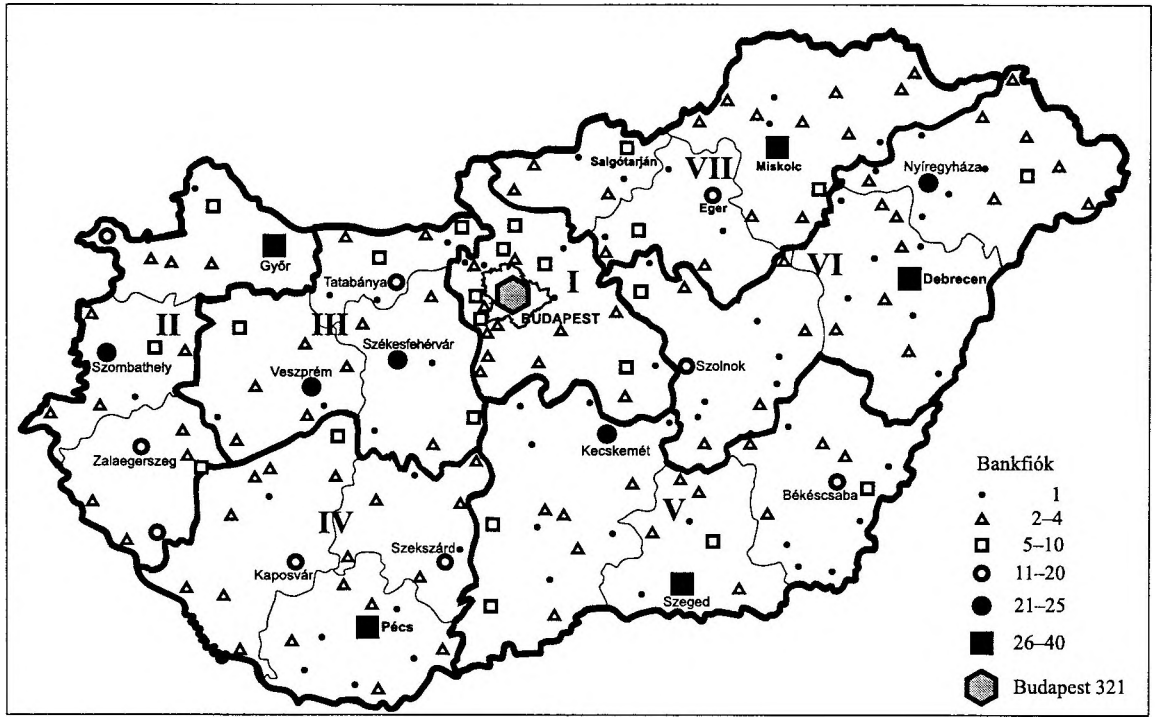
* A Reálbank hálózata nélkül; az egyes kategóriák fiókszámai a takarékszövetkezeti fiókok miatt közvetlenül nem összeadhatók.

(1) A népesség száma 1996. január 1-jén (fő)
(2) A jogi és nem jogi személyiségű társas vállalkozások száma
(3) A településen lévő pénzintézetek száma
(4) A településen lévő összes hálózati egységek száma
(5) A településen lévő hálózati egységek száma az OTP, a takarék- és hitelszövetkezetek nélkül
(6) Hálózati sűrűség 1: az egy fiókra jutó népesség száma
(7) Hálózati sűrűség 2: az egy fiókra jutó népesség száma (az OTP, a takarék- és a hitelszövetkezetek nélkül)
(8) Hálózati sűrűség 3: az egy fiókra jutó vállalkozások száma
(9) Hálózati sűrűség 4: az egy fiókra jutó vállalkozások száma (az OTP, a takarék- és a hitelszövetkezetek nélkül)
(10) Vállalkozói aktivitás: a 10 000 lakosra jutó vállalkozások száma

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv 1984. Magyar Pénzügyi és Tőzsdei Almanach 1995–1996. CD-telefonkönyv 1997. I. negyedévi adatai alapján Lados M. számítása.

2. ábra

A magyarországi városi bankfiókhálózat regionális megoszlása, 1999
(a takarékszövetkezetek kivételével)



Forrás: Bank Info Center, 1999.

Regionális bankpiacok. A decentralizált banki struktúrák erősítésének lehetőségei Magyarországon

A regionális bankok hiányával és a pénzügyi szolgáltatások erős koncentrációjával jellemezhető magyarországi bankrendszer struktúrája csak részben magyarázható a nemzetközi pénzpiaci globalizációval, amely aláássa és megszünteti a helyi bankpiacok szerepét. Ugyanakkor az egységes európai pénzpiac megteremtése, a monetáris unió és a regionális autonómiák megerősítése irányába tett lépések együttesen gyengítik a nemzetállamok pozícióját és ezzel egyidőben erősítik a regionális területi egységek szerepét. A globális tőkepiacokon végbemenő koncentrálódás ellenére egyre inkább előtérbe kerül több országban a regionális pénzpiacok, pénzintézeti központok kialakításának szükségessége (*Gál* 2000).

1) A globalizáció és a globális pénzügyi tér valójában a helyi–regionális szerveződések számára nyit új lehetőségeket. A globális integráció és a lokális fogadókészség dichotómiája a pénzpiacok területi aspektusaiban is jelen van. A lokális szinten lévő differenciák globális szinten a pénzpiaci szereplők költségminimalizálását szolgálják. A globális integráció nem járt együtt a profitráták kiegyenlítődésével, ami továbbra is jelentős különbségeket mutat még a fejlett országokon belül is.
2) A pénzmozgások érzékenyek a megtérülések helyi differenciáira (a válságoknak is lokalizálható a kiindulási helye), s a regionális bankok helyi beágyazottsága, a helyi gazdaságfejlesztésben való elkötelezettsége lényegesen nagyobb, mint egy központi bank centralizált fiókhálózatának.
3) A globális tőkepiacokon megnövekedett labilitás felveti a globális pénzpiacok állami szintű ellenőrizhetőségének korlátait, ami felerősíti a jobban szabályozható regionális pénzpiacok szerepét.
4) Bizonyos országokban hagyományosan regionalizált bankrendszer működik (Németország, Japán, USA, Lengyelország).
5) A helyi piacon a fejlődő vállalkozások növekedése, e vállalkozások igényei, az erősödő pénzpiaci verseny, a regionális területfejlesztés, a projektfinanszírozások a közvetlen szolgáltatói jelenlétet, illetve a hálózatbővítést követelik meg a pénzintézetek részéről helyi–regionális szinten is.
6) A regionális szintű gazdaságfejlesztéshez, illetve a kis- és középvállalkozások támogatásához szükséges a megfelelő források mobilizálása, ami megköveteli a regionális szintű pénzügyi közvetítő szervezetek létrehozását.

A pénzmozgások régiók közötti mozgásának vizsgálata felveti a globális és a helyi szintek, a centrumok és a perifériák közötti integráció problémáját, illetve a centrum és a perifériás térségek közötti egyenlőtlen munkamegosztást. A régiók közötti egyenlőtlen gazdasági potenciál kialakulását jelentős részben az *interregionális tőkeáramlás miatt kialakuló egyenlőtlenségek* okozzák. A tőke ugyanis általában az alacsonyabb profitrátát nyújtó régiók felől a magasabb megtérülést biztosító régiók felé áramlik. Következésképpen a tőkekoncentráció legnagyobb a magterületek pénzügyi központjaiban, a városhierarchia csúcsain elhelyezkedő centrumokban, mivel a pénzintézetek központjai is a legnagyobb potenciálú piacra, tehát a központi, motorikus régiókba tömörülnek, ami jelentős regionális egyenlőtlenségeket okoz a nemzeti, illetve a szupranacionális (EU) bankpiacokon is (*Leyshon–Thrift* 1997; *Porteous 1995*).

A nagymértékben koncentrált pénzpiacok megléte, illetve a dekoncentrált pénzpiacok hiánya hosszabb távon – az alább felsorolandó tényezők miatt – jelentősen akadályozhatja, lassíthatja a regionális fejlődést (*Porteous* 1995).

- Bizonyos nemzeti és nemzetközi pénzközpontok bizonyos régiókat diszkriminálhatnak a hitelelosztás szempontjából, ami azt jelenti, hogy a nemzeti bankhálózattal rendelkező bankok kevésbé hajlandóak a perifériás régióknak hitelt nyújtani. Az országos bankközpontok a perifériás régióknak csak tartalékaik arányában nyújtanak hitelt, ugyanakkor forráselszívó hatása következtében több hitelforráshoz juthat a központ, így a fiókhálózaton keresztül tovább erősödik pozíciója. Mindez a perifériák pénzpiaci diszkriminációját erősíti, a régiók gazdasági fejlődésének lelassulását, és végső soron a régiók területi polarizációját eredményezi (*Chick–Dow* 1988).
- A fővárosi központú bankok országosan ugyanazokat a szolgáltatási kondíciókat kínálják, helyi piackutatást és propagandát nem folytatnak, ugyanakkor a régiók gazdasági teljesítőképessége, adottságai és fejlettségi szintjei közötti differenciák az egyes régiókra szabott banki szolgáltatásoknak megfelelő kondíciókat igényelnének.
- A fiókok centralizált szervezeti–működési struktúrája miatt a vidéki fiókok helyi döntési hatásköre szűk, információjuk esetenként korlátozott. A fiókok gyenge döntéshozói autonómiája a lokális szintű hitelnyújtást korlátozza, ugyanis a helyi hitelnyújtás elbírálása kapcsán a központ kockázatmegítélő képessége általában rossz. Mindezek ellenére a lokális szintet érintő stratégiai, fejlesztési döntések a fővárosi bankközpontokban dőlnek el. Ugyanakkor a hálózatát racionalizáló központi bank először a perifériás területekről vonul ki, tehát a gazdaságilag elmaradottabb térségek intézményi ellátottsága csökken leginkább (*Porteous* 1995).

- A centralizált bankhálózatokon belül igen gyakran információs aszimmetria alakul ki: a központ nem rendelkezik helyi információkkal, nő az ellenőrizhetőség távolsága, ami hosszabb távon térbeli racionalizálást követel, másrészt a nagybankok a fiókhálózat távolabbi pontjainál felmerülő nagyobb tranzakciós, információs és monitoring költséggel csak drágább hitelt tudnak nyújtani a vidéki kis- és középvállalkozásoknak. Mindez tovább rontja a vidék, a régiók hitel-hozzáférhetőségi lehetőségét[5] (*McKillop–Hutchinson* 1991).

A pénzügyi transzferek regionális egyenlőtlenségeire megoldást hosszabb távon csak a bankrendszerek intézményi és irányítási rendszerének átalakítása, illetve a kedvezőtlenebb helyzetű régiók, országok fejlődésének leginkább megfelelő banktípusok és intézményszervezési formák (helyi, regionális, nemzeti) meghatározása hozhat. Másrészt azonban jelentős igény mutatkozik a decentralizált pénzügyi források és a regionális pénzügyi központok létrehozása iránt is, amelyek mintegy kapcsolatot képeznének a regionális gazdaság és a nemzeti, nemzetközi pénzügyi központok között. Ez természetesen felveti a globális, nemzeti és a regionális szintű integráció kérdését. Az „integrációs modell" a lokális és globális elméletek kizárólagosságát hangsúlyozó elméletekre adott egyfajta válasznak tekinthető. Korábban hátrányosnak tűnt, ha egy régión kívüli bank nyitott fiókot, vagy fúzióval és a helyi pénzintézetek felvásárlásával bővítette hálózatát az adott régión belül. A „lokális elméletek" a helyi bankrendszer szegmentáltságát és a megtakarítások régióban tartását tartották döntőnek. Ez azonban gazdaságilag hátrányosan is érinthette a régió pénzügyi alapjait, hiszen a tőke mozgását alapvetően a legkedvezőbb befektetési lehetőségeknek egy nagyobb integrált monetáris rendszerben való, korlátozások nélküli keresése mozgatja. Éppen ezért a helyi bankok a régión kívüli bankok fiókjainál általában nagyobb hajlandóságot mutatnak a megtakarítások – a nagyobb hozamot ígérő – régión kívüli befektetésébe. Következésképpen a régió gazdasága számára a legnagyobb kihívást a tőkevonzó képesség és a kedvező befektetési lehetőségek megteremtése jelenti.

A „globális elméletek" szerint a pénzpiacok integrációja kiegyenlítő hatással jár, megszüntetve a pénzpiacok és a tőkeellátottság területi differenciáit. Valójában azonban a globalizáció előnyei egyenlőtlenül oszlanak meg a különböző térségek között, döntően az erősebb és jobban szervezett régiókban összpontosulnak. Ebből következően a kiegyenlítő és fejlesztő szerepet játszó regionális politikák hiányában ezek a különbségek még nagyobbak lennének (*Alessandrini–Zazzaro* 1999).

A *pénzpiaci integrációból* fakadó problémák megoldásának lehetséges módja a nemzeti és regionális bankrendszerek, valamint a centrum és a perifériák közötti komplementaritás és a régiók közötti kapcsolatrendszerek kiépítése.

A kiegyensúlyozott pénzpiaci integráció egyik lehetséges módja a régión kívülről érkező bankok fióknyitásán és a helyi bankok felvásárlásán alapuló passzív integráció. Másrészt maguk a helyi és regionális bankok is aktívan bekapcsolódhatnak az interregionális expanzióba, ami a helyi bankok számára a külső terjeszkedést biztosítja anélkül, hogy hagyományos hinterlandjuk feladására kényszerülnének. A regionális bankrendszer számára a regionális és a szektorális diverzifikáció előnyeinek kihasználása szempontjából fontos a régió határain túlnyúló interregionális versenybe való bekapcsolódás. Úgy tűnik, hogy a bankrendszerek interregionális integrációja a leginkább alkalmas modell az európai fejlődés számára, és ez részben adaptálható a magyarországi bankrendszer számára is. Mindez jövőbeli perspektívát jelenthet a regionális finanszírozás fejlesztése szempontjából, részben azáltal, hogy az országos bankok a kevésbé prosperáló helyi–regionális bankfiókjaik számára az innováció fiókhálózaton keresztül történő terjesztésével, szélesebb körű szolgáltatások nyújtásával, stabil alaptőke háttérrel erős támogató bázisul szolgálhatnak. Másfelől a meglévő helyi bankok modernizációjával, illetve új típusú intézetek alapításával a régió pénzügyi intézményei megbirkózhatnak a világ pénzpiacait átalakító technológiai, intézményi és szabályozási kihívásokkal, s ezzel a helyi gazdaság és a társadalom szükségleteit megfelelően szolgálhatják (pl. sikeres takarékszövetkezetek Magyarországon). A stabil regionális pénzügyi rendszer megalapozása érdekében az egyik legfontosabb lépés az erős regionális pénzügyi központok megteremtése.

A regionalizált pénzpiacok és a regionális pénzügyi központok előnyei (*Leyshon–Thrift* 1997):

- A regionális központok pontosabb helyi információs bázissal rendelkeznek. A helyi információk birtoklása csökkenti a helyi hitelezés költségeit, mivel a regionális központok közelebb helyezkednek el a helyi gazdaság szereplőihez. A túlságosan centralizált pénzügyi cégek elveszítik a versenyképességüket, távol kerülnek a helyi információktól, amennyiben a központjuk messze helyezkedik el a régiótól.
- A jól működő regionális központ megakadályozza az országos központ tőkeelszívását.
- A regionális fejlesztéshez forrásokat biztosít, olcsóbb és testreszabottabb hiteleket nyújthat kis- és középvállalkozások támogatásához.
- A hagyományos pénzügyi központok magas működési költségei (pl. drága munkaerő, magas ingatlanárak és irodabérleti költségek), illetve a kommunikációs technológiák gyors fejlődése bizonyos banki funkciók decentralizálását lehetővé és olcsóbbá teszi, mivel a regionális bankközpontok működési költségei, illetve a tranzakciós költségek is alacsonyabbak.

A nyugat-európai példák azt mutatják, hogy a *centralizált banki struktúrán belül* is lehetséges bizonyos *pénzügyi szolgáltatások regionális decentralizációja*, mely a nemzeti bankközpont szerepét nem kérdőjelezi meg, de a hálózat hatékonyabb működtetéséhez hozzájárulhat. Nagy-Britanniában a globális pénzpiaci központként működő London országos hálózatot működtető pénzintézetei back-office funkcióik egy részét a vidéki regionális központokba telepítették, amelyek ha nem is függetlenek az országos központtól, de jelentős autonómiát élveznek. A brit decentralizáció a források olcsóbb és racionálisabb allokációját teszi lehetővé, nemcsak az adott régión belül, de országos szinten is (*Tickell* 1996).

A már eleve *decentralizált banki struktúrájú országokban a nemzeti méretű hálózattal rendelkező bankok, illetve* a kisebb *regionális bankok* az eltérő szervezeti–területi felépítés és az eltérő funkciók ellenére sikeresen együttműködnek a bankpiacokon. A kisebb méretű és regionális hatáskörű volksbankok, hitelszövetkezetek eredményes bankpiaci integrációt alakítottak ki a nagy bankokkal, melynek eredményeként a regionális bankpiacon is olcsóbban lehet hitelforrásokhoz jutni.

Az erős területi koncentrációval jellemezhető magyarországi bankrendszerben Budapest dominanciája európai mértékben is jelentős, s a bankrendszer még mindig az egyik legcentralizáltabb gazdasági ágazat. A tőkekoncentráció feltételei Budapesten kívül, különösen a fejletlenebb régiókban meglehetősen kedvezőtlenek.

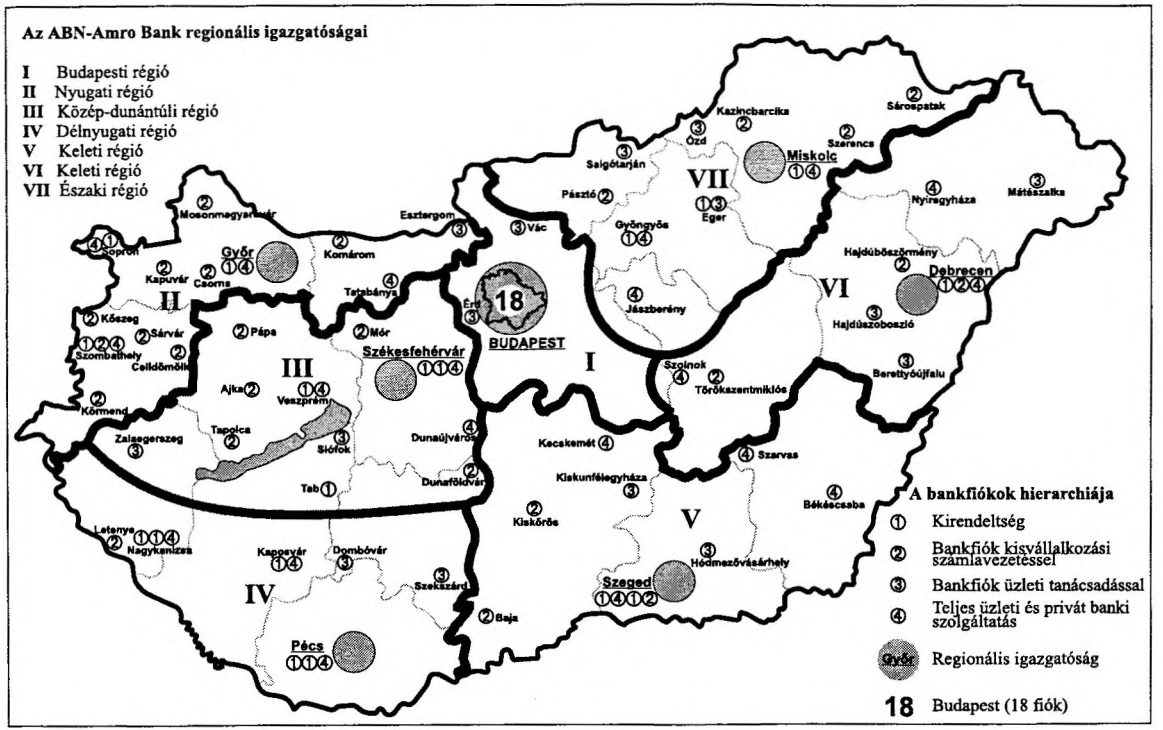
Az elmúlt években tapasztalt változások arra figyelmeztetnek, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a *pénzügyi transzferekben újfajta függőség alakul ki a főváros és a régiók között*: a „szűrő-modell" tovább működik. A fővárosközpontú bankrendszer – lokalizációs előnyeit kihasználva – megszűri a legértékesebb pénzügyi szolgáltatásokat (vállalati üzletág, portfólió és kockázati menedzselés, privát banking) –, és a perifériákra irányítja a hagyományosabb, kevésbé jövedelmező szolgáltatási ágakat, illetve a kevésbé testreszabott hitelkonstrukciókat. Másrészt a bankrendszeren, az adóelvonáson és a fejlesztési céltámogatásokon támogatásokon keresztül bonyolódó *pénzügyi transzferek mérlege a tőke és forráselvonások nagysága miatt bizonyos térségekben egyértelműen* negatív a főváros (országos bankközpont), illetve a redisztributív központi költségvetés javára.

Jelenleg a magyarországi bankrendszer fejlesztésének, a túlcentralizáltság oldásának, illetve bizonyos mértékű decentralizálásának négy kiemelkedő fejlesztési iránya lehet. A *vidéki fiókhálózat sűrűségének és* a kereskedelmi banki szolgáltatások kínálatának a régiókban történő növelése, a *regionális alapítású kommunális pénzintézetek létrehozása, a Magyar Fejlesztési Bank regionális hálózatának kialakítása, valamint a takarékszövetkezetek integrációjának megvalósítása* (*Gál* 1998).

1) Magyarországon a helyi–regionális hiteldisztribúció az országos bankok centralizált fiókhálózatán, és kisebb mértékben a vidéki takarékszövetkezeteken keresztül bonyolódik. A *jelenleg működő* országos *kereskedelmi bankok nem igazán tartják elsőrendű feladatnak a vidék kisebb vállalkozásainak, illetve a regionális gazdaság- és területfejlesztésnek a finanszírozását.* Magyarországon a helyi–regionális hitelnyújtásnak csak *a hagyományos, a centralizáltan működtetett bankfiókhálózaton keresztül megvalósuló gyakorlata működik.* A hazai kereskedelmi bankok nemcsak a kis- és középvállalkozások számára nem nyújtanak megfelelő nagyságú hiteleket, de nem finanszíroznak *önkormányzati projekteket és regionális infrastrukturális beruházásokat sem.* Ezek a beruházások a bankok számára nem prudensek, ugyanakkor ez a hitelezési korlátozás a régiók diszkriminációját is eredményezheti.
   A legutóbbi néhány évben azonban Magyarországon is egyre több pénzintézet tett lépést a szétaprózott szervezeti–intézményi struktúra racionalizálására, a megyei központok helyett a regionalizálódás folyamatait követő *területi igazgatóságok* kialakítására, s bizonyos ellenőrzési funkciók decentralizálására. A külföldi tulajdonú bankok többsége a fiókhálózat kialakításakor is ezt a koncepciót képviselte. Nyugaton a bankok egyre nagyobb figyelmet fordítanak fiókhálózatuk földrajzi racionalitásának a biztosítására. Az országos bankközpont mellett a decentralizáció első lépéseiként nemcsak a regionális igazgatóságokat, de a helyi fiókokat is különböző új irányítási funkciókkal ruházzák fel, az interregionális banki integráció megteremtése, illetve a források eredményesebb hasznosítása érdekében. A regionális igazgatóságok az országos központ és a helyi fiókok között a középszintet képviselik, s egyben felügyeletet gyakorolnak a területükön lévő fiókhálózati egységek felett. A hazai kereskedelmi bankok területi (regionális) igazgatóságainak kiterjedése és az általuk ellenőrzött terület nagysága bankonként különböző, s nem mutatnak átfedést az ország statisztikai–tervezési régióival sem, de legtöbbjük regionális irányító központja a (potenciális) regionális centrumokban koncentrálódik. Jelenleg a bankhálózat-építés időszakát éljük, de néhány év múlva a hazai kereskedelmi bankok rákényszerülnek fiókhálózatuk újrastrukturálására, a helyi gazdaság igényeinek megfelelő racionalizációjára, amelyek végrehajtásánál a profitabilitás, a kockázat, az adósság és a társadalmi viszonyok földrajzilag meghatározott különbségeit figyelembe kell venniük (*Geenhuizen* 1999) *(3. ábra).*
2) Magyarországon *első lépésben* a Magyar Fejlesztési Bank regionális hálózatának kiépítése javasolt, s ezt célszerű lenne preferenciákkal ösztönözni. A Magyar Fejlesztési Bank egyelőre nem finanszíroz komolyabb regionális projekteket. Az 1991-ben, az állam által létrehozott MFB fel-

3. ábra

Az ABN-Amro Bank magyarországi fiókhálózata és regionális igazgatóságai, 1998



Forrás: ABN-Amro Magazin, 1998.

adata többek között a kormányzati fejlesztéspolitikai célok támogatása, a magyar gazdaság modernizálása, befektetési tevékenység, a KKV-k finanszírozása, a fejlesztési és integrációs célú EU támogatások kezelése, illetve a regionális fejlesztési tevékenység társfinanszírozása. Ez utóbbi stratégia keretében a bank a területfejlesztési törvényben meghatározott célok érvényesítése érdekében térségfejlesztési programoknak hitelt nyújt, illetve regionális fejlesztési hálózatot működtet. Vidéki fiókjai nincsenek, de érdekeltségei a regionális befektetési társaságok, a vállalkozásfejlesztési központok, a miskolci Rákóczi Regionális Fejlesztési Bank, a fogyasztási hitelekre specializálódott Magyar Cetelem Bank, illetve a Földhitel- és Jelzálogbank Rt. Az MFB jelenleg a kormányzat beruházási, privatizációs és bankkonszolidációs tevékenységének bonyolításában működik közre, így nem tudja ellátni az eredetileg kitűzött stratégiai feladatait. Megfelelő garanciális háttér biztosításával meg kell teremteni a valódi kockázati és a banki tőkefinanszírozás feltételeit. Ebben az MFB az állami szerepvállalás pénzintézeti közvetítőjeként úttörő szerepet vállalhatna. A decentralizált pénzforrások (EU támogatások, kormányzati céltámogatások, területfejlesztési pénzalapok, K+F finanszírozás stb.) koncentrálása az MFB feladata lenne, illetve a regionális fejlesztési bankok hálózatának kiépítését is az MFB koordinálhatná (*Gál* 1998).

3) A *helyi–regionális kommunális, önkormányzati pénzintézetek létrehozása* ugyancsak nagyon fontos feladat. Ezt az államnak kellene érvényesíteni a bankrendszer privatizációjánál, s a pénzintézeti törvény módosításával lehetőséget kellene teremteni vidéki székhelyű regionális pénzintézetek speciális szabályok szerinti alapítására az önkormányzatok, kamarák valamint nagyobb gazdasági szervezetek bevonásával. Az önkormányzatok, a kisebb jövedelmű ügyfélkör megtakarításait kezelő, a helyi kis–közepes vállalatokat támogató, állami tulajdonban lévő pénzintézetek a helyi német takarékpénztárak mintája alapján működhetnének. Másrészt a rendszer a szövetkezeti alapokon építkező jelenlegi takarékpénztári hálózat jobban működő tagintézeteire is építhető. A regionális, helyi szinten működő hitelintézetek tevékenységét, szolgáltatásait, támogatási programjait az adott régió igényeihez szabottan kell kialakítani, ami azt jelentené, hogy a helyi–regionális szinten működő pénzintézetek hiteldöntéseiket helyben, késedelem nélkül, a lokális gazdasági környezet megalapozott ismeretére építve hoznák meg. Mivel e pénzintézetek alapítói általában a helyi önkormányzatok vagy más közigazgatási intézmények lennének, így azok bizonyos állami, közületi beruházásait is ezen pénzintézetek finanszíroznák.

4) A regionális támogatásokat kezelő és közvetítő állami bankoknak (esetleg az MFB bázisán) *regionális szinten fiókhálózatot kell nyitni, vagy a*

régió aktorainak (önkormányzatok, nagyobb vállalkozások, regionális fejlesztési tanácsok, kereskedelmi bankok stb.) összefogásával meg kell szervezni *a régiók önálló fejlesztési bankjait.* A regionális bank egyik elsőrendű feladata, hogy elősegítse a regionális forrásból finanszírozott projektek, fejlesztések megvalósítását pénzügyi és koordinációs oldalról.

5) A *takarékszövetkezetek integrációjának* megteremtése ugyancsak a bankrendszer területi decentralizációjának fontos eleme. A vidék kisvállalkozásainak, a mezőgazdaság hitelellátására hivatott pénzintézeti hálózat kialakítása megoldásra váló feladat. A vidéki, falusi lakosság széles köre számára elérhető községi, kisvárosi bankhálózat kialakítása, illetve a magyar mezőgazdaság finanszírozása, egymással összefüggő, de különböző kérdés. A szűken értelmezett pénzintézeti szempontokkal szemben számos szociális, társadalmi, településfejlesztési szempont szól a sűrűbb hálózat fenntartása mellett, azonban ez gazdaságilag nem racionális, akadályozza a hálózat korszerűsítését.
   - A szövetkezetek szintjén célszerű az alacsony forgalmú betétgyűjtő helyeket felszámolni. Az alaptőke követelményeknek átlagosan csak 2–4 takarékszövetkezet egyesítésével lehet eleget tenni, így az országban a jelenlegi 246 takarékszövetkezet helyett mintegy 70–100 működhetne méretgazdaságosan.
   - Regionális szint: A takarékszövetkezeti rendszer szerepet játszhatna a regionális pénzpiacok, a regionális bankrendszer megteremtésében. Regionális szinten 4–6 regionális szintű szövetkezeti bankra lenne szükség, amelyek a szövetkezetek közül 40–60-at (az esetleges összevonások után 15–20-at) integrálnának egy hálózatba.
   - Országos szint: A legtöbb szövetkezeti bankhálózattal rendelkező országban egy országos szintű intézmény koordinálja a szövetkezetek működését. A felső szintű integráció Magyarországon vagy a Takarékbank Rt., mint kereskedelmi bank irányításával, vagy pedig egy – a szövetkezeti profilhoz igazított – új szervezet kialakításával oldható meg.

Összegzés

A pénzintézeti szektor szerepét vizsgálva a területi fejlődés szempontjából megállapítható, hogy a pénzügyi szolgáltató ágazat vállalatai, intézetei tükrözik legérzékenyebben a gazdasági átalakulás területi folyamatait. A *piaci–üzleti szolgáltatások* a regionális fejlődés kulcsterületeivé váltak, mutatói pedig általános területi fejlettségre jellemző karaktert öltenek. A magyarországi bank-

rendszert nagymértékű budapesti koncentráció jellemzi, a fővárosi központú bankok vidéki fiókhálózatuk bővítésével igyekeznek pozíciókat szerezni az egyre erősebben kompetitív hazai bankpiacon. A fiókhálózati bővülés bizonyos mértékben térbelileg kiegyenlítetté vált az 1990-es évek végére, ugyanis a nyugati országrész viszonylagos telítődése után az elmúlt években Kelet-Magyarországon volt megfigyelhető erőteljes hálózatépítés. Ugyanakkor a túlzottan centralizált fiókhálózaton keresztül megvalósuló forrásgyűjtés a hitelkihelyezésnél nagyobb mértékű tőkeelvonás révén a legtöbb régió számára tőkeveszteséget okoz. A túlzottan koncentrált bankrendszer és a decentralizált banki struktúrák hiánya (gyengesége) hosszabb távon a régiók fejlődésének lelassulását eredményezheti.

A nyugat-európai példák azt mutatják, hogy a *centralizált banki struktúrán belül* is lehetséges bizonyos *pénzügyi szolgáltatások regionális decentralizációja*, mely a nemzeti bankközpont szerepét nem kérdőjelezi meg, de a hálózat hatékonyabb működtetéséhez hozzájárulhat. A magyar bankpiac és a hazai régiók méretét tekintve nincs lehetőség regionális bankrendszerek és erős regionális pénzügyi központok kialakítására, azonban bizonyos specializált funkciójú regionális pénzintézetek alapítása, de legalábbis a meglévő bankhálózatok funkcionális és intézményi átszervezése, decentralizációja hozzájárulhat a kiegyensúlyozottabb regionális gazdasági fejlődés kereteinek megteremtéséhez.

Magyarországon a helyi–regionális hitelnyújtásnak csak *a hagyományos, a centralizáltan működtetett bankfiókhálózaton keresztül megvalósuló gyakorlata működik.* A hazai kereskedelmi bankok nemcsak a kis- és középvállalkozások számára nem nyújtanak megfelelő nagyságú hiteleket, de nem finanszíroznak önkormányzati projekteket és regionális infrastrukturális beruházásokat sem. Ma tehát a magyarországi bankok még nem tudják azt az univerzális jellegükből is fakadó gazdaságfejlesztő szerepet betölteni, amit az EU Strukturális Alapjaiból történő majdani fejlesztési támogatások regionális szintű kezelése és közvetítése megkövetel. Fennáll a veszélye annak, hogy a pénzügyi transzferekben újfajta függőség alakul ki a főváros és a régiók között: a „szűrő-modell" tovább működik, ami egyértelműen a régiók erősen periférikus vonásokat hordozó szerkezetét konzerválja. A magyar régiók csak gazdasági autonómiájuk erősítésével lesznek képesek szerkezetük modernizálására, jövedelmi kondícióik javítására, illetve az EU támogatások megszerzésére. A regionális tőke- és pénzügyi transzferek térbeli folyamataira a régiókból történő forráselvonás és az oda érkező tőkeállomány (üzleti szolgáltatások, FDI, állami és EU-s támogatások stb.) mérésének módszertani kidolgozását meg kell oldani. Ennek keretében a lokális eredetű és a kívülről érkező *üzleti–pénzügyi szolgáltatások szerepét és regionális beágyazottságát meg kell vizsgálni,* felismerve ezen szolgáltatások regionális fejlesztésének óriási jelentőségét, kiküszöbölendő a szolgáltatásokat első-

sorban biztosító főváros és a régió között működő „szűrő-modellnek" a régiók számára hátrányos függőséget teremtő hatásait.

Jelenleg az egyes térségek versenyképessége, attraktivitása egyre fontosabb szerepet játszik a működő tőke allokációjában és az egyes térségek gazdaságának fejlődésében. A területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségek a versenyben nem egyenlő eséllyel indulnak, ezért kívánatos e hátrányok kompenzálása. Mindezek miatt ki kell dolgozni a regionális gazdaság- és területfejlesztésben alkalmazandó támogatási és finanszírozási rendszert, a területileg differenciált pénzügyi-, szabályozási eszközök rendszerét, és *ki kell építeni a regionális fejlesztési forrásokat közvetítő, kezelő és megteremtő regionális pénzügyi intézményrendszert.*

A *jelenlegi magyar kereskedelmi bankhálózat nem alkalmas a regionális fejlesztések finanszírozására és nem is érdekelt abban.* A regionális pénzügyi infrastruktúra és pénzügyi szolgáltatás szerepének a modern gazdasági fejlődésben játszott szerepe, illetve a kereskedelmi bankrendszer regionális fejlesztési igényektől eltérő profil- és feladatorientációja miatt csak a regionális fejlesztési orientációjú banki intézményrendszer létrehozása mozdíthatja elő a területi gazdaságfejlődési folyamatokat. Ez a speciális pénzügyi szervezeti rendszer állami támogatással hozható létre, vegyes tulajdonosi alapon, melyben fontos lenne az önkormányzati részvállalás és a lakossági részvétel.

Rövid és középtávon szükséges a területfejlesztési pénzügyi támogatások egységes és koordinált rendszerének kidolgozása, *erősíteni kell a decentralizáció mértékét*, s növelni kellene a térségek mozgásterét. Az elosztásban és a forrásképződésben intézményesíteni kellene a regionális szintet, amelynek bonyolítását egy jól működő regionális pénzintézeti rendszer sikeresen végezhetné.

Magyarországon a szolgáltatások fejlődése e szektor növekedésének extenzív szakaszában nem vált a regionális egyenlőtlenségek kiegyenlítésének eszközévé. A szolgáltató szférán belül különösen nagymértékű az üzleti–pénzügyi szolgáltatások fővárosi koncentráltsága, ugyanakkor a fővárosi központú pénzintézetek és az egyéb pénzügyi szolgáltató cégek is fiókhálózatuk fejlesztésével a vidéki források bevonására koncentrálnak. A néhány éven belül az intenzív szakaszába lépő magyarországi bankrendszer számára a jövőben egyre fontosabbá válik a kiépített bankhálózatokon keresztül megvalósuló tőkeáramlás (hitelezés és forrásgyűjtés) földrajzi differenciáinak a kutatása, a bankfiókhálózat folyamatos monitoring alapján történő fejlesztése, racionalizálása, illetve a regionális pénzügyi központok kialakíthatóságának vizsgálata (agglomeráló tényezők, a helyi gazdaság fejlődési tendenciái).

A külföldi szakirodalom nemcsak a nemzetközi, illetve a nemzeti pénzpiacok tőkemozgásainak térbeli tendenciáit vizsgálja, de az utóbbi időben egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a pénzügyi közvetítés különböző szervezeti formáinak térbeliségét a helyi–regionális, illetve a szupranacionális (EU) piacok szint-

jén feltáró pénzügyi „telephelyvizsgálatok". E modellek és empirikus módszerek adaptálása Magyarországon is döntő fontossággal bír, hiszen a bankfiókok száma, a banki központok jelenléte önmagában nem lesz a gazdasági fejlettség fontos mutatója. A bankok és a többi pénzügyi szolgáltató szervezetek a szolgáltatásszervezési rendszer kínálati pontjaiként kapcsolódnak be a területi szervezésbe, amelyek a helyi gazdasági fejlődésnek lökést adó kereskedelmi és ipari vállalkozások, valamint a lakosság számára nyújtanak szolgáltatást.

Jegyzetek

[1] A bankrendszer növekedése öt év után először 1996-ban múlta felül a GDP növekedését, ennek eredményeként reálértékben 1,8%-kal nőtt a mérlegfőösszeg (4490 Mrd Ft az 1995-ös 3694 Mrd Ft-hoz képest).

[2] A *századelő bankhálózati struktúrája* jelentősen eltért a jelenlegitől. Amíg napjainkban szinte valamennyi magyarországi pénzintézet székhelye Budapesten található, addig az 1910-ben fennálló 4425 hitelintézetnek (1515 bank- és takarékpénztár, 2910 hitelszövetkezet) csak 5,7%-a volt budapesti székhelyű. Az országban tehát önálló pénzintézetek sűrű hálózata létezett, s gyakorlatilag minden városban volt egy vagy több takarékpénztár (bár a pénzintézetek szorosan kötődtek a városokhoz, a hitelintézeteknek mégis mintegy 65%-a a községekben működött.

[3] A *fiókhálózat kis méretét* úgyszintén jelzik az európai összehasonlítások. A nálunk kisebb területű országokban (Hollandia, Belgium) hétszer több fiókhálózati egységet találunk, de az ötmilliós Finnországban is mintegy kétszer annyi bankfiók működik, mint Magyarországon. A nyolcvanas évek második felében alakult hazai bankok 30–140 fiókkal rendelkeznek, amelyek száma az utóbbi évben inkább csökkent, mint növekedett. A hazai bankok kétharmada kevés hálózati egységgel működött, de az utóbbi években a külföldi bankok többsége igen erőteljes fióképítési kampányba kezdett a lakossági üzletág jelentős bővítését megcélozva, ez utóbbi pénzintézetek rövid távú célja 40–50 bankfiók létesítése. 1995-ben a fiókok száma mintegy 1000 volt, de az 1997-es évnek már minden hetére jutott egy fióknyitás, így a kereskedelmi banki egységek (bankközpontok, back-office-ok, fiókok) száma 1998-ban megközelítette az 1400-at.

[4] A nagyobb, öröklött régi fiókhálózattal rendelkező bankok egyes egységek bezárásával racionalizálták hálózatukat (OTP), vagy csak igen lassú fejlesztéseket hajtottak végre (BB, KH). Egyes 'túlfiókosított' kis bankok csődje a fiókhálózat felszámolását vagy más pénzintézetbe történő beolvasztását vonta maga után (Realbank, Dunabank, Agrobank, Konzumbank). A külföldi tulajdonú bankok rendkívül gyors fióképítési expanziója 1995 után gyorsult fel (CIB, Raiffeisen Bank, Hypobank, Creditastalt-BA, ABN-Amro). Stratégiájukat a kiegyensúlyozott fejlődés jellemezte, növekedésük arányos volt saját tőkéjük növekedésével, először a vállalati piacon nyitottak, és csak a megerősödésük után kezdtek a költséges bankfiókhálózatok kiépítésébe, amelyet elsősorban a lakossági piacon felerősödő verseny indokolt.

[5] Bár a hitelköltségek kiegyenlítettebbek lehetnek a régiók között egy integrált bankrendszerben, de a hitel-hozzáférhetőség jelentősen különbözhet, ami a hitelkínálatot korlátozhatja.

Irodalom

Alessandrini, P.– Zazzaro, A. (1999) A „possibilist" aproach to local financial systems and regional development: The Italian experience. – Martin, R. (ed.) *Money and the Space Economy.* Chichester, John Wiley & Sons. 71–92. o.

Chick, V.–Dow, S. (1988) Post-Keynesian Perspective on the Relation Between Banking and Regional Development. – Arestis, P. (ed.) *Post-Keynesian Monetary Economics.* Aldershot, Edward Elgar. 219–250. o.

Dow, S. (1999) The Stages of Banking Development and the Spatial Evolution of Financial Systems. – Martin, R. (ed.) *Money and the Space Economy.* Chichester, John Wiley & Sons. 29–30. o.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. 59–77. o.

Gál Z. (1998) *A* pénzintézeti szektor területfejlesztési kérdései. – *Tér és Társadalom.* 4. 43–67. o.

Gál Z. (1999) The Hungarian banking sector and regional development in transition. – Hajdú, Z. (ed.) *Regional Processes and Spatial Structures in Hungary in the 1990's.* Pécs, Centre for Regional Studies. 180–221. o.

Gál, Z. (2000) Challenges of regionalism: development and spatial structure of the Hungarian banking system. – *Geographia Polonica.* Spring. 95–125. o.

Geenhuizen, M. (1999) Shifts in urban hierarchy? The case of financial services in the Netherlands. – *Geographia Polonica.* Spring. 107–124. o.

Illés I. (1993) *Bankrendszer és regionális fejlődés.* Pécs. Kézirat.

Jakus I. (1997) Bankfiókhálózatok: A végek ígérete. – *Heti Világgazdaság.* 33. 77–78. o.

Leyshon, A.–Thrift, N. (1997) *Money and Space: Geographies of Monetary Transformation.* London, New York, Routledge.

Martin, R. (1999) The new economic geography of money. – Martin R. (ed.) *Money and the Space Economy.* Chichester, John Wiley & Sons. 207–224. o.

Mazzuca, R. (1993) A bankhálózat területi szervezete Olaszországban. – Horváth Gy. (szerk.) *Régiók és városok az olasz modernizációban.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 307–317. o.

McKillop, D. G.–Hutchinson, R. W. (1991) Financial Intermediaries and Financial Markets: a United Kingdom regional perspective. – *Regional Studies.* 25. 543–554. o.

Porteous, D. (1995) *The Geography of Finance (Spatial Dimensions of Intermediary Behaviour).* Avebury, Brookefield. 86–92. o.

Szép P. (1996) A lakossági szolgáltatások: Egyről háromra. – Figyelő különszám: *Bankkorszak 1987–1997.* 39–41. o.

Tickell, A. (1996) Taking the initiative: The Leeds financial centre. – Haughton, G.– Williams, C. (eds.) *Corporate City?* Avebury, Brookefield. 103–118. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A PIACGAZDASÁG KIÉPÜLÉSÉNEK HATÁSA A KÖRNYEZETVÉDELEMRE

Fodor István

A környezet- és természetvédelem szempontjából nem volt közömbös, hogy Magyarország az 1989–90-es válsághelyzetből milyen kiutat talál. Magyarország a politikai válságból a rendszerváltozással viszonylag rövid időn belül kilábalt. A gyors politikai konszolidáció segítette a hagyományos központi tervutasításos rendszer politikai, gazdasági struktúrájának lebontását, az új piacgazdaság kiépítésének megkezdését az 1990-es évek elején. Az új demokratikus, politikai, államigazgatási intézményrendszer viszonylag gyorsan felépült, a döntési jogkörrel megerősödő helyi önkormányzati rendszerrel létrejött a terület- és településfejlesztés helyi bázisa. Szerencsésen gyorsította ezt a folyamatot az Európai Unióhoz való csatlakozásra történő felkészülés. A regionális politika szempontjából különösen fontos az új gazdasági tér formálódása. A fenntartható fejlődés irányába elmozduló és a jövőben formálódó új, hatékony környezet- és természetvédelem érdekeltsége pedig szorosan kell hogy kapcsolódjék a regionális tér társadalmi, gazdasági folyamataihoz. Kérdés azonban az, hogy ez hogy lehetséges, hogyan érhető el Magyarországon a fenntartható fejlődés első lépcsőfoka. Ugyanis a társadalom és a gazdaság működése még az 1990-es évek végén sem mutatta a fenntartható fejlődés valós jeleit. A gazdasági szerkezetváltás sokkal nehezebb feladatot jelentett Magyarország számára, mint a politikai stabilizáció megteremtése. A magyar gazdaságnak most kellett megvalósítani azt a modernizációs szerkezetváltást, amelyet a fejlett gazdaságú országok az 1970-es évek gazdasági válságából való kilábalásához megtettek a modernizált posztfordista gazdaság megteremtésével (*Enyedi* 1996). A magyar gazdaság megújulásának folyamatát nehezítette a tőkehiány és a kelet-közép-európai viszonylatban is tetemes eladósodás. A nagy ipari vállalatok elavult termékstruktúrája, a hagyományos exportpiacok összeomlása odavezetett, hogy 1989–1992 között a bruttó hazai termék (GDP) 20%-kal esett vissza. A KSH adatai szerint az inflációs ráta növekedése 1990-ben 25% volt, 1991-ben pedig 37%. A munkanélküliek száma 1991 végére 500 ezer fölé emelkedett (az aktív népesség 10%-a), a szociális feszültségek továbbra is súlyosak voltak, sőt egyre növekedtek. A gazdaság megterhelését fokozta, hogy a régi struktúra gyors lebontását követően, azzal szinte egy időben, az 1990-es évek elején kellett a gaz-

daságot újra felépíteni a piacgazdaság alapjainak megteremtésével. Ennek a környezet- és természetvédelem szempontjából is egyik legfontosabb eleme a privatizáció volt. A gazdasági, társadalmi és politikai feszültségektől terhes előzmények mellett a gazdaság privatizálása a kelet-közép-európai országok közül Magyarországon volt a leggyorsabb és – úgy tűnik, hogy annak minden gyengéje mellett – legeredményesebb. Magyarországon már 1992-ben mintegy 200 ezer új magángazdaság működött, és a kárpótlás eredményeként több mint 400 ezer kistulajdon került vissza az eredeti tulajdonosokhoz. A gazdaság átstrukturálódásával sok szennyező forrás megszűnt, illetve csökkentette az emissziós értékeket. Mindezek mellett a kis- és középvállalkozások számának gyarapodásával a potenciális szennyező források száma néhány év alatt megsokszorozódott. Ez gyökeresen új problémákat vetett fel környezetvédelmi szempontból az ellenőrzés oldaláról is, amelyekkel a környezet minőségét, a környezet- és természetvédelem érdekérvényesítéséért felelős államigazgatási szervek és intézményeik nehezen vagy sehogy sem tudtak megbirkózni. Ez az ellenőrzési rendszer és gyenge színvonalon működő – sőt többnyire nem működő – monitoring rendszer még a korábbi, jóval kevesebb számú ún. szocialista nagyvállalatot sem tudta rendszeres kontroll alatt tartani, hogy a környezetvédelmi előírásokat korrekten betartassa. Az ellenőrzés rendszerének hiányosságai mellett súlyosbították a környezetvédelem gondjait, hogy az engedélyezési és hatósági intézkedések továbbra sem voltak adekvátak a problémák valós helyzetének megoldásához. A fenntartható fejlődés filozófiájához közelítő hatékony környezetvédelem megvalósításának reményei mindezek mellett csupán egy markáns gazdasági fejlődést felmutató regionális politikához kapcsolódhatnak. Ez azonban az 1990-es évek első felében még váratott magára.

A gazdaság teljesítményét értékelő különböző források[1] az 1990–1992-es mélypontot követő fellendülést a sikeres szerkezetváltás és modernizációs folyamat megkezdéseként értékelik. 1995–1996-ban még igen szerény 1,0–1,5%-os volt a növekedés, 1996 második felétől a növekedés élénkülni kezdett és 1997–1998-ban már 5% körül mozgott *(1. táblázat)*.

1998-ban a működő vállalkozások 59%-a egyéni vállalkozás. A területi koncentrációra jellemző, hogy a működő vállalkozások 40%-a a Budapestet is magában foglaló Közép-magyarországi régióban volt található. A legkevesebb vállalkozás az Észak-magyarországi régióban működött még 1998-ban is[2].

A regionális különbségek jól tükröződnek az egy főre jutó bruttó hazai termék értékében 1997-ben *(2. táblázat)*. Hazai viszonylatban kiemelkedik a Közép-magyarországi régió átlag 773 ezer Ft/fő értékkel, amelyet leginkább a Nyugat-dunántúli régió közelít meg. A legalacsonyabb értékek az Észak-alföldi és Észak-magyarországi régióra jellemzők. Még nagyobb volt az eltérés az egy főre jutó átlagos hazai beruházás összegében. Itt is a Közép-magyarországi régió vezet 183 ezer Ft/fő értékkel, a Dél-alföldi régió egy főre jutó átlagos be-

ruházási értéke csupán 27%, Észak-Magyarországon pedig 28%. A központi régiót követő második helyre e téren is a Nyugat-dunántúli régió emelkedett fel 58%-os értékkel. Közép- és Dél-Dunántúl a központi régióhoz viszonyítottan 43%, illetve 47,5%-os arányával a harmadik–negyedik helyen található. Ezek a mutatók is tanúsítják a főváros térségének dominanciáját és a Budapest–Bécs tengely egyre erősödő szerepét.

1. táblázat

Magyarország bruttó hazai termékének (GDP) alakulása 1995–1998 között néhány nemzetközi eredmény összehasonlításának tükrében

Megnevezés	1995	1996	1997	1998	Növekedés négy év alatt (%)
	növekedés az előző évhez				
Európai Unió	2,4	1,7	2,6	2,9	9,8
OECD	2,2	2,8	3,0	2,2	10,6
CEFTA	5,9	4,6	2,7	1,1	15,1
Magyarország	1,5	1,3	4,6	5,1	13,0

Forrás: KSH, 1998.

2. táblázat

A népesség és a bruttó hazai termék (GDP) regionális megoszlása[a], *1997*

Régió	Népesség részaránya (%)	Megyék száma	Terület részaránya (%)	Népsűrűség (fő/km^2)	Egy főre jutó GDP (ezer Ft)	Egy főre jutó hazai beruházás (ezer Ft)
Közép-Magyarország	28	1[b]	7	416	773	183
Észak-Alföld	15	3	19	87	390	61
Dél-Alföld	14	3	20	75	453	50
Észak-Magyarország	13	3	15	96	401	52
Közép-Dunántúl	10	3	12	99	499	78
Dél-Dunántúl	10	3	15	70	463	87
Nyugat-Dunántúl	10	3	12	89	559	106
Országos átlag	*100*	*19*	*12*	*109*	*544*	*102*

[a] 1995 évi árak.
[b] Budapesttel együtt.
Forrás: OECD, 2000.

Környezetvédelmi szempontból biztató, hogy az 1994-től megélénkülő gazdasági növekedés már nem igényelte az energiafelhasználás fokozását. Bizonyítja ezt a megállapítást az is, hogy az 1995–1998 közötti átlagosan 3%-os gazdasági növekedés mellett az energiafelhasználás mindössze 0,2%-kal emelkedett, amely 1997-ben 6,8%-kal, 1998-ban pedig 4,9%-kal csökkent. A fejlett gazdaságokhoz viszonyítva Magyarország jövedelemtermelő képességéhez mérten az energiafelhasználás még mindig magas, 20%-kal magasabb, mint Franciaországé vagy Nagy-Britanniáé, de jobb az energiahatékonyság, mint Csehországban, Lengyelországban és Romániában. A fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulás lehetősége számára az első kedvező jeleket mutatja, hogy az ipar energiafelhasználása 1994–1998 között 3,3%-kal csökkent a termelés dinamikus növekedése mellett. Az ipar fajlagos igényének hosszabb távon történő mérséklődése összefügg az ipari termelés szerkezetének kedvező irányú változásával, ami a magyar gazdaságban a kevésbé energiaigényes gépipari termelés előretörését, és az energiaigényesebb ágazatok, mint pl. kohászat, vegyipar térvesztését jelentik. A nemzetgazdaság fejlődése szempontjából fontos az is, hogy a gépipar termékeinek export értékesítése évről évre dinamikusan növekedett, amelyben a külföldi működő tőke igen jelentős szerepet játszott, mégpedig úgy, hogy az energiahordozók ipari felhasználásának 1990 és 1997 közötti változása az ipar által összesen felhasznált energiahordozók közül a szén felhasználása 25%-kal, a benziné 20%-kal, a fűtőolajé 49%-kal, a földgázé 26%-kal csökkent az említett nyolc év alatt és csupán a gázolaj felhasználása növekedett 6%-kal. Környezetvédelmi szempontból az ipari termelés szerkezetének változásához hasonlóan kedvezőnek ítélhetjük meg a gazdaság szerkezetének átalakulásában a beruházások növekedését a feldolgozóiparban, amely 1994 és 1998 között 1,7-szeresére növekedett és a nemzetgazdasági beruházások összegének negyedét teszi ki. Hasonlóan kedvező hatással lehet a szolgáltatási szféra bővülése, amelynek keretében a szállítás, raktározás, posta és távközlés beruházásai 1998-ban 19%-kal részesültek a nemzetgazdasági beruházásokból. Sokkal kedvezőtlenebb a kép, és a gazdasági szerkezetátalakulás törékenységét és hiányos forrásait mutatja, hogy az egészségügyi és szociális ellátás céljaira fordított beruházás reálértékben csökkent. Az oktatás terén történt beruházások pedig 1998-ban 20%-kal csökkentek az 1994. évhez képest. Egészében, a magyar gazdaság fejlődése kedvező képet mutat kelet-közép-európai partnereinkhez viszonyítottan is *(3. táblázat)*.

Az 1990-es években a rendszerváltozás eredményeként kiépülő piacgazdaság alapjait megteremtő privatizációs folyamat a környezet- és természetvédelem érvényesülési lehetőségeit is új helyzetbe hozta. A természeti erőforrások jelentős része magántulajdonba került. Döntő részben megszűnt az államnak a környezet- és természetvédelem szempontjából különösen kedvezőtlen kettős funkciója, hogy egyrészt mint tulajdonos saját állami vállalatainak működtetése

3. táblázat

Gazdasági trendek néhány kelet-közép-európai országban

Ország	A GDP változása 1989–1998 (%)	A GDP halmozott csökkenése a fellendülés előtt (%)	Fogyasztói árindex 1989–1998 (%)	Külföldi közvetlen befektetés átlaga 1991–1997 között a GDP %-ában	GDP/fő[a] 1994 (ezer USD)
Magyarország	– 5,6	– 18,1	564	5,4	6,3
Cseh Köztársaság	– 6,7	– 20,7	263	3,1	9,9
Lengyelország	18,2	– 17,8	5 727	1,1	5,0
Szlováki	– 1,3	– 25,0	255	0,7	6,7
Románia	– 16,2	– 25,0	51 567	0,9	3,9
Bulgária	– 34,6	– 37,2	201 182	1,3	4,4
Szlovénia	3,2	– 17,1	9 786	1,0	9,9
Oroszország	– 46,6	– 43,1	629 250	0,3	7,3
Ukrajna	– 59,7	– 60,0	1 4002 995	0,2	..

[a] GDP 1994. évi áron és vásárlóerő paritáson.
Megjegyzés: az adatok tartalmazzák az előzetes (1997) és az előrevetített (1998) értékeket.
Forrás: OECD; IMF.

közben saját magát ellenőrizze és korlátozza a környezet- és természetvédelem érdekében. A gazdaság szerkezetének környezetvédelmi szempontból is kedvező irányba történő elmozdulásáról (az erősen szennyező, energiát pazarló iparágak visszafejlődése), a piaci értékek érvényesítésének a környezetszennyezést is visszaszorító pozitív hatásairól már szóltunk. A rendszerváltozással esély nyílt arra, hogy olyan törvények szülessenek, amelyek kikényszerítik a korábbi, hátra hagyott tartós környezeti károk felmérését és leszámolását. A magángazdaságok létrehozásának folyamata szükségessé tette a környezeti felelősség tisztázásának jogi hátterét azért, mert az új tulajdonosoktól eredmények nélkül senki sem várhatta el, hogy olyan környezeti károk elhárítását vállalják el, amelyek tevékenységüktől függetlenül keletkeztek. Ezek a károk nagyon különbözőek voltak, olykor több milliárd forintos nagyságrendet is elérhettek. Gazdasági szempontból a privatizációs folyamat azért lett volna kedvező a környezetvédelem számára, mert az értékesítéskor egyszeri, nagy összegű források keletkeztek, amelyeknek egy része a vállalatoknál korábban felhalmozott környezeti károk rendezését biztosíthatta volna, amiért jogilag a volt tulajdonos (az állam) a felelős. Ezeknek a kárelhárításoknak azonban jelentős része elmaradt. Számos ok közül döntő volt, hogy a privatizáció kezdeti szakaszában sem a parlament, sem a korány, sem az államot képviselő tulajdonosi szervezet nem foglalkozott a környezet- és természetvédelem érdekeinek érvényesítésével.

Sőt, a privatizációs szervezet dokumentálhatóan ellenérdekelt volt a gondok feltárásában, hiszen ezek költségvonzata a bevételeket csökkentette volna. A bevételek maximálására pedig folyamatos politikai és költségvetési nyomás ösztönözte. A nyomás hatására kialakult folyamatban a rövid távú szempontú eladási érdekek, és sok esetben a konjunkturális hátterű vásárlások domináltak. A hosszú távú érdekeket feltételező környezetvédelmi szempontok ezzel szemben csak fokozatosan, elszórtan és véletlenszerűen érvényesültek mind a törvényhozásban, mind az intézmények hatáskörének bővülésében. Amikorra 1995-ben privatizációs törvényben megjelentek a környezetvédelem érdekeit érvényesítő fejezetek, elkészült a környezetvédelmi törvény és annak privatizációval összefüggő fejezetei, és a környezetvédelem a privatizációs folyamatban törvény szerint helyet kapott, addigra a főbb privatizációs és felszámolási ügyletek lezajlottak, a tulajdonváltás megtörtént. A környezeti terhek sorsa ezek miatt a privatizációs alku részeként dőlt el, egyedi megoldások alapján, a résztvevő partnerek alkuerejétől, aktuális szándékától és ismereteitől függően (*Csanádi* é. n.).

A hátrahagyott környezeti károk felszámolásának aspektusából így a magánosítási folyamatot sikertelennek tekinthetjük. Érdemes elemezni ebből a szempontból a privatizáció során *Csanádi M.* (é. n.) által elemzett hatvan nagyvállalat új tulajdonosi szervezete által nyújtott környezetvédelmi garanciákat *(4. táblázat)*. A táblázat függőleges oszlopaiban az adott évben lejáró környezetvédelmi garanciák összege található, az utána következő zárójelben a garancianyújtás évszáma.

A vizsgált privatizált nagyvállalat esetében a vállalt környezetvédelmi garanciák összege több mint 75 milliárd forint volt, a becsült kockázati értékhez képest azonban a valóban érvényesített környezetvédelmi garancia 1997-ig ennek mindössze 4,3%-a lett. A garanciák kétharmada (az 1997-ig lejárt és a maradék zöme is érvényét vesztette 1998 végére [*Csanádi* é.n.]). A fenti elemzésből az tűnik ki, hogy a magánosítás során a környezetvédelmi garanciák nem töltötték be azt a szerepet, amelyet a privatizáció kapcsán a korábban keletkezett környezeti károk felszámolásában játszhattak volna. Ezzel a problémát mind az állam, mind a tulajdonosi szervezetek csupán elodázták. Az eredmények arra utalnak, hogy a terheket csak kis eséllyel háríthatták a vevőre úgy, hogy az fel is számolja a környezeti károkat. Így fennáll annak a reális veszélye, hogy a kármentesítési feladatok jogi szempontból kizárólag állami feladattá váljanak, hiszen éppen az állam szalasztotta el azt a lehetőséget, hogy a garanciák érvényesítése révén a vevővel közös erőfeszítés árán oldják meg a korábbi időszakból hátrahagyott tartós környezetkárosodásokat (pl. a felhalmozott veszélyes hulladék ártalmatlanítását). Az állami költségvetésből történő utólagos rendezés kötelezettségét ugyanis az Európai Unióhoz való csatlakozás hosszú távú követelményei mindenképpen indokolják. A természetvédelem pozícióit gyengítették a földtulajdon privatizációja során kialakult bonyolult tulajdonvi-

4. táblázat

A lejáró környezetvédelmi garanciák összege (millió Ft) és lejáratuk kumulált összege

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1025 (1991)	–	500 (1991)	487 (1991)	5 (1993)	4700 (1991)	170 (1995)
			800 (1991)	1280 (1991)	460 (1993)	4280 (1991)	3209 (1995)
			1250 (1992)	650 (1992)	15 (1994)	900 (1991)	1834 (1995)
			461 (1992)	75 (1992)	34 (1995)	30 (1993)	2686 (1995)
			100 (1992)	50 (1992)	405 (1995)		2346 (1995)
			405 (1991)	5 (1993)			5995 (1995)
			1792 (1993)	35 (1993)			
				80 (1993)			
Összesen	1025	–	5308	2662	1022	9910	16240

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Ismeretlen lejárati év
	250 (1993)	1100 (1996)	29 (1997)	2591 (1996)	979 (1997)	179 (1993)	180 (1991)
	250 (1993)	474 (1996)					50 (1991)
	250 (1993)						100 (1992)
	250 (1993)						17 (1992)
	4994 (1995)						74 (1993)
	2581 (1995)						42 (1993)
	4921 (1995)						521 (1995)
	1507 (1995)						30 (1996)
	2163 (1995)						1000 (1996)
	2748 (1995)						7645 (1996)
	2288 (1995)						272 (1997)
	1839 (1995)						
Összesen	24041	1574	29	2591	979	179	9931

Megjegyzés: A zárójellel elválasztott szám a garancianyújtás évét jelzi.
Forrás: Csanádi (é. n.).

szonyok, a természeti értékek védelmének állami feladatairól megfeledkező, vagy azokat háttérbe szorító kárpótláshoz kapcsolódó árverések stb.

Tovább gyengítette a környezetvédelem helyzetét a privatizáció azáltal is, hogy a nagyipar és a nagyüzemi mezőgazdaság megrendülését követően a termelő munkahelyek tömeges megszűnésével mind üzleti, mind foglalkoztatási szempontból felértékelődött a munkahelyek jelentősége, és a működő tőke beáramlása olyan technológiák mellett is kezdeményezhetett munkahelyteremtést, amelyek erősítették a „hátsó udvar" effektus gyanúját. Minthogy a környezet veszélyeztetettségét fokozó üzleti tranzakciók külső burka a magán kezdeményezésű külkereskedés, a munkahelyteremtés, így ritkábban nyílt mód a kritikus esetek hatékony kiszűrésére.

Ugyanakkor kedvezően hatnak a környezet minőségének változására azok a multinacionális nagyvállalatok, amelyek a privatizáció eredményeként környezetkímélő csúcstechnológiákat honosítottak meg, számítva a versenyképesség tartós megőrzésére Magyarország EU-tagságának esetében is. Külön elemzést érdemel az agrártermelés szerkezetében bekövetkező változások környezeti hatása. A növénytermesztésben a privatizáció hatására erősen változtak a megművelt földterületek táblamértei, a magántulajdonú parcellák túlzott felaprózódása számos agrotechnológiai problémát vet fel környezetvédelmi szempontból is. Becslések szerint Magyarország megművelt szántóterületeinek alig 50%-án az egykori nagyüzemek helyét több mit 1,8 millió kisparcellás földművelő vállalkozó foglalta el, akiknek 57%-a 0,2 hektárnál kisebb birtokkal rendelkezik. Ehhez járul, hogy „a földhöz jutottak kicsiny területe több, esetenként 10–15 helyen, egymástól távol fekvő dűlőkben van"[3].

Kutatásaink eredményei azt mutatják, hogy *önmagában a privatizáció folyamata az agrárszférában sem kedvez a környezetvédelemnek.* A területi szétszabdaltság csökkenti a művelési hatékonyságot. A tőkehiány negatív környezetvédelmi hatása mellett legtöbb problémát a környezetszennyezéssel összefüggő technológiai fegyelem megsértése jelenthet.

A piaci mechanizmusnak azonban már a kezdeti érvényesülése is számos területen kedvező irányba befolyásolja az agrárágazat környezetterhelését a gazdaság gyötrelmes buktatói és potenciális környezeti veszélyforrásai ellenére (*Fodor* 1995).

A földtulajdonviszonyokban bekövetkezett változások és a piaci mechanizmus hatását elemző interjúkból az derült ki, hogy nem a legjobban gazdálkodó egységek (szövetkezetek, állami gazdaságok) használták fel a legtöbb műtrágya-hatóanyagot; és az 1992–1993-as években sem ezeknél a gazdálkodó egységeknél csökkent legnagyobb mértékben a kemikáliák felhasználása. A Pécs melletti Reménypusztai Tsz földterületén pl. a kemikáliák kiszórása 1989–1990-től 1993-ig mindössze 30%-kal csökkent. Ha ehhez hozzászámítjuk, hogy a környezetkímélő technológiák alkalmazásával e 30%-os csökkenést is jelentő-

sen ellensúlyozni tudták a hatékonyság növelésével, akkor előtűnnek a piac környezetbarát hatásai is.

Ugyancsak a piaci mechanizmus által kikényszerített technológiai modernizáció eredménye a folyékony műtrágya repülős kiszórása, illetve az új légzsákos földi kiszóró beállítása. A műtrágya hatóanyag, illetve a kemikáliák hatékonyságnövekedése mellett a gazdálkodó szervezet így már mentesül a szilárd műtrágya átmeneti tárolásának költségeitől, valamint a tárolási veszteségektől. Ugyanis közepes műszaki felszereltséggel a gondos gazdálkodás mellett is átlagosan 10% veszteséggel kell számolnunk a szilárd műtrágya hatóanyagok esetében. Ez utóbbit pl. vitathatatlanul csupán környezetszennyezést okozó veszteségként tarthatjuk nyilván, ami a csúcsfelhasználás éveiben alulbecsülve is elérte az évi 140 000–150 000 tonnát.

A kutatási eredményekből is kitűnik, hogy a piac kedvező befolyása az agrárágazat környezetterhelő hatásának mérséklésére nem csupán a felhasznált kemikáliák mennyiségének csökkentésében, illetve szabályozásában nyilvánul meg, hanem különösen hosszabb távon, elsősorban a környezetkímélő technológiák alkalmazásának elterjesztésében. Ehhez azonban tőkeerős, a piacon is versenyképes gazdaságokra van szükség mind a magángazdaságok, mind a szövetkezetek és állami gazdaságok szférájában.

A piacgazdaságra áttérő Magyarország legnagyobb környezeti kihívását a XX. század végén és a XXI. század elején az Európai Unióhoz történő csatlakozás szempontjából is a szennyvíz és a hulladék problémái jelentik. Mind a szennyvizek okozta környezeti veszélyek elhárítása (ivóvízbázisok védelme, felszíni és felszín alatti vízkészletek megóvása), mind a közgazdaságilag elfogadható hulladékgazdálkodás megoldása állami támogatással megvalósítandó regionális, illetve kistérségi beavatkozást igényel.

Az első vízadó réteg elszennyeződésével robbant „földalatti környezetkárosodási bombát" már 1990 előtt igyekezett a kormányzat hatástalanítani az egészséges ivóvízellátás biztosításával, amelyeket a közműolló gyors nyílása követett (az 1980-as évek végére elérte a 38%-ot). Míg a közüzemi vízvezetékkel ellátott lakások aránya Magyarországon 1994-ben már 95,9% volt, addig a közcsatornával ellátott lakások aránya 60,8%, a falusi lakások csatornázottsága alig éri el a 10%-ot, a legkisebb települések helyzete még ennél is rosszabb.

Az állami beavatkozásnak és a piaci szféra kedvező találkozásának köszönhető, hogy a közegészségügyileg nem megfelelő ivóvízzel rendelkező települések száma az 1990-es évektől kezdve különösen gyors ütemben csökkent. 1990-ben az ország településeinek 15%-án közegészségügyileg nem volt megfelelő ivóvíz. Legsúlyosabb helyzet a Dél-Dunántúlon (28%) és Észak-Magyarországon volt (26,4%) és a Közép-Dunántúlon 17% volt. Már akkor is kedvező volt a helyzet Közép-Magyarországon (7,6%) és a Dél-Alföldön (5,9%). 1998 végére

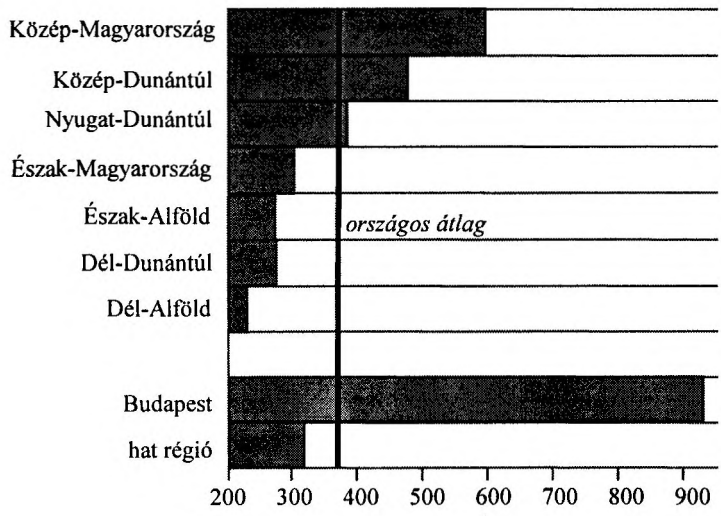
három régió (Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl és Dél-Alföld) minden települése el volt látva egészséges ivóvízzel.

Más a helyzet a szennyvízkezeléssel kapcsolatban. A csatornázatlan területen élő lakosságnál – becslések szerint – 100 millió m^3 települési folyékony hulladék keletkezik évente. Ennek mintegy 90%-a elszikkad a tározó műtárgyak műszakilag – szándékosan – helytelen kialakítása miatt. Így a kezelendő mennyiség kb. 10 millió m^3/év. A termelési szférában keletkező 10 m^3/év kommunális folyékony hulladékkal együtt tehát az összes kezelt mennyiség 20 millió m^3/év.

A szennyvízkezelés és a csatornázatlanság legnagyobb környezeti konfliktusa éppen a megoldatlanság területi aránytalanságaiban rejlik.

1. ábra

Egy kilométer vízvezetékre jutó szennyvízcsatorna hossza, 1999



Forrás: A magyar régiók zsebkönyve '99. Budapest,

Az *1. ábra* jól mutatja, hogy a szennyvízgyűjtés és -kezelés egyik alapeleme a szennyvízcsatorna kiépítettsége, nagy területi különbségek jellemzik még 1999-ben is (a szennyvízgyűjtés egyéb formái ezeket az arányokat lényegesen nem módosítják). Az Európai Unió normái szerint a szennyvízgyűjtés alapjait szolgáló csatornázottság egyedül Budapest esetében elfogadható, bár maga a szennyvíztisztítás itt sem megoldott. A Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld és Észak-Magyarország régiói súlyos lemaradást mutatnak. Tovább növeli a környezeti terhelés veszélyét, hogy a közcsatornán elvezetett szennyvíz mennyiségének csupán egy kisebb hányadát teszi ki a biológiailag vagy III. tisztítási fo-

kozattal tisztított szennyvíz mennyisége. A Budapestet is magában foglaló Közép-Magyarország esetében ez alig 20%.[4] Ha az ország szennyezésre érzékeny területeit vizsgáljuk, akkor egyértelművé válik, hogy a környezetvédelmi prioritások között a szennyvízkezelés teljes vertikumának kiemelt helyet kell kapni. Alátámasztja ezt a megállapítást, hogy az ország területének nagyobb részét kitevő rurális térségek helyzete még veszélyeztetettebb, ugyanis a falusi települések többségében a szennyvízcsatorna kiépítettségének aránya 10% alatt marad még mindig, ugyanis ezeken a településeken még jelentős hányadot tesz ki a szippantós begyűjtés, amely szabad vállalkozás keretében történik, és a jelenlegi rendszerben ellenőrizhetetlen a ténylegesen begyűjtött hulladék mennyisége, és elhelyezése követhetetlen. A hulladékok fogadására a működő szennyvíztelepeknek csak igen kis hánya készült fel. A hulladékleeresztés többnyire csatornahálózatba vagy szemétlerakóba, esetenként kijelölt (általában megfelelő műszaki védelem nélküli) gyűjtőmedencékbe történik, illetve a hulladék jelentős mértékben közvetlenül a természetbe kerül. Becslések szerint a begyűjtött mennyiségből 17% jut közcsatornába, 9% szennyvíztisztító telepre és 4% illegális mezőgazdasági területi „hasznosításra" (kiöntözés, nyárfás szikkasztás), a további 70%-ot lerakókra szállítják.

Ha az Európai Unió irányelveit összevetjük a magyar szabályozással, akkor azt látjuk, hogy csatlakozás esetén nem a vízminőség szabályozása terén van lemaradásunk, tehát nem a jogharmonizáció jelenti majd a problémát, hanem a szennyvizek gyűjtése, kezelése, a szennyvíztisztító rendszerek kiépítése.

A környezetvédelem szempontjából másik kritikus terület a hulladékgazdálkodás. Az Európai Unió környezetvédelmi direktívái és az azokkal majdan teljes mértékben harmonizáló hazai jogszabályok a települési szilárd hulladékok kezelését és elhelyezését az önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolják. Az EU direktívák különbséget tesznek a települési (lényegében háztartási) hulladékok és a magángazdaságból származó termelési hulladékok között, mivel e hulladékok minősége jelentősen eltér egymástól. A települési hulladékok (amelyek közé soroljuk a szolgáltató üzemek „háztartási hulladék jellegű ipari hulladékait" is) túlnyomórészt a fogyasztási szférából származnak, míg a magángazdaság hulladékai főként a javak termelése során képződnek.

E két nagy hulladékcsoport megkülönböztetése azért lehetséges, mert a származási területeket adminsiztratíve is különválasztották. Mindazon hulladékok esetében például, amelyek nem háztartási hulladékok, vagy amelyeket nem lehet problémamentesen azokkal együtt ártalmatlanítani, a hulladék további kezelését (más szervezetnek történő átadását) bizonylatolni kell.

A korszerű hulladékgazdálkodás EU-konform kialakítása más szempontból is nagy feladatot jelent a hazai önkormányzatok számára. A települési hulladék jelenlegi becsült mennyisége 20–21 millió m^3/év. Ez a mennyiség évente átlagosan 2–3%-kal nő. Ugyan a települési hulladék 82%-át rendszeresen gyűjtik, a

hiányzó 18% azonban azért okoz aránytalanul nagy gondot, mert az a kistelepülések veszélyeztetettségére és az illegális szemétlerakók veszélyeire hívja fel a figyelmet. További problémát jelent, hogy a gyűjtésnél alkalmazott eszközök műszaki színvonala és állapota rendkívül rossz. Ugyancsak növeli a települési önkormányzatok gondját és felelősségét, hogy a hazánkban található mintegy 2700 kommunális hulladék-lerakóhelynek csupán 30%-a felel meg többé-kevésbé (számos kifogás mellett) a környezetvédelmi előírásoknak. Magas az illegális hulladéklerakók száma. Egyes becslések szerint ez meghaladja legális lerakók ötszörösét is. A kérdés azonban olyan mértékben összetett és nagy feladat, hogy teljes körű rendezésére az Európai Unió is csupán napjainkban vállalkozik.

Példaként nézzük az EU hulladékkezelésre vonatkozó direktívájának fő pontjait. Eszerint öt éven belül el kell érnie a tagországoknak a tárolt hulladék tömege szerint minimum 50% és maximum 65%-ának a visszanyerését, a tárolt hulladék tömege szerinti minimum 25% és maximum 45% újrahasznosítását, ami a különböző anyagokat, mint üveg, műanyag, alumínium stb. illeti, mégpedig minimum 15%-ot minden egyes anyagra vonatkozóan (beleértve a műanyagokat is, amelyek újrahasznosítása jelenleg 2 és 5% között van).

Ezeket a százalékos arányokat 5 éven belül felülvizsgálják. Ugyanakkor a folyamatot külön támogatják, figyelembe véve a speciális körülményeiket. Ezeknek a direktíváknak az alapján a pontos módszert és kritériumokat a végrehajtáshoz már az egyes tagállamok kormányainak kell meghatározniuk. Végül a nemzeti műszaki szabványok fordítják le a követelményeket a technológia nyelvére. Természetesen ez azt jelenti, hogy az óriás költségek miatt a csatlakozó országok (köztük Magyarország is) számíthatnak az EU pénzügyi támogatására. Az Európai Unió mellett a hazai források sem nélkülözhetők a XXI. század legnagyobb környezeti konfliktusait magában hordozó hulladékgazdálkodás kifejlesztéséhez.

A hulladékgazdálkodásnak a műszaki, technológiai nehézségek mellett számos regionális és kistérségi problémával is meg kell küzdeni. Mint fentebb említettük, még mindig hiányzik a hulladék egy része gyűjtésének és kezelésének területi megoldása. A városi lakások szemétszállításba bekapcsolt aránya már országosan is meghaladja a 90%-ot. A kistelepüléseken ez 10–40% között változik, de előfordul 10% alatti érték is. Még a megoldást kereső települések számára is gondot okoz a NIMBY szindróma, és a hazai zöld mozgalmak sok esetben szakmailag megalapozatlan ellenkampánya.

Ma már a környezetvédelem számos területe egyértelműen kapcsolódik a gazdaság piaci mechanizmusához. Vannak azonban olyan területek, mint pl. az ivóvízbázis védelme, a szennyvízkezelés vagy a hulladékgazdálkodás, amelyeknek korszerű megoldása pusztán piaci alapon nem lehetséges. Itt szükséges a központi, állami, a regionális és helyi önkormányzati szervek összehangolt cselekvése.

Összefoglalás

Magyarország környezetpolitikája a XX. század utolsó évtizedében jelentős változásokon ment keresztül. Alapvetően meghatározták ezt a folyamatot az országban végbemenő politikai, társadalmi és gazdasági változások és a külpolitikai orientációban megjelenő Európai Unióhoz való csatlakozás realitása. Az Európai Unió környezetpolitikája pedig szigorúan megköveteli az állam hatékony környezetpolitikájának érvényesítését.

A piacgazdaság uralkodóvá válásával gyökeresen megváltoztak a környezet- és természetvédelem érdekérvényesítési feltételei. Magyarország második környezetvédelmi törvénye (1995. évi LIII. törvény) a Természetvédelmi törvénnyel (1996), valamint a környezet- és természetvédelem érdekeit szolgáló további törvényekkel megteremtődtek a korszerű jogi szabályozás feltételei. Bár a környezetterhelés az elmúlt évtizedben komoly mértékben csökkent, a szabályozások fent említett kedvező hatásaival elsősorban hosszú távon számolhatunk. A tanulmány rávilágít azokra a problémákra, hogy a piacgazdaság önmagában még nem segíti a környezetvédelem érdekeinek érvényre jutását, sőt még a kellő állami szabályozás sem jelent megoldást a hatékony környezetpolitika érvényesítését biztosító intézményrendszer (pl. ellenőrzés, monitoring) kiépítése és működése nélkül.

Az elmúlt rendszer környezeti kárainak felszámolása ugyancsak előfeltétele a hatékony piaci mechanizmus érvényesülésének. A környezetvédelemnek számos olyan területe van, ahol a piaci mechanizmusnak ugyan jelentős szerep juthat, de nem nélkülözheti az állami beavatkozást a regionális és helyi önkormányzatok hatékony közreműködését, aktív cselekvését (ivóvíz, szennyvíz, hulladék, a települések levegőminőségét befolyásoló infrastruktúra stb.). Miután a környezetvédelem térbeliségét sokszor nehéz körülhatárolni helyi, regionális léptékben vagy országhatárokkal az Európai Uniónak nem csupán a közös tagságra való felkészítés szempontjából érdeke támogatni Magyarország és Kelet-Közép-Európa országait, hanem Európa környezetminőségének javítása szempontjából is, mert ezeknek a környezeti problémáknak egy jelentős része az európai országok közös történelmi múltjának öröksége is (pl. a katonai eredetű szennyezések) és Európa egyetemes érdeke e környezeti károk felszámolása.

Jegyzet

[1] Környezetstatisztikai adatok 1997. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 1999; Környezetpolitikai vizsgálatok. Magyarország. OECD. Budapest, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. 2000.

[2] Környezetstatisztikai adatok 1997. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 1999.

[3] MTA ajánlásai az agrárfejlesztésre, 1995.
[4] Környezetstatisztikai adatok 1998. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2000.

Irodalom

Csanádi M. (é.n.) *Környezetvédelmi garanciák a privatizációban.* Budapest, Állami privatizációs és Vagyonkezelő Rt.

Enyedi Gy. (1994) Fenntartható fejlődés – mit kell fenntartani? – *Magyar Tudomány.* 10. 1151–1160. o.

Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Enyedi Gy. (1997) A területfejlesztési politika dilemmái hazánkban. – *Ezredforduló.* 2. 3–7. o.

Fodor I. (1995) A piac szabályozó hatása a környezet terhelésére a mezőgazdaságban. – Kovács T. (szerk.) *A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig. III. Falukonferencia.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 220–225. o.

Horváth Gy. (1999) Az innováció szerepe a Dél-Dunántúl fejlesztésében. *Változó környezetünk.* – Tóth J.– Wilhelm Z. (szerk.) JPTE TTK Földrajzi Intézet, MTA RKK Dunántúlis Tudományos Intézet, Pécs, 23–36.o.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Kerényi A. (1998) *Általános környezetvédelem.* Szeged, Mozaik Oktatási Stúdió.

Nemes Nagy J. (1991) Regionális politika új feltételek között – *Tér és Társadalom.* 1. 89–103. o.

Rechnitzer J. (1996) A regionális folyamatos sajátosságai és jövőbeli fejlődési irányai. – *Magyar Tudomány.* 11. 1347–1360. o.

Rechnitzer J. (1999) Területi stratégiák az Európai Unióban. – *Ezredforduló.* 6. 16–22. o.

Szlávik J. (1996) *Környezetgazdaságtan, környezetmenedzsment.* Budapest, Műegyetemi Kiadó.

Walker, G.– Pratts, D.– Barlow, M. (1998) Risk, environment and land use planning: an evaluation of policy and practice in the UK. – Kivell, P.– Roberts, G.– Walker, P (eds.) *Environment, Planning and Land Use.* 100–117. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A DÉL-ALFÖLDI HATÁRRÉGIÓ KÖRNYEZETI PROBLÉMÁI ÉS A KÖRNYEZETVÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉS LEHETŐSÉGEI

Nagy Imre

Bevezető

A kilencvenes évek elejétől zajló kelet-európai politikai átrendeződés és az EU-s csatlakozási törekvések feloldják az egyes országok határterületeinek perifériku s jellegéből származó elmaradottságot, illetve lehetőség kínálkozik azok gyorsabb felzárkózására. Köszönhető ez a határ menti együttműködés támogatásának, ami az EU kiemelt működési területe. A gazdasági és egyéb együttműködés erősítése révén ma már számos olyan fejlesztés látott napvilágot, ami elősegítette a határterületek gazdasági fejlődését, sőt azok felzárkózásának eredményei is szembetűnők.

A magyarországi határterületek kutatásának terjedelmes szakirodalma van, ám a rendszerváltással és a határok megnyitásával a határ menti együttműködés kutatására és a közös területfejlesztési megoldások keresésére helyeződik át a hangsúly (*Csapó* 1996; *Dancs* 1999; *Gadócziné Fekete* 1998; *Hajdú* 1995, 1999; *Pál–Nagy* 1998; *Süli-Zakar* 1996; *Szörényiné Kukorelli* 1996; *Zala* 1988).

A határ menti és a határon túli térségek környezetminősége, annak terheltsége, s e területeken található természeti erőforrások hasznosítása a terület sajátos helyzetéből adódóan is jelentős figyelmet érdemel ezen együttműködések kutatása körében. Ezen kívül „a határterület a környezetszennyezés terjedése szempontjából egy olyan inpout–output rendszer működési zónája, amelynek mérlege a közvetlen határ menti térségre gyakorolt hatásán kívül az ország környezeti állapotának alakulására is jelentős befolyással van" (*Benkő–Fodor* 1988, 136). Mindezek a fenti megállapítások egyébként az INTERREG IIC és az INTERREG III támogatási rendszer célkitűzéseivel is összhangban vannak, ami a problematika gyakorlati megoldásának lehetőségét támogatja.

A határon átterjedő környezet- és természetvédelmi együttműködések vizsgálata a nyolcvanas évektől indult a KGST keretében folyó kutatások keretén belül. Azóta nő azon publikációk száma, amelyek ezt a problematikát tárgyal-

ják, vagy érintőlegesen foglalkoznak vele (*Benkő–Fodor* 1988, *Hajdú* 1999), s a határ menti megyék és kistérségek területfejlesztési koncepciói is a problémát a tervezés és programozás szintjén taglalják.

Vizsgálódásunk központi kérdése tehát az, hogy a rendszerváltások folyamán térhódító piacgazdaság a határon átnyúló környezeti ártalmak kapcsán mit és mennyire változtat meg, valamint az, hogy milyen tendenciái tapasztalhatók a környezetfejlesztés és környezetvédelem terén várható együttműködésnek.

A határ menti környezeti problémák kialakulásának általános földrajzi és gazdaságpolitikai tényezői

A Kárpát-medencében elfoglalt medence-jelleg idézi elő, hogy az ország felszíni vízkészleteinek 94%-a külföldről származik, s hogy az uralkodó északnyugati szelek egyrészt a külföldről beáramló háttérszennyezettséget, másrészt viszont a belső szennyezés-kibocsátások transzmisszióinak irányát határozzák meg. Döntően azonban a gazdasági szerkezet, a városok urbanizációs foka képezi az alapját a környezeti elemek károsodásának, terhelésének és területi eloszlásának.

Tekintettel arra, hogy a felsorolt jellegzetességek a környező államokra is jellemzők, a rendszerváltás által előidézett környezeti ártalmak esetenként a határtérségek szempontjából is specifikusak, hiszen a határterületek gazdasági aszimmetriáit a különböző módon lejátszódott rendszerváltások, a jugoszláviai térség polgárháborús nincstelensége, a határhelyzet jellegéből adódó elmaradottsága és az életszínvonalbeli különbségek alakítják ki.

Az intenzívvé váló nemzetközi határforgalomban, a közép-kelet-európai közlekedési–szállítási viszonyok megváltozásának egyik legszembetűnőbb következménye a határátkelők térségében jelentkező közlekedés általi környezetterhelés is.

A KGST és a Varsói Szerződés szétesésével szétszakadtak azok a kötelékek, amelyek gúzsba kötötték, központilag határozták meg az államok közti kapcsolatokat. Így nyíltabbá s kezelhetővé váltak azok a konfliktusok, amelyekről eddig nem igen lehetett szólni.

Az 1979. évi genfi, és az 1984. évi magyar–osztrák környezetvédelmi együttműködést valamint az államhatárok rendjéről szóló 1978. évi magyar–jugoszláv egyezményeket, amelyek nem biztosítottak kellő érdekvédelmet Magyarország számára, a kilencvenes évek elejétől új egyezmények követték[1]. Sajnos a Magyar–Román Környezetvédelmi Egyezményt (1997. május 26.) a román fél nem hirdette meg hivatalos közlönyében, ezért hivatalosan nincs érvényben. Ennek következménye érezhető Békés, Bihar és Arad megyék környezetvédelmi együttműködésében[2] is.

A határterületeket jelentős mértékben borító értékes erdők, ligetek vagy természeti értékekként védett területek döntő tényezők az egyes környezeti terhelések terjedésének, mivel a védettség korlátozhatja vagy „eltérítheti" a potenciális terhelő hatásokat.

A dél-alföldi határterületek természetföldrajzi sajátosságai

A jugoszláv–magyar határtérség magyarországi oldalát a Duna–Tisza köze, illetve a Tiszántúl déli peremvidéke képezi, míg Jugoszlávia vonatkozásában e területekkel Bácska, illetve Bánát északi részei szomszédosak. A Dél-Alföld román–magyar határterületének magyarországi oldalát a Csongrádi-sík, a Csanád–Békési hát, a Békési-sík, a Körös menti-sík és a Kis-Sárrét képezik.

A környezet *tájökológiai adottságai* szempontjából meghatározó érték *a Duna, a Tisza* és a hozzá kapcsolódó folyók, holtágak, védett területek rendszere, amely egyrészt kiváló lehetőséget teremt az ún. ökológiai (zöldfolyosó) hálózatok kialakításához, másrészt jelentős rekreációs potenciált is képvisel.

A természetes növénytakaró nyomai nagyon kis területen találhatók a régióban, mert azt az intenzív tájhasználat egységes arculatú, a nyugati részen szőlőnek és gyümölcsösöknek, a keleti részen szántóknak helyet adó kultúrsztyeppé formálta. Az egykori természetes növénytakaró erdős sztyeppként rekonstruálható. A homokvidéken a potenciális erdőtársulás pusztai tölgyes–sziki tölgyes, de jelentős kiterjedésűek a homokpusztarétek és a homoki legelők is. A komplex melioráció részeként megépült vízelvezető rendszerek különösen nagy kárt okoztak a természeti értékekben gazdag szikes pusztákon: a csapadékmennyiség csökkenésének hatására a gyepek kiszáradtak, felszámolták az erdőfoltokat, a fasorokat és erdősávokat, ami az ökológiai folyosók degradációját idézte elő (*A Dél-alföldi régió...* 1998).

A terület védett természeti értékei, amelyek a régió aránylag kis hányadát képezik három, tájökológiai szempontból eltérő területre tagolhatók: a Duna mente természetvédelmi területekre, a Szabadka–kiskunsági védett területekre és a Tisza–Maros–Körösök térség védett területeire. A homogén természeti adottságok ellenére a védett területek állapota azonban a tájgazdálkodási szempontok különbözőségétől, a határterületet képező országok természet- és környezetvédelmi hatósági szerveinek tevékenységétől, valamint a környezetvédelmi befektetések alakulásától függően, ellentmondásosan alakult.

A Duna mente természetvédelmi terület a magyarországi Duna–Dráva Nemzeti Park (Gemenci-erdő) és a jugoszláviai Felső-Duna mente[3] összefüggő területekből áll össze. Ez utóbbi jobb parti területei a Horvátországhoz tartozó Kopácsi-réttel, a természetvédelem kiemelt fejlesztési területeként szerepelnek.

A térségében értékes tölgyesek és azok társulásai (fehér nyár, fekete nyár, gyertyános) találhatók.

A *Szabadka–kiskunsági védett területet* a jugoszláv–magyar országhatár közvetlen közelében a Szabadkai Erdők Regionális Park, a folytatólagos magyarországi erdőterületek Kelebia, Ásotthalom, Öttömös, Ruzsa területén, a védelemre javasolt magyarországi Körös-ér térsége, a Palics–Ludas Regionális Park és a „Szelevényi puszták" különleges természeti rezervátum képezik. Védelmét a különleges geomorfológiai sajátosságok, az erdő homoklekötő szerepe, valamint a városkörnyéki rekreációs lehetőségek indokolják.

A Tisza–Maros–Körösök térség szerteágazó, foltszerű, de összefüggő védett területeihez, a körvonalazott Tisza menti, Körös menti ökológiai (zöld) folyosók szigetszerű területei (Körös–Maros Nemzeti Park), a vajdasági Tisza mente (Szerbiai Természetvédelmi Intézet) és a Maros összefüggő védett területe (Aradi Környezetvédelmi Ügynökség) tartozik *(1. táblázat)*. A biodiverzitás megőrzése szempontjából fontos területek a romániai határ mente településeinek dendrológiai parkjai (Érmihályfalván, Érsemlyénen Kiskerekin, Székelyhidán, Nagyváradon, Cséffán és Illyén) és a kocsányos tölgyfélékből álló védett területi egység találhatók. Közös élőhelyek létesítését tervezi a Nagyváradi Környezetvédelmi Ügynökség és a Körös–Maros Nemzeti Park Igazgatósága Biharugra és Körösszegi térségben.

A határrégió területi szerkezetében a magyarországi védett területek 15%-kal, a jugoszláviai területek 77,2%-kal, a romániai védett területek pedig 7,8%-kal szerepelnek[4].

A határrégió környezetvédelmének sajátosságai

A határ menti területek kutatásánál jelentkező lehatárolási probléma a környezetvédelmi tartalmak vizsgálatakor is felszínre kerül. Jelen tanulmányunkban a régiót alkotó országok közigazgatási különbségei miatt a környezetvédelmi problémák elemzéséhez Magyarország határ menti kistérségeit, a jugoszláviai határ menti községeket (*opstina*[5]) és a romániai városokat valamint a nem hivatalos mikrotérségeket vettük alapul.

Természetföldrajzilag a régió tágabb környékével is homogén sajátosságokkal bír, s mint azt a fentiekben vázoltuk, három különböző egységre differenciálható, amellyel az idegenforgalom (ökoturizmus, vízi turizmus, vadászat) különböző ágazatait mozgósíthatja. Különösen a Duna menti természetvédelmi körzet gazdag ezekben az adottságokban, amit az itt élők soknemzetiségű (bunyevác, horvát, magyar, sokác, sváb) együttéléséből eredő hatásokkal lehet tartalmasabbá tenni.

1. táblázat

Védett területek kategóriái és szerkezete a magyar–jugoszláv és magyar–román határterületen

Védett kategóriák	Megnevezése	Száma	Területe, ha
Magyarország védett természeti értékei			
Nemzeti Parkok összesen			*17 653,0*
Duna–Dráva NP	Béda–Karapancsa		1 290,0
Kőrös–Maros NP	Csanádi-puszták		3 270,0
Kőrös–Maros NP	Maros-ártér		421,0
Kőrös–Maros NP	Biharugrai NP		7 899,0
Kőrös–Maros NP	Szabadkígyósi NP		4 773,0
Természetvédelmi területek			
Kiskunsági NP Igazgatósága	Ásotthalmi-láprét		94,9
Kiskunsági NP Igazgatósága	Bácsalmási gyapjas gyűszűvirág termőhely		4,0,
Bogárzói rét	Ásotthalom		460,0
Fehérnyáras erdő	Ásotthalom		17,0
Süveg-Magyari erdő	Ásotthalom		17,4
Rívó-erdő	Ásotthalom		9,5
Ültetett-erdő	Ásotthalom		2,0
Védett területek összesen			*18 257,8*
Összesen jugoszláviai védett területek		*42*	*91 574,0*
Nemzeti Parkok		1	25 393,0
Regionális parkok		8	28 375,0
Különleges természeti rezervátumok		1	29 352,0
Tudományos célt szolgáló rezervátumok		4	1 815,0
Szigorúan védett területek		25	17 827,0
Parkerdők, kilátóhelyek		3	511,0
*Romániai védett területei összesen**			*9 322,2*
Bihar megye			9 66,2
Arad megye			8 356,0
Mindösszesen védett területek			*119 154,0*

* Az összesített adatok a védelem minden kategóriáját tartalmazzák

Forrás: Priroda Vojvodine, PZZP, Körös–Maros Nemzeti Park Igazgatósága, Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatósága.

A határon átnyúló környezeti problémák kialakulásának tényezői között hangsúlyozni kell a Trianoni határok által megváltoztatott gazdasági, infrastrukturális és településszerkezeti változások hatását is, amelyek főleg a II. világháború utáni logikátlanul telepített szocialista ipar következményeiként jelentkeznek (A Vajdaság északi részén a határrégióval szomszédos községekben öt cukorgyár „vegetál"). A hetvenes és nyolcvanas évek során mindhárom ország

határvárosaiban az illető ország gazdasági igényeinek megfelelő gazdasági területi szerkezet alakult ki, ami közvetett és közvetlen környezetterhelő tényezők területi koncentrálódásához vezetett. Ennek nyomán vált lehetővé a *Szeged–Szabadka–Magyarkanizsa „háromszög"* összefüggő „környezetkritikus" terület lehatárolása, *Baja és környékének*, valamint a *magyar–román határ mentén elszórtan jelentkező határon átnyúló* terhelések körvonalazása *(1. ábra)*.

A régió sajátosságaként értelmezhető továbbá az, hogy a környezetvédelmi szempontból veszélyeztetett területek valamilyen formában „rátelepednek" a határon átnyúló természetvédelmi területekre s így azok problémája még összetettebbé válik. Ilyen esetekkel találkozunk elsősorban Baja és Mohács térségében, ahol a dunai természetvédelmi terület a városok terhelésének van kitéve. A Szabadka–Tisza menti háromszög gyakorlatilag egybeesik a Tiszai ökológiai (zöld) folyosó határ menti szakaszával és az itt található idegenforgalmi természetvédelmi területtel, illetve a szabadka–kiskunsági védett terület nagy részével.

A határon átnyúló környezetvédelmi problémák megoldására a kilencvenes évek második felétől mutatkozik érdeklődés mindhárom állam határ menti önkormányzatainak részéről. Ez a hajlandóság természetesen az indíttatás és kezdeményezés fázisában van, de jelzi azt, hogy megvan a hajlandóság a kitűzött célok realizálására is. Különösen eredményes együttműködési keretnek ígérkezik a Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió munkaközösségenek szerepe, a Körös-Völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség és a Körös–Maros Nemzeti Park Igazgatóságának, illetve a Nagyváradi Környezetvédelmi Felügyelőség közti munkakapcsolat, a Tiszai Önkormányzatok Szövetsége.

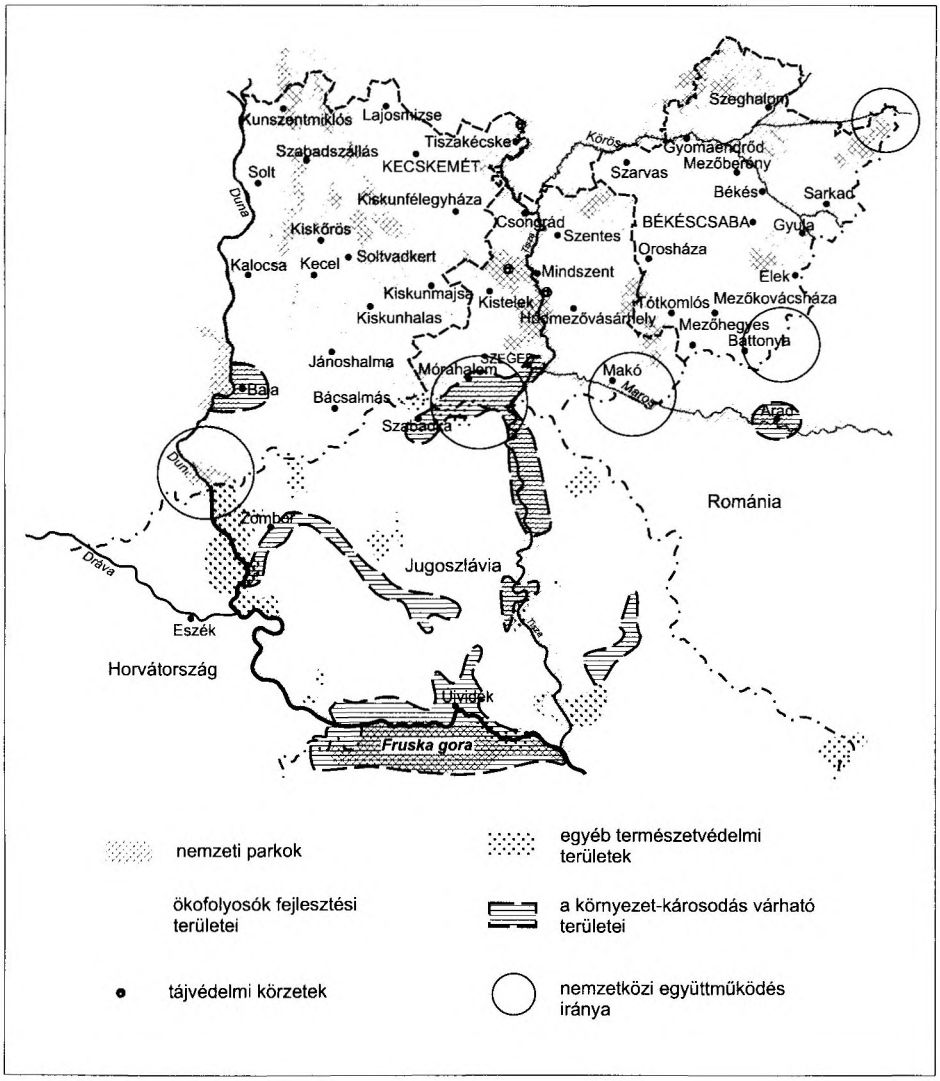
A Szeged–Szabadka–Magyarkanizsa környezetvédelmi terület lehatárolását a szegedi és szabadkai, a Tisza menti jugoszláviai települések iparától és a területet összekötő kommunikációs tengely közlekedéséből eredő terhelések okozzák.

A szegedi kőolaj és élelmiszeripar légszennyező forrásainak koncentráltan jelentkező hatásai és a közlekedésből eredő szennyezettség immissziós mutatói egy (1991–1999) folyamatos nitrogéndioxid határérték-túllépéssel jellemezhetők. Az 1996/97. évi fűtési idényben a megyeszékhelyek és a vizsgált ipari települések közül Szeged nitrogén-dioxid szennyezettsége Győr után a második volt. Az ülepedő por méréseinek értékei átlagosan 50%-kal lépik túl a megengedett határértéket (*16 mg/m^2/30 nap*) s különösen a nyári szezonban jelentkeznek nagyobb arányú terhelések. A szálló por 80–100%-os átlagos határérték-túllépéssel jellemezhető (*50 μg/m^3*).

A közlekedésből származó ólomterhelés veszélyességére utaló átlagosan 40–100%-os határérték-túllépések az ásotthalmi és a szegedi mérőpontokon a kilencvenes évek végére 30%-os átlagos értékre csökkentek.

1. ábra

A Dél-Alföld határterületeinek környezeti állapota



Forrás: A dél-alföldi területfejlesztési koncepció és Szerbia területrendezési terve alapján saját szerkesztés.

A határtérség jugoszláviai oldalán kialakult szabadkai vegyipar (műtrágyagyártás), élelmiszeripar, fém- és elektroipar valamint szilikátipar (Kanizsa) a jövőben is vélhetően megtartja fejlődésének felfelé ívelő tendenciáját.

A „Nitrogénművektől" származó füstfáklya erős délkeleti szél esetén Magyarország határ menti területeit veszélyeztetik, amit a helyszínen végzett interjúk is alátámasztottak.

Az északnyugati szelek a „Zorka" vegyigyár füstfáklyáját, ami a pirit pörköléséből eredő arzén-oxidokkal szennyezett, a város felé fújják, s a határértéket többszörösen is meghaladó koncentráció a lakókörnyezet talaját, talajvizét mérgezi.

A Tisza vízminőségét a déli határszakaszon Szeged tisztítatlan szennyvizei (nincs kiépített szennyvíztisztító), a jugoszláviai szakaszon megépített becsei duzzasztómű, a jugoszláv oldal Tisza-parti gyárai (a törökkanizsai papírgyár) valamint a Romániából szennyezetten érkező Maros befolyásolják. A Maros torkolata, valamint Szeged szennyvízbevezetései alatti szakaszon csökken az oldott oxigén, nő a szervetlen és szerves anyagok mennyisége és a bakteriológiai szennyezettség. Martonosnál, a jugoszláv–magyar határtól délre, a folyó minősége biztatóbb. Enyhe növekedést mutatnak az oldott oxigén értékek, a BOI_5[6] pedig csökkenő tendenciát mutat. Az ammóniatartalom többszörösen meghaladja a megengedett határkoncentrációt. Gyakori a kőolaj–szennyeződés és a halpusztulás is. Mindezen által lényegesen korlátozódik a folyó idegenforgalmi és rekreációs hasznosításának lehetősége *(2. táblázat)*.

2. táblázat

Halak húsából vett minta nehézfém-terhelése a tiszai halaknál a kanizsai (Magyarkanizsa) és a zentai megfigyelőszelvényen

Megnevezés	Zenta *(Tisza–Jugoszlávia)*	Kanizsa *(Tisza–Jugoszlávia)*	Határérték
Pb	0,0	0,0	0,5–1,0
Cd	0,1–0,42	*0,15*	0,1
Hg	0,03	0,129–0,216	0,03–0,5
As	*0,26–0,28*	*0,13–0,14*	0,1

Forrás: Rezultati isipitivanja sadržine teških metala u mulju Tise.

A közelmúltbeli romániai eredetű ciánszennyeződés már lényegesen hígabb állapotban érte el a vajdasági Tisza-szakaszt.

A Palicsi- és a Ludasi-tó vízellátását előtisztított városi szennyvizekből biztosítják a csapadékhiány miatt. Mivel a tisztítóberendezések nem képesek teljesen eltávolítani a foszfor- és nitrogén-terheléseket, az eutrofizáció jelentős mértékben terheli a tavak vizét. Mindkét tó vize a szerves szennyeződés alapján

IV., illetve kategórián kívüli minősítésű, a *coli*-baktériumszám alapján pedig az I–II. kategóriába voltak sorolhatók.

E határ menti terület jelentős *hévízkészletekkel* rendelkezik (Szeged, Palics, Kanizsa). Hasznosításuk mellett (gyógyfürdők üzemeltetése, lakások és üvegházak, fóliasátrak fűtése) jelentős problémát jelent az elhasznált termál-szennyvizek jelenleg még nagyon költséges visszasajtolása vagy szakaszos felhasználása. A probléma tehát ez esetben is meghaladja a lokális jelleget, a termálvizek az esetek többségében ugyanis a határvizek termikus terhelését idézik elő.

Baja iparának szennyvízkibocsátásával (élelmiszeripar), s levegőszennyezettségével veszélyezteti a környező Duna–Dráva Nemzeti Park területének közel eső részeit. Mohácssal együtt viszont jelentős mértékben terhelik a Duna vizét, melynek vízminőségi mutatói lényegesen rosszabbak, mint a folyó középső szakaszán. Bezdánnál, közvetlenül a jugoszláv–magyar határtól délre, az átlagos minősítés szerint a III. vízminőségi kategóriába tartozik, s ez szennyezettebb állapotot jelent, mint az országba való belépésekor: a BOI_5 és a KOI[7] értékek magasabbak Hercegszántónál (5 mg/l), mint az északi határon, Rajkánál (2 mg/l).

A bakteriológia terhelésre utaló *coli*-bacilusok száma is ezen a határszelvényen a legnagyobb a többi szelvényhez viszonyítva, s a specifikus szennyezők közül a fenol- és az ammóniaterhelés is a III–IV. kategóriára utalnak.

A magyar–román határszakasz a dél-alföldi határrégió azon területe, amelyen a határon átnyúló környezeti problémák a Kárpátokból az Alföld felé tartó folyók révén aszimmetrikusan jelentkeznek.

A *Berettyó* vízminősége változó a Magyarországra belépő határszelvényen, s az olajbányászatból származó iszapok gyakran szennyezik a folyót.

A *Körösök* vízminősége a határszelvényen az utóbbi években a rendszerváltással járó ipari szennyezések megszűnésének következtében csökkent. A bakteriológiai szennyezettség azonban fennáll mind a Fehér-, mind pedig a Fekete-Körösön. Ez a szalontai csatornahálózat hiányával és az itt működő sertéshizlaldákból és baromfifeldolgozóból származó szennyvizeknek, hígtrágyáknak köszönhető, amelyek így növelik a Fehér-Körös nitrit terhelését.

A déli határszakaszon belépő *Maros* vízminőségét a nehezen lebontható szerves anyagok, nitrit-N és fekális eredetű szennyezések jellemezik.

Arad megyében a levegő mint környezeti tényező helyi szennyeződését, elsősorban a különböző tüzelőanyagokkal működtetett hőerőművek és a gépjárműforgalom okozza. A szennyező por felfogása érdekében, a hőerőmű kéményét elektromos szűrőkkel látták el. Ennek ellenére a megyeszékhelyre koncentrálódó ipari tevékenységből eredő ülepedő por terhelés az utóbbi 10 év mérési eredményei alapján állandó határérték-túllépést mutat s az 1993-ban üzembe helyezett lignittel működtetett hőerőmű a kén-dioxid, a szén-monoxid kibocsátások növekedését idézte elő.

A rendszerváltás és piacgazdaság körülményei lassan tönkretették a szocialista ipart s Aradon is és Nagyváradon is csökkent az ipari szennyezések aránya, bár a havária jellegű folyószennyezések gyakoriak (Sebes-Körös). A kommunális terhelések (hulladék, szennyvíz) az egész térségben a legproblematikusabb. A hulladékgazdálkodást az elhanyagolt infrastruktúra jellemzi. A lerakók nem rendelkeznek különleges felszerelésekkel (szigetelő rétegek, csurgalékvizek gyűjtése és tisztítása, biogázgyűjtés, a lerakott hulladék mennyiségének és minőségének figyelésére szolgáló berendezések) s ezek hiányában jelentkezik számos belvízcsatorna és a határt átszelő folyó szennyezése *(3. táblázat).*

3. táblázat

A határvizek minőségét befolyásoló települések szennyvíztisztítói

A befogadó vízfolyás	Település	Tisztítási fokozat
A Maros vízgyűjtő területén		
Drauti-patak	Lippa	M
Maros	Arad	M+b
Maros	Ópécska	M+b
Maros	Nagylak	M+b
A Körösök vízgyűjtő területén		
Fehér-Körös		M
Menyháza-patak		M+b
Sebes-patak		M
Fehér-Körös		M+b
Mátka-patak		B+b
Fehér-Körös		M
Budieru-patak		M+b

Forrás: Környezetvédelmi adatok Békés, Arad és Bihar megyéről (1999). Körös-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Gyula.

A román–magyar határ területén húzódó *Maros-hordalékkúp vízbázisa,* amely húsznál több békési település vízellátását biztosítja, jelenlegi természetes állapotában megfelel az ivóvíz szabványok követelményeinek. A vízbázis utánpótlásának jelentős része (70%-a) Románia (Kárpátokból) területéről áramlik, és az utánpótlás lehetséges irányai egyben a szennyezés irányait is jelenthetik, mivel a vízkészlet mennyisége csak részlegesen védett, és a felszínről érkező potenciális szennyeződések (Arad, Bihar és Temes megyék települései) mind Magyarország, mind pedig Románia területén jelentősen veszélyeztethetik annak sérülékenységét. Újabban megállapították, hogy Arad (már nem üzemelő) műtrágyagyárának irányából komoly felszín alatti szennyeződés áramlik e vízbázis felé.

Biztató fejlemény ezzel kapcsolatban, hogy 1997 folyamán a román féllel a kapcsolatfelvétel megtörtént, és mindkét fél kifejezte szándékát a további együttműködést illetően. A Magyar–Román Vízügyi Műszaki Vegyesbizottság keretében egyeztetésekre került sor, amelynek eredményeként nemzetközi projektjavaslat készül, a Maros-hordalékkúp veszélyeztetettségének megkutatását a PHARE is támogatja.

A határrégió egyéb környezeti problémái

A Duna–Tisza közi hátság talajvizeinek vízminőség-vizsgálatai (*Pálfai* 1994) a határ mindkét oldalán levő települések kommunális és veszélyes hulladék lerakásából eredő veszélyre utalnak. Több esetben mértek határértéket túllépő nitrát-értékeket (>160 mg/l) is.

Az ivóvízellátást biztosító *rétegvizek esetében*, amelyeket a mélyfuratú kutak szolgáltatnak, a vízminták kimutatott ammóniatartalma 80, a vastartalom 62, a kálium-permanganátos fogyasztás 40, a vízkeménység pedig 23%-ban nem felelt meg a követelményeknek.

A megoldottnak tekinthető közműves ivóvízellátás mellett az egész térségben aggasztó a települések közcsatorna-hálózatának kiépítetlensége, a szennyvíztisztítók hiánya. A közműolló „nyílása" kimondottan nagy, a keletkező szennyvíz-elhelyezés problémája továbbra is nyitott. A megoldás várhatóan 2010-ig az EU-s csatlakozással párhuzamos ütemezésnek megfelelően fog bekövetkezni. A jugoszláv és román oldalon csak a nagyvárosok rendelkeznek kész tisztítókkal vagy elfogadott építési tervekkel.

A kommunális hulladékgyűjtésben történt előrehaladást a települések, s főleg a városok köztisztasági vállalatainak a rendszerváltás utáni privatizációja, korszerű speciális gépparkjának létesítése, és az újabban formálódó regionális hulladéklerakó-hálózatok létesítése teszi lehetővé (Vaskút, Szabadka, Mórahalom, Szeged, Makó és Mezőkovácsháza).

A keletkező *veszélyes hulladék* a területen agrár-élelmiszeripari eredetű, de a fő gondot a kőolaj-kitermeléssel jelentkező fúrásiszapok, ásványolaj-származékok és felitató anyagok jelentik a határ közvetlen közelében (Szeged, Kiskunhalas, Kelebia [*Jug.*] Kelebia [*Magy.*], Sarkadkeresztúr).

A környezeti problémák fenntartható kezelése – a fejlesztések távlatai a vizsgált határtérségben

A környezetvédelem és a környezetgazdálkodás fenntartható folytatása integrált társadalmi–gazdasági stratégiák által vezérelt akciókkal valósítható meg. A megelőzés szerteágazó módozatainak területi és ágazati összekapcsolásával, s azok nemzetközi együttműködésre való kiterjesztésével érhetők majd el a megnyugtató környezetszabályozási mechanizmusok.

A hivatalosan el nem fogadott Magyar–Román Környezetvédelmi Egyezmény ellenére az utóbbi évben a román oldal környezetvédelmi felügyelőségei felismerték az együttműködés szükségességét, és megindult a kétoldalú kapcsolattartás, melynek eredményeként a három megye környezetvédelmi felügyelőségei közös környezetvédelmi adattárat publikáltak.[8] A rendezendő problémák közül egy magyar–román környezetvédelmi monitoring rendszer kialakítását a Körösökön, és a Maros-hordalékkúp közös megkutatását javasolják.

A *Körös–Maros Nemzeti Park Igazgatósága* 1997-től tart fenn szoros együttműködést az aradi, nagyváradi és temesvári környezetvédelmi felügyelőségekkel, amelyek a természetvédelmi hatáskört is ellátják. Az együttműködés az állandó kapcsolattartáson kívül a közös természetvédelmi terület kialakítását célozta meg (biharugrai és körösszegi közös élőhelyek).

A vizsgált terület területfejlesztést célzó dokumentumai, bár egyelőre még egyoldalúan, ezekre az elvekre épülő célprogramokat dolgoztak ki. Az árvíz- és vízbázis-védelem programjai, a levegőtisztaság-védelem határ menti övezeteinek kimunkálására vonatkozó elképzelések, a határon túlnyúló ökológiai (zöld-) folyosók tervei és a közlekedés környezetbarát korridorjainak tervei jól, illeszthetők egy trilaterális környezetvédelmi együttműködés megvalósításának folyamatába. Ezt támasztják alá a PHARE CBC által támogatott konkrét akciókat és beavatkozásokat előkészítő projektumok is *(4. táblázat)*.

A jugoszláv–magyar környezetvédelmi együttműködésre vonatkozó kezdeményezések az elmúlt évek folyamán kialakult konfúz politikai állapotok miatt sorra elakadtak.[9] Az JSzSzK szétesése után a Duna–Körös–Maros–Tisza Regionális Együttműködés lehetett volna olyan „intézmény", amely keretében a tradicionális vízügyi együttműködés mellett a környezetvédelmi fejlesztésekre is sor kerülhetett volna. Annál is inkább, mert éppen a környezetvédelmi és vízügyi bizottság munkájával és koordinálásával a Jugoszláv fél lett volna megbízva.

A „várakozó álláspontra helyezett" fejlesztés-projektumokban olyan programok szerepelnek, amelyek a jelen, feszült politikai kapcsolatok oldódása esetén lennének indíthatók. A „Dél-alföldi régió Határmenti Fejlesztési Operatív Program"-ban a „*...víz- és tájgazdálkodást segítő együttműködési program*" az árvízvédelmi együttműködés szélesítését és tervezett projektjeinek fel-

4. táblázat

A PHARE által támogatott környezetvédelmi projektek

Projekt neve	Kedvezményezett neve	CBC támogatás (euró)
A magyar–román határrégió regionális fejlesztési koncepciójának kidolgozása	A négy határ menti megye	270.000
Csenger agrártechnológiai innovációs központ megvalósíthatósági tanulmánya	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat	18.000
A Berettyó folyó hidrológiai monitoring rendszerének fejlesztése	Tiszántúli Vízügyi Igazgatóság (Debrecen)	210.000
Levegőtisztaság-védelmi körmérések módszertani intézkedési egyeztetések	Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőség	9.000
A területfejlesztési stratégia készítésének módszertana	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Fejlesztési Ügynökség	9.000

Forrás: PHARE Iroda, Békéscsaba.

gyorsítását, valamint a belvízvédelmi és vízgazdálkodási teendők, tervek összehangolását prezentálja. A projekt kidolgozásra javasolja továbbá *„a természetvédelmi és tájgazdálkodási tapasztalatok cseréjét"*, és a *„különböző terhelhetőségű zónák kialakításában való együttműködést"*. Az EU-s előírások betartása érdekében *„a növény- és állategészségügyi szolgálatok és szolgáltatók együttműködésének fejlesztése, a fertőzések elleni védekezés összehangolása, a növény- és állatbetegségek terjedése előrejelzési rendszerének kidolgozása* is lényegi részét képezik a küszöbön álló együttműködésnek.

Magyarország részéről a közreműködők sorában a vízügyi igazgatóságok, a környezetvédelmi felügyelőségek, a határ menti vízgazdálkodási társulatok, az agrár-környezetvédelmi program regionális munkaszervezetei, a kistérségi területrendezési tervek felelősei, a növényvédelmi állomások, az állategészségügyi és élelmiszerellenőrzési állomások, az agrár környezetvédelmi program regionális felelőse és a határ menti fejlesztési társulatok állnak.

A Dél-Alföld ökológiai (zöld-) folyosóinak szerepe a Kárpátok és a Balkán közötti biodiverzitás fenntartásában

A Dél-Alföld határterülete területfejlesztési alapcéljának, nemzetközi versenyhelyzetének javítása a stabil gazdasági és társadalmi környezet mellett csak az erőforrások kölcsönös, megegyezésen alapuló, fenntartható hasznosításával, az EU követelményeinek megfelelő környezet kialakításával és az egészséges és vonzó természettel lehetséges.[10]

5. táblázat

A magyar–román határtérség környezetvédelmi együttműködését megalapozó támogatható tevékenységek

Együttműködési programok	Támogatható tevékenység
Ár- és belvízvédelmi együttműködések	Árvízvédelmi infrastruktúra kiépítése és folyamatos karbantartása
	Közös monitoringrendszer felállítása az árvizek biztonságos levonulásának elősegítésére
	Szakintézmények hatékony együttműködését célzó akciók
	Határt átszelő kisvízfolyások élővé tétele
Felszíni és felszín alatti vizek védelmére irányuló tevékenység, vízgazdálkodási együttműködések kialakítása	A Maros hordalékkúp vízkészletének, közös kutatása
	A vizek szennyezését csökkentő beruházások (hulladékgazdálkodás, szennyvíztisztítás)
	Vízkivétel, vízhasználat összehangolása monitoringja
	A határt átszelő folyóvizek vízminőség-vizsgálata és javítása
	Felszín alatti vízkészlet megóvására irányuló cselekvési programok kidolgozása
Természet- és környezetvédelmi értékek védelmére irányuló együttműködések	A meglévő védett területek szükség szerinti kiegészítéséhez, és a határon átnyúló összeköttetéseinek megteremtéséhez szükséges beruházások
	Közös természetvédelmi zónák vizsgálata
	Levegőtisztaság, zaj- és rezgésvédelmi monitoring a határtérségben
	A határ menti magyar és román lakosság környezeti tudatformálása

Forrás: Magyar–román határtérség területfejlesztési koncepciója és programja. „Terra Stúdió" Kft.

A határ menti régió területén az országos és helyi jelentőségű védelmet élvező területek (nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület) olyan hálózata található, amelynek védelme egy komplex tájrehabilitáció szükségességét támasztja alá. Ezek a fejlesztések a Duna–Dráva, a Kiskunsági és a Körös–Maros Nemzeti Park Igazgatóságai, valamint a Szerbiai Természetvédelmi Hivatal és a Nagyváradi és Aradi Környezetvédelmi Igazgatóság kétoldalú kapcsolatai alapján történhetnének meg *(1. ábra)*. A javasolt kétoldalú fejlesztések a következők:

A dél-alföldi Duna mentén a Duna–Dráva Nemzeti Parkot és a jugoszláviai Felső-Duna mente idegenforgalmi–természetvédelmi övezetet összekötő ökológiai (zöld-) folyosó kialakítása és azok rendeltetésszerű működtetése a horvátországi Dráva szakasszal együtt (Kopácsi-rét);

A magyarországi határrégió védett területeinek (Körös-éri Tájvédelmi Körzet) és a jugoszláv határtérség (a „Szabadkai Erdők", a Palics–Ludas Regionális Park és a „Szelevényi-puszta") védett területeinek közös gondozását, határ menti természetvédelmi területekké való összekapcsolását lenne előnyös megszervezni;

Tovább szükséges munkálkodni a Körösök–Tisza–Maros ökológiai (zöld-) folyosó tökéletesítésén, amely egyrészt Románia, másrészt Jugoszlávia irányába jelenthet folytatólagos nemzetközi ökológiai (zöld-) folyosót.[11] (A biharugrai tavak és Cséffa közötti természetes élőhelyek kialakítása, valamint a Maros magyarországi ártérnek, a romániai szakasszal való összekapcsolása már folyamatban van);

Bács-Kiskun megyében a Duna menti ökológiai (zöld-) folyosó a legkiterjedtebb, ami a Duna É–D irányú árterét foglalja magába, s ami a Duna–Tisza közi homokháton kiszélesedik és több ponton a Csongrád megyei Tisza menti ökológiai (zöld-) folyosóval áll kapcsolatban.

A Tisza menti ökológiai (zöld-) folyosó a folyó teljes árterét és a hozzá kapcsolódó Maros-ártér területén fejlesztendő árterületeket foglalja magába. Az itt kialakított Nemzeti Park egészen a magyar–román határig húzódik, s a romániai Arad megye védett területeihez kapcsolódik. E folyosóval párhuzamosan tervezett, s még csak részleteiben javasolt folyosó a Nagymágocs–Hódmezővásárhely–Maroslele vonalán húzódik, s délen a Maros ártérre merőleges.

Valamivel rövidebb a kardoskúti Fehér-tó környékéről indítható, s a Pitvarosi-pusztákat érintő és a Maros árterén végződő folyosó is, amely tervezeti szinten jelenik meg, de jelentőségét a számos kisebb-nagyobb védett terület összekapcsolásában lehet keresni.

Békés és Csongrád megye ökológiai (zöld-) folyosóit a Körösök a Maros és a Tisza mentén húzódó ökológiai (zöld) folyosói határozzák meg, amelyek romániai kapcsolódásaikkal a Kárpátok és a Balkán-félsziget közti ökológiai kapcsolat hordozói. Ezen kívül a Körös–Maros Nemzeti Park területét képező védett területeket is (biharugrai terület, a Kígyósi-puszták, a Maros-ártér) összekötik.

Összegzés

A határrégió tágabb környezetével hasonló természeti adottságainak és történelmének közös jegyei ellenére, politikai szétdaraboltságának és a különböző társadalmi–politikai fejlődésének és berendezésének következtében kialakult terület. Regionális sajátosságainak alapját az európai értékrendhez való igazodás értelmében tanúsított együttműködésen alapuló kooperáció és területfejlesztés igénye határozza meg, ami a környezetvédelem területén is megnyilvánul.

A régió Duna menti, a Tisza–Maros–Körösök és a köztük elhelyezkedő homokhátság természetvédelmi egységekre szakad, melyek szerves összefűzését a régió egységes öko-idegenforgalmi adottságai és a biodiverzitás fenntartása teszi indokolttá. Mivel éppen a folyók adottságai idézték elő azt, hogy a régió ezen összefüggő területei egyben az ipari–kommunikációs területekké, illetve folyosókká alakuljanak (a Dunai-kommunikációs folyosó, a Szabadka–Szeged és a kapcsolódó Tisza–Maros folyosó), így magukon viselik a környezetterhelés helyi és határon átnyúló számos veszélyét is, amelyet az intenzív urbanizáció, s a környezetkímélő infrastruktúrák eltérő fejlődési ütemének következtében az azzal járó környezeti kockázatok idéztek elő. Ezért kimondottan előnyös lenne a Duna–Körös–Maros–Tisza Regionális Együttműködés keretein belül konszenzuson alapuló összefogással kivédeni a tájökológiailag értékes területek és az intenzív terhelés alatt álló urbánus területek között jelentkező konfliktusokat.

A felmerült problémákat illetően a továbbiakban a káros környezeti hatások (Baja, Mohács Szeged, illetve Szabadka, Nagyvárad, Arad) határon átnyúló potenciális terheléseinek, valamint azok megelőzésének vizsgálata (monitoring rendszer) jelentene előrehaladást.

Jegyzetek

[1] Az illékony, szerves légszennyező vegyületek kibocsátásának és azok országhatáron való átáramlásának szabályozásáról szóló VOC jegyzőkönyv ratifikálása 1995-ben, a határokat átszelő vízfolyások és a nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló új jegyzőkönyv aláírása 1996-ban, az országhatárokon túlra terjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló ún. Espooi-egyezmény ratifikálása 1997-ben, közreműködés a határvízi monitoring irányelvek előkészítésében, amelyben Magyarország felvállalta a labor-akkreditálási munkacsoport vezetését. Megtörtént a csatlakozás az EGB keretében 1997-ben kidolgozott akcióprogramhoz a fenntartható közlekedés területén. Magyarország fontos szerepet tölt be a Duna-medence környezetvédelmi programja és az ez évben induló Dunai Stratégiai Program végrehajtásában. A határvízi vízgazdálkodási kérdések szabályozását kétoldalú államközi egyezmények szabályozzák.

[2] A felszíni vizek szennyezettségét elemző laboratórium a nagyváradi vízügyi igazgatóság hatáskörében maradt, s a vízminőségi adatokat csak a határszelvényre szolgáltat-

ják („Magyar–Román Vízügyi Egyezmény") és más keresztszelvényekről nem állnak rendelkezésre vízminőségi mutatók, amelyek alapján lehetővé vált volna a teljes vízgyűjtő vízminőségének monitoringszerű követése.

[3] A Dél-alföldi régió területfejlesztési koncepciója

[4] A Vajdaság északnyugati határterülete természetvédelmi terület

[5] Opština = község. Olyan területi–közigazgatási forma, amelyben egy központi szerepkörű településhez mint a község központjához, ahol a községi képviselő testület székel, még néhány település (helyi közösség) tartozik. A községek területe alkotja a köztársaság területét.

[6] Biológiai oxigénigény

[7] Kémiai oxigénigény

[8] Arad, Békés és Bihar Megyék Környezetvédelmi Adatai, Körös-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Gyula, 1999

[9] A Magyar–Jugoszláv Urbanisztikai és Területrendezési Állandó Bizottság

[10] A Dél-alföldi régió Területfejlesztési Koncepciója

[11] Ökofolyosó a Tisza teljes hosszán egészen a torkolatig, a biodiverzitás teljes biztosításának figyelembe vételével Szeged és más Tisza-parti városok területén.

Irodalom

Benkő A.– Fodor I. (1988) A határ menti térségek környezetvédelmi problémái. OKKFT Ts-2/2 „A terület- és a településfejlődés társadalmi–gazdasági folyamatai Magyarországon" c. program – Pécs, MTA RKK, Ts-2/2 Program Iroda. 136–140. o.

Csapó T. (1996) Határmenti együttműködés Vas-megyében. – Pál Á.–Szónokyné A.G (szerk.) *Határon inenn–határon túl.* Szeged, JATE. 367–377 o.

Csordás, L.– Nagy, I. (1999) A comparison of the possibilities of Eco-tourism in the Hungarian–Austrian and Hungarian–Yugoslav Border Regions. Second International Conference – Urban Development: A challenge for Frontier Regions. – Beer Sheba, The Negev Center of Regional Development. Kézirat.

Dancs L. (1999) Határon átnyúló kapcsolatok az Északkelet-Alföldön. Az Északkelet-Alföld határmenti területeinek helyzete – a felzárkózás lehetőségei és esélyei. Debrecen, MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet.

A Dél-alföldi régió határ menti fejlesztési operatív programja. Előzetes programterv (2000). Budapest, Hitesy & Bartucz Üzleti Tanácsadó Iroda. Kézirat.

A Dél-alföld régió területfejlesztési koncepciója (1998) Szeged, DARFT Kht. Kézirat.

Gadócziné Fekete É. (1998) *A térség, mely élni akar II/3. A határ menti együttműködés programja. Cserehát–Hernád–Bódva vidék térségfejlesztési program.* Edelény, Csereháti Településszövetség és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területfejlesztési Tanács.

Hajdú, Z. (1995) Surfacing Conflicts or Deepening Cooperation? The Case of the Hungarian Border Regions. – Ganster, P.–Swedler, A.– Scott, J.– Eberwein, W–D. (eds.) *Borders and Border Regions in Europe and North America.* San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias and San Diego State University Press. 193–211.o.

Hajdú, Z. (1995) Geopolitical Restructuring in East-Central Europe: Hungary as an Example. – Tykkylainen, M (ed.) *European Local and Regional Development During the 1990s Transition in Eastern Europe.* Averbury. 5–17.o.

Hajdú Z. (1999) A magyar–horvát államhatár menti együttműködés lehetőségei és dilemmái. – Balogh A.–Horváth Gy. (szerk.) *Magyarország az Európai Regionális Együttműködésben.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja–Magyar Külügyi Intézet. 103–119. o.

A magyar–román határtérség fejlesztési koncepciója és programja (2000) Budapest, „Terra Stúdió" Kft. Kézirat.

Pál, Á.– Nagy I. (1998) Socio-economic Processes in the Hungarian–Yugoslavian border zone.. – Eskelinen, H.–Liikanen, I.–Oksa, J. (eds.) *Curtains of Iron and Gold* Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 229–241. o.

Pálfai I. (1994) Összefoglaló tanulmány a Duna–Tisza közi talajvízszint-süllyedés okairól és a vízhiányos helyzet javításának lehetőségeiről. A Duna–Tisza közi hátság vízgazdálkodási problémái. Békéscsaba, Nagyalföld Alapítvány. 111–125. o.

Prostorni Plan Srbije (1996) Beograd, Ministarstvo za urbanizam, stambeno–komunalne delatnosti i gradjevinarstvo.

Programme of protection of water resources, water quality and aquatic ecosystems, Ekolosko stanje Tise (1997) Beograd, Ministarstvo za zastitu zivotne sredine.

Süli-Zakar I. (1996) A határon átnyúló kapcsolatok erősítésének lehetőségei a Kárpátok-Eurorégió területén. – Pál Á.–Szónokyné A. G. (szerk.) *Határon innen–határon túl.* Szeged, JATE.

Szörényiné Kukorelli, I. (1996) Határon átnyúló térkapcsolatok a Nyugat Dunántúlon. – Pál Á.–Szónokyné A. G. (szerk.) *Határon inenn–határon túl.* Szeged, JATE. 354–365. o.

Zala Gy. (1988) A határmenti együttműködés szükségessége, eddigi főbb eredményei. *OKKFT Ts–2/2 „A terület- és a településfejlődés társadalmi–gazdasági folyamatai Magyarországon" c. program.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, Ts–2/2 Program Iroda. 42–46. o.

A TÁRSADALOM TÉRBELI TAGOZÓDÁSÁNAK EGYES DIMENZIÓI

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

MIGRÁCIÓS FOLYAMATOK MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Kovács Teréz

A települések és a térségek közötti, valamint a nemzetállamon átnyúló vándorlás hosszú időre nyúlik vissza, és végigkísérhető Magyarország államalapítás óta eltelt történetében. A vándorlás irányultságában megfigyelhető egy kelet-nyugati trend. Ellenben ez a trend csak a szerves fejlődési szakaszban érvényes. Amennyiben a szerves fejlődés külső kényszer nyomására megváltozik, akkor a vándorlás is más irányultságot vesz fel. Ez a XX. század során két alkalommal is megtörtént. A trianoni békében megállapított határok nemcsak a nemzetközi, hanem a belső vándorlás irányaiban is változásokat hoztak. Ennek fő oka, hogy a regionális funkciókat ellátó nagyvárosok jelentős része a magyar állam határain kívülre került. Ezek helyett a központi térség, elsősorban Budapest felé irányultak a mozgások (*Juhász* 1994). A szocializmus idején a népesség a mezőgazdasági és vegyes gazdaságú megyékből Budapestre és agglomerációjába, illetve az iparosodott megyékbe irányult (*Mészáros* 1995).

A rendszerváltás után a nemzetközi népességmozgás és a falu-város közötti migráció új irányt vett fel. A nemzetközi népességmozgás lehet politikai vagy gazdasági indíttatású. Magyarország esetében igazából csak akkor merült fel, amikor a határok nagyobb átjárhatóságával többségében keletről a munkaerő, nyugatról a tőke áramlott be az országba (*Rédei* 1994). A faluból városba történő migráció beindulása pedig egyrészt világjelenség (dezurbanizáció), másrészt több hazai társadalmi-gazdasági jelenség együtthatásával magyarázható (*Kovács* 1997).

Migrációs folyamatok a századfordulótól a rendszerváltásig

A századfordulón Ausztriában 270 ezer magyar, Magyarországon több mint 200 ezer osztrák élt. Különösen nagy volt a két főváros közötti mozgás, de pl. érkeztek Magyarországra zsidók Galíciából, az erdélyi székelyek közül pedig sokan Romániában kerestek munkát. A közlekedés fejlődése, a gazdasági élet

átalakulása következtében a korábbi évek, évszázadok végleges áttelepüléseivel szemben a migráció jelentős része ideiglenessé vált. Ekkor már a vándorlás irányának kelet–nyugati jellege is megfigyelhető. (Csak részben magyarázza ezt Bécs elsődleges központ jellege. Nemcsak magyarok éltek többen Ausztriában, mint fordítva, de az osztrákok közül is többen vándoroltak a Német Birodalomba, mint viszont.)

A világháborút lezáró trianoni békeszerződésben megrajzolt új határokkal Magyarország területe a korábbi 29%-ára, lakosságának száma 36%-ára zsugorodott. Az első világháború végéig a magyar lakosság az ország népességének 54%-át tette ki, a többiek románok, szlovákok, szerbek, ruténok, horvátok stb. voltak. Ebből a soknemzetiségű országból a békeszerződéseket lezárva szinte egynemzetiségű állam lett, hiszen a magyar nemzetiségű állampolgárok összlakosságon belüli aránya megközelítette a 90%-ot. A magyar etnikumú lakosság 33,9%-a viszont a határon kívül rekedt, ami új, nagymértékben erőszakos migrációhoz vezetett. A határon kívül rekedt magyarok, főleg az értelmiség (színészek, pedagógusok, de pl. a vasutasok is) tömegével menekültek Magyarországra. A belső vándorlás is új irányt vett. Mivel a regionális funkciókat ellátó nagyvárosok jelentős része a magyar államhatárokon kívülre került, a migráció iránya elsősorban Budapest felé tartott, túlzott növekedést indítva el ezzel az ország fővárosában. (1910-ben Budapesten 1,1 millióan éltek, ez a mai ország területére vetítve a lakosság 14,6%-át jelentette.) Trianon után ez az arány többnyire folyamatosan növekedett egészen 1992-ig, amikor is az ország lakosságának 19,5%-a élt Budapesten.

Az első világháborút megelőző 15 évben Magyarország területéről másfél millióan vándoroltak ki Amerikába. Ezeknek mintegy negyede vissza is tért az országba.

A hazai agrárválság és az amerikai meggazdagodás reménye késztette a tömegeket távozásra. A kivándorlók háromnegyede vidéki, nagyrészt agrárproletár volt. A világháború kitörése radikálisan véget vetett ezeknek a kivándorlásoknak. 1924-től nem engedték be az Egyesült Államokba a bevándorlókat. 1925–1941 között mintegy 15 ezren vándoroltak ki, főleg Kanadába és Dél-Amerikába. Az emigrációnak ebben a hullámában lényegesen nőtt a képzettek aránya, a kivándorlók több mint egyötöde értelmiségi (jelentős részük zsidó) volt.

A második világháború, az azt követő békék, ki- és betelepítések egy újabb politikai indíttatású nagy *migrációs hullámot* eredményeztek. Az első ilyen jellegű kitelepítések az etnikailag „tiszta" nemzetállam létrehozását célozták meg, illetve ennek ellensúlyozásaként jöttek létre. Ezzel jelentősen módosult Kelet-Közép-Európa etnikai térképe. (A statisztikai adatok szerint a kelet-európai etnikai kisebbségek aránya radikálisan, az 1930-as 26%-ról 1960-ra 7%-ra esett vissza. Az utóbbi szám feltehetően alábecsüli a tényleges arányt, de

a csökkenés kétségtelen.) Magyarországról 186 ezer *német nemzetiségűt telepítettek ki,* s további 20 ezer önként hagyta el az országot. Magyarországról Csehszlovákiába 60 ezer szlovák nemzetiségű személy távozott kényszerűen a *„népességcsere"* keretében, Ugyanakkor *Csehszlovákiából* a kitelepítettek és a Magyarországra menekültek száma mintegy 100 ezer volt. 125 ezer ember települt át Erdélyből, 45 500 *Jugoszláviából* (a Vajdaságból), s 25 ezer a *Szovjetunióból.*

Mindezek mellett a háború befejezését követő három évben a *Magyarországról menekültek* száma feltehetőleg meghaladta a 100 ezret. (A Nemzetközi Menekültügyi Szervezet 62 ezer magyart regisztrált.)

A *kommunista hatalomátvételt* követően *a határokat hermetikusan lezárták.* A migrációt államhatalmi eszközökkel, határzárral, szögesdróttal, aknazárral akadályozták. Az ország illegális elhagyása, a kintmaradás bűncselekménynek minősült. A *kivándorlást* csak *kivételes* esetekben engedélyezték.

Az országot lezáró hermetikus búra 1956-ban rövid időre megrepedt. Alig *három hónap alatt* közel 200 ezer ember hagyta el az országot. Több mint fele részük Budapestről távozott (a főváros lakosságának mintegy 4%-a), további 30%-uk a Dunántúlról, az ország fejlettebb nyugati feléről. Volt olyan határszéli város, amely lakosságának 12%-át vesztette el így. A távozók társadalmi-demográfiai összetétele az abszolút számokhoz képest nagyobb veszteségre utal: *a menekülők egynegyede értelmiségi* volt, s a fizikai dolgozók közül is az átlagosnál magasabb szakképzettségűek adták a döntő többséget.

1957-ben ismét lezárultak a határok. *A kivándorlás minimálisra szűkült,* s ennek mértékéről sem igen kerültek nyilvánosságra adatok. A kivándorlás ténye *a politikai rendszerrel való szembenállásra* utalt (még akkor is, ha gazdasági, egzisztenciális okok álltak mögötte), s az erre vonatkozó adatokat titkosan kezelték.

A puha diktatúra alatt (1965–1988-as évek) Magyarországról mintegy 50 ezer ember vándorolt ki legálisan (főleg családegyesítés címén), és becslések szerint további 70 ezer illegálisan.

Ami a települések közötti migrációt illeti, a szocializmus ideje alatt főleg az aktív korúak vándoroltak el elsősorban a kisebb településekről a nagyobb településekre. A vándorlás nyertesei a különböző időszakokban más-más típusú települések voltak: Budapest, szocialista városok, megyeszékhelyek, decentralizált ipar telepítésére kijelölt városok, illetve a társközségek székhelyei.

Budapest növekedésének fő forrása Szabolcs-Szatmár-Bereg megyével az élen néhány alföldi megye, majd az 1970-80-as években Borsod-Abaúj-Zemplén megye. Budapest és Pest megye között évtizedek óta kiemelkedően magas volt a vándorforgalom, de mindkét irányba. Tehát amennyien beköltöztek Pest megyéből a fővárosba, szinte ugyanannyian cserélték fel budapesti lakóhelyüket a környező Pest megyei települések valamelyikével. A folyamat azonban

lassan egyirányúvá vált. Ennek eredményeként Pest megyének az 1980-as évektől pozitív a vándorlási egyenlege Budapesttel szemben.

Emellett az a tendencia is érvényesült, hogy az emberek egyre jobban a nagyobb településekre költöztek. Míg 1960-ban a 10 ezer fő alatti településeken élt az ország 49,8%-a, addig ez az arány 1990-re 39,1%-ra csökkent.

A rendszerváltás utáni folyamatok

A rendszerváltás után a munkanélküliség, a külföldi tőke beáramlása, a határok megnyitása, a külföldiek bevándorlása a népességmozgás új típusú folyamatait eredményezte a magyar társadalomban. A piaci viszonyokra való áttérés következtében az ország egyes térségei, települései felértékelődnek, míg mások leértékelődnek. A munkavégzés vagy éppen a munkanélküliség olyan erejűvé vált, amely önmagában is meghatározó vonzási és taszítási tényező a népesség mozgásában.

Kiemelendő, hogy mindannak ellenére, hogy a szocializmus idején nagy volt a területi mobilitás, az 1960-as évektől kezdődően egészen napjainkig csökkenést mutat. Míg 1960-ban egy év alatt 970 ezer olyan (állandó és ideiglenes) lakcímváltozást jelentettek be, amely nem településen belüli költözést jelentett, addig 1980-ban már csak 594 ezer, 1995-ben pedig mindössze 407 ezer volt az állandó és ideiglenes vándorlások együttes száma (ebből 211 ezer volt az állandó és 196 ezer az ideiglenes lakóhely-változtatás).

A napi ingázás egyre jobban „kiváltja", helyettesíti a lakóhely-változtatást. 1990–1996 között az aktív keresők csak igen kis része, 6%-a változtatta meg lakhelyét. Az ideiglenesen költözők aránya is igen alacsony. Az aktív keresők 5%-ának van lakóhelyén (állandó lakcímén) kívül más lakása is. Közülük településszinten azonban csaknem minden második esetben megegyezik a lakóhely és a tartózkodási hely.

A vándorlás folyamatosan csökkenő intenzitásához tagadhatatlanul *hozzájárult a lakóingatlan-árak változása* is. A gazdaságilag élenjáró Budapest, illetve Nyugat-Dunántúl hiába bír nagyobb munkaerőpiaccal, ha a felértékelődött területeken lehetetlen lakáshoz jutni.

Települések közötti vándorlás

A rendszerváltás után a mobilitás iránya megfordult: a faluból városba való áramlást felváltotta a városból faluba való vándorlás. 1989 óta a falusi vándorlási különbözet pozitív, szemben a budapesti és a többi város mutatójával. Ez a folyamat oda vezet, hogy az ország népességén belül 1990–1998 között a falusi lakosság aránya a 36,8–38,2% között stabilizálódott *(1. táblázat)*. 1995-ben abszolút számban kifejezve is többen éltek falun, mint a

korábbi egy-két évben. Ha figyelembe vesszük a várossá nyilvánítás révén bekövetkező községi lakosságszám-csökkenést, akkor megállapíthatjuk, hogy a falusi lakosság ténylegesen növekszik a rendszerváltás után. A legnagyobb arányú falura költözést Budapesten jegyezték fel, de az aprófalvas térségekben is az átlagon felül volt az egy másik faluba költözők aránya. Ezzel a településstruktúra két szélén lévő településkategóriában élő lakosságarány csökkent.

1. táblázat

A népesség lakóhely szerinti megoszlása (ezer fő)

Év	Település							
	Budapest		többi város		községek		összesen	
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
1960	1 783	18,3	2 633	27,0	5 345	54,7	9 761	100,0
1970	2 001	19,4	3 109	30,1	5 212	50,5	10 322	100,0
1980	2 060	19,2	3 642	34,0	5 008	46,8	10 710	100,0
1990	2 017	19,4	4 400	42,4	3 958	38,2	10 375	100,0
1991	2 018	19,5	4 418	42,6	3 919	37,9	10 355	100,0
1992	2 016	19,5	4 461	43,1	3 861	37,4	10 338	100,0
1993	2 008	19,5	4 504	43,7	3 790	36,8	10 302	100,0
1994	1 996	19,4	4 562	44,4	3 719	36,2	10 277	100,0
1995	1 930	18,8	4 500	43,9	3 816	37,3	10 246	100,0
1996	1 907	18,7	4 515	44,2	3 790	37,1	10 212	100,0
1997	1 886	18,5	4 539	44,6	3 749	36,9	10 174	100,0
1998	1863	18,4	4519	44,6	3753	37,0	10 135	100,0
1999	1839	18,2	4570	45,3	3682	36,5	10 091	100,0

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyvek. KSH.

Két, társadalmi szempontból teljesen elkülöníthető csoport választja új lakóhelyként a falusi települést.

Az egyik csoportot – ők alkotják a kisebbséget – a városban dolgozó „fehér- és kékgalléros" középréteg alkotja. Mint arról már korábban is említés esett, az 1980-as években Budapestről többen települtek ki Pest megyébe, mint fordítva. Ez a tendencia a rendszerváltás után is folytatódott, és kiterjedt a többi nagy és jó munkahelyi ellátottsággal rendelkező városra. Tehát egy gazdagabb és képzettebb réteg családi házat épített a szép környezeti fekvésű falvakban. Ezek az emberek falvakban laknak, de a városban dolgoznak, és minden bevásárlásukat a városban végzik, mert csak ott van igényeiket kielégítő ellátás és szolgáltatás, amit az bizonyít a legjobban, hogy gyakran a gyerekeiket is városi óvodákba, iskolákba járatják. Ez egy tipikus magyar szuburbanizációs folyamat, amely megnöveli a falusi lakosság számát, de gyakran a faluhoz való bárminemű kö-

tődés nélkül. A „fehér- és kékgallérosok" falura költözésének mégis örülni kell, mert *a vidék középosztályosodását segítik elő.*

A másik csoportot, amely nagyobb létszámú, mint az előző, a *városból szociális okokból menekülők* alkotják. A rendszerváltás után a városi lakásfenntartási árak rohamosan nőttek. Különösen érvényes ez a lakótelepi lakásokra. A nyugdíjasok egy része miután megvette tanácsi, majd önkormányzati lakását, amelyben lakott – többszörös áron a lakáspiacon túladott rajta. Az árrést kihasználva tisztességes családi házat tudott vásárolni, esetleg még maradt is pénze. Idővel a városi munkanélküliek, rokkantnyugdíjasok, tehát a társadalom peremére szorulók egy része is a falura költözésben látta élete sorsának jobbra fordulását. *Minél szegényebb és elesettebb volt valaki, annál szegényebb faluba költözött.* A falvakon belül is megindult a vándorlás, és irányultsága a következő volt: a gazdagabb, jómódú falvakból a szegényebbek mentek a szegény falvak felé, a jobb módú lakosok pedig helyben maradtak, sőt további hozzájuk hasonló polgárok költöztek oda. Ezáltal *a falvak között is nagy differenciálódás indult el.* Egyes falvak felértékelődtek, míg az aprófalvas térségekben, az ország északkeleti és délnyugati részén az átlagon felüli *lumpenproletarizálódási folyamat* állt be. *A cigány lakosság nagyobb arányban kényszerült az ilyen típusú falvakba.* Falun több a komfort nélküli lakás, és ezeknek a fenntartási költsége is alacsonyabb. Ez az oka annak, hogy a szegények számára a falu vonzóbb, mint a város. Az ott élő embereknek az alacsony iskolai végzettségük, a tőkehiányuk következtében teljesen kilátástalan a munkaerő-piaci esélyük. Ráadásul a cigányok és a hasonló sorban élő magyarok demográfiai szokásainak (a korai házasodás és a sok gyerekszülés) következtében a szegénység újratermelődik. A gyerekek nemcsak otthon látják azt, hogy családjuk a családi pótlékból, gyermeknevelési támogatásból, szociális és egyéb segélyekből él, hanem, ha elmennek a szomszédba, a rokonokhoz, ott is ugyanezt látják. Nincsenek számukra pozitív modellek. *Vidékfejlesztésünk fontos feladata, hogy az európai uniós csatlakozásunkat úgy oldjuk meg, hogy azok a térségek, ahol jelentős a lumpenproletarizálódás, annak felszámolása érdekében jussanak jelentős fejlesztési forrásokhoz.*

Egy 1996-ban végzett és hat évet felölelő felmérés alapján benyomást szerezhetünk az aktív keresők lakhelyváltoztatásáról. Az aktív keresők fele a megyén belül keresett új lakhelyet. Kétötödük más megyéből, egytizedük külföldről települt át új lakhelyére. A külföldiek legszívesebben Budapestre települnek. A belföldi vándorlókat nemigen vonzotta Budapest. A lakhelyváltoztatók közül alig több mint minden hetedik költözött a fővárosba, a többiek pedig csaknem egyenlő arányban választottak városi, illetve községi lakóhelyet. A községi rangú céltelepülés ritkábban fordul elő azoknál, akik a megyehatáron túlra költöznek, mint a saját megyéjükön belül vándorlóknál. A megyén belüli vándormozgalom nagyobb részt a községek felé irányul, ami egyaránt lehet a

középosztály családi házas életvitelének kialakítása, illetve a városi szociális menekültek falura való vándorlása. Mindkettő lakáscélú költözés. Közös bennük az, hogy ismert, korábban kiválasztott településre költöznek. Az ezt az utat választók döntését a mérlegelés előzi meg. Költözés előtt terepszemlét tartanak, és abba a faluba költöznek, amely megfelel az ő státusuknak.

A megyeszékhelyről elköltözők – amennyiben nem hagyják el a megyéjüket – több mint négyötöde, a nem megyeszékhelyű jogállású városokból elvándorlók háromötöde községi lakóhelyet választott. Azok közül, akik korábban is községi jogállású településen laktak, a költözés után csaknem minden második továbbra is községi lakos maradt.

Elég gyakran előfordul, hogy az elvándoroltak visszajárnak dolgozni korábbi lakóhelyükre. A lakóhelyet változtatott ingázók közel kétötödének van a munkahelye azon a településen, ahol 1990. január 1-jén lakott.

1996-ban az állandó vándorlásban 208 971-en vettek részt. A községekben arányaiban nagyobb volt az oda- és elvándorlás, mint a városokban. Ugyanis, míg a lakosság 37,0%-a élt a falvakban, addig az állandó elvándorlók 44,2%-a, az odavándorlók pedig 51,6%-a községi lakos. Az ideiglenes vándorlók száma 216 903 volt. Bár itt a falusiak köreiben mutatható ki a részarányukhoz képest valamelyest kisebb el- és odavándorlás, mégis a két településtípus között ebben az esetben jóval kisebb az eltérés, mint az állandó vándorlás alkalmával.

Régiók közötti vándorlás

A rendszerváltás után a megváltozott társadalmi-gazdasági viszonyokra az ország különböző térségei eltérően reagáltak. Következésként, eltérő gazdasági változások álltak be az elmúlt egy évtizedben. Az új körülményekhez, „játékszabályokhoz" elsősorban azok a települések, helyi társadalmak tudtak eredményesen alkalmazkodni, amelyekben a lakosság eléggé integrált volt, azaz a település belső kohéziója, identitása elég erős volt a változások elviseléséhez. Ezen túl természetesen a települések regionális helyzete, népességének összetétele is meghatározó szerepet játszott. Azok a települések, amelyek a tőkebeáramlás zónájába estek (a Budapest–Bécs tengely, a Burgenlanddal határos megyék, a középső országrész települései) a lényegesen kedvezőbb feltételek között gyorsabban tudtak alkalmazkodni az új körülményekhez, mint a piacoktól és a beáramló tőkétől távol eső települések. A kedvező gazdasági változásokat csak részben követte a térségbe való bevándorlás.

Az 1960–1989 közötti időszakban – főleg a korszak elején – a népesség Budapestre és a fővárosi agglomerációba, illetve az iparosodott megyékbe vándorolt a mezőgazdasági, de a vegyes gazdaságú megyékből is. 1989-ben Budapesten és agglomerációjában 16,5%-kal, az iparosodott megyékben 6,9%-kal éltek többen, mint harminc évvel korábban. A vegyes gazdaságú megyékben 3,5%-

kal, a mezőgazdasági megyékben pedig 5%-kal éltek kevesebben, mint három évtizeddel korábban. Ez idő tájt az ország lakossága 4%-kal növekedett.

A rendszerváltás után vándorlási nyereség elsősorban Közép-Magyarországra, Nyugat- és Közép-Dunántúlra, illetve a Dél-Alföldre jellemző *(2. táblázat). Ez teljesen egybeesik a külföldi tőkebefektetés azonos irányú mozgásával, következésként az egyes gazdasági mutatók kedvező voltával.* Ha azonban részletesen elemezzük ezeknek a régióknak a vándorlási nyereségét, akkor a régiókon belül is kisebb-nagyobb eltéréseket figyelhetünk meg. Ezek a következők:

1) A vándorlási nyereség élvonalbeli megyéi Pest, Győr-Moson-Sopron és Fejér megyék.
2) Budapest jelentős vándorlási veszteséget könyvelhetett el 1996-ban is, ami a fővárosiaknak az agglomerációba költözésével magyarázható.
3) Közép- illetve Nyugat-Dunántúlon a vándorlási nyereség csak a két élvonalbeli megyére – Győr-Moson-Sopronra és Fejérre – jellemző. Sőt, a régiókon belül a többi négy megye – igaz, minimálisan, de – vándorlási veszteséget könyvelhet el.
4) Sajátos helyzetben van a Dél-Alföld, ahol a vándorlási nyereség minimális, és az elsősorban Bács-Kiskun megye javára történik.

A vándorlás vesztesei a többi régiók, azaz Észak-Alföld, Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl.

1) E három régió minden megyéje – Heves kivételével – vándorlási veszteséget könyvelt el.
2) Különösen sokan költöztek el Borsod-Abaúj-Zemplén és Hajdú-Bihar megyékből.

Ha megvizsgáljuk azt, hogy százalékosan a lakosság 1997. évi számaránya hogyan viszonyult az 1990. évihez, akkor látjuk, hogy a népességnövekedés egyaránt eredhet a kedvező vándorlási nyereségből és az ott élők születési számának átlagon felüli arányából.

Az országos lakosságfogyás következtében 1997-ben a hét évvel korábbi lakosságnak csak 98,1%-a élt Magyarországon. Közép-Dunántúlon, Észak-Alföldön, illetve Nyugat-Dunántúlon arányaiban többen élnek napjainkban, mint hét évvel korábban. De míg az Észak-Alföldön – ott is elsősorban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – ez a viszonylag magas születési aránynak köszönhető, addig Közép- és Nyugat-Dunántúlon elsősorban az odavándorlásnak tudható be.

Itt érdemes kiemelni, hogy Közép-Magyarországon volt a legnagyobb az ott élő lakosság arányának a csökkenése. A Pest megyei lakosságszám aránynövekedése nem tudta ugyanis ellensúlyozni a budapesti lakosságszám-csökkenést. A fővárosban 1997. január 1-jén a hét évvel korábbi népességszámnak csak

93,5%-a élt. Az országban ez volt a legalacsonyabb arány, amely a kedvezőtlen korstruktúra és a családonkénti alacsony gyermeklétszám mellett a vándorlási veszteségnek is köszönhető. Hiszen, csak 1996-ban közel 8 ezer fővel többen távoztak a fővárosból, mint ahányan oda beköltöztek.

2. táblázat

Vándorlással összefüggő fontosabb népességi adatok, 1996

Megye, főváros, régió	Népsűrűség, fő/km^2	Munkanélküliségi ráta* %-ban	Egy lakosra jutó hazai bruttó termék 1000 Ft-ban	Az 1997. évi népesség az 1990. évi népesség %-ában	Vándorlási különbözet
Közép-Dunántúl	*99*	*9, 6*	*613*	*99, 6*	*397*
Győr-Moson-Sopron	105	6,9	740	100,2	938
Vas	81	7,3	731	98,0	– 48
Zala	79	9,2	626	97,7	– 134
Nyugat-Dunántúl	*89*	*8,2*	*703*	*98,8*	*756*
Baranya	92	12,1	518	97,3	– 81
Somogy	56	12,7	503	97,3	– 225
Tolna	67	13,5	602	97,7	– 288
Dél-Dunántúl	*70*	*12,7*	*534*	*97,4*	*– 994*
Borsod-Abaúj-Zemplén	102	17,9	43	97,5	– 1 758
Heves	90	13,1	489	97,9	342
Nógrád	87	16,4	382	97,2	– 593
Észak-Magyarország	*96*	*16,4*	*461*	*97,5*	*– 2 009*
Hajdú-Bihar	88	15,7	523	99,8	– 1 522
Jász-Nagykun-Szolnok	75	14,5	509	98,3	– 118
Szabolcs-Szatmár-Bereg	96	18,7	397	100,0	– 483
Észak-Alföld	*87*	*16,4*	*472*	*99,5*	*– 2 123*
Bács-Kiskun	64	10,5	508	99,0	539
Békés	71	13,5	510	97,3	83
Csongrád	100	9,2	624	96,8	– 241
Dél-Alföld	*75*	*10,9*	*545*	*97,8*	*381*
Összesen	109	10, 6	672	98,1	–

* A regisztrált munkanélküliek tárgyhavi záró létszáma az előző év január 1-jei gazdaságilag aktív népesség (foglalkoztatottak és munkanélküliek) százalékában. (Munkaerő-piaci helyzetkép.)

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv 1997. és a szerző számításai.

A határokon átnyúló vándorlás

A határok megnyitása, Magyarország NATO- és EU-tagságának kilátásba helyezése újabb lendületet adott a határon átnyúló vándorlásnak. A nemzetközi

vándorlás mindkét irányáról, a Magyarországra való bevándorlásról, illetve az innét való kivándorlásról is beszélhetünk.

A fogadó országok részletes adatait elemezve megállapítható, hogy 1991-től csökkent a Magyarországról származó vándorlási egyenleg. Arról nincsenek pontos adataink, hogy hány magyar állampolgár él és dolgozik külföldön. Becslések szerint 120 ezer fő lehet. Ők azok, akik egy évnél hosszabb ideig vannak külföldön. Emellett jelentős még az osztrák határ menti munkavállalási célú – legális és illegális – napi ingázás, ami egy kicsit ebben az esetben is felváltja a kivándorlást. Tehát a rendszerváltás után csökkent a magyarok kivándorlása.

Ezzel szemben nőtt a bevándorlás. Napjainkban mintegy 150 ezer külföldi tartózkodik Magyarországon. Legnagyobb részük, 85%-uk európai, 10%-uk ázsiai, főleg kínai. Az európaiak fele Romániából, 10%-uk az EU-országokból, a többiek főleg a szomszédos magyar lakta vidékekről jöttek. 1984-ig a bevándorlók száma évenként 1500 fő körül mozgott, ezt követően 1984–1988 között 2200–2900 fő között volt. A rendszerváltás után ehhez képest a bevándorlás mértéke jelentősen megnőtt. Pl. 1999-ben már 6984 bevándorlási kérelmet váltottak ki és 6066 külföldiből lett magyar állampolgár. A magyar állampolgárságot kapottak legnagyobb része román állampolgárságát váltja fel magyarra, őket a délszláv háború (1991) óta a Jugoszláviából érkezők követik. Azokat, akik nálunk szeretnének élni, a bevándorlási indítékok alapján három csoportra lehet osztani:

Első csoport: *A határon túlról érkező magyarok.* Ők teszi ki a Magyarországra érkező bevándorlók, majd állampolgárságért folyamodók meghatározó részét.

Az ő bejövetelük azonban nem egy klasszikus bevándorlás. Sokkal közelebb áll az országon belüli migrációhoz, hiszen ezeknek az embereknek az anyanyelve magyar, szülőföldjükön sérelmeknek vannak kitéve, ami növeli a Magyarországról kialakított pozitív képüket, és mindez megnöveli a bevándorlásuk utáni gyorsabb beilleszkedésüket is.

Második csoport: *A fejlett nyugati országokból érkező bevándorlók,* akik rendszerint megtartják eredeti állampolgárságukat. Ők lehetnek külföldi érdekeltségű vagy külföldi vállalkozások ún. „kulcsemberei". Vagy spekulánsok, akik zsebszerződés révén földeket vásároltak. Végül azok, akik lakást vásároltak, és az év egy részét itt töltik. Kétségkívül ez utóbbiak vannak a legtöbben.

1993 óta a megyei közigazgatási hivatalok döntik el a külföldiek ingatlanvásárlási jogát. A külföldiek ingatlanvásárlása – kivéve a termőföldet – előtt úgyszólván nincs akadály. Baranyába pl. évente félezer ingatlanvásárlási kérelem érkezik, és a kérelmek döntő részét jóvá is hagyják.

Harmadik csoport: *A fejletlen vagy a háborús veszélyekkel sújtott országokból érkező illegális bevándorlók, illetve menekültek.*

Magyarországon a határok megnyitásával, majd a szomszédos Jugoszláviában dúló polgárháború következtében jelentősen megnőtt az illegálisan bevándorlók, menekültek száma. *Az ország a nemzetközi migráció szempontjából is tranzitország lett.* A menekültek befogadása nem munkavállalás, hanem bizonyos humanitárius okokból történik. 1997-ben 120 ezer menekült fordult meg Magyarországon, akiknek csak töredéke (9 ezer) kapott menekültügyi státust.

A magyarországi menekültek döntő része nyugatra, Németországba, Ausztriába szeretne jutni, és mivel ehhez nincsenek meg a megfelelő okirataik, a türelmük gyakran elfogy, és ilyenkor bűncselekményekhez folyamodnak. A szervezett bűnözők bizonyos szálai is külföldre vezetnek. Ukránok, a volt Jugoszlávia állampolgárai és szlovákok vannak leggyakrabban a külföldi bűnözök soraiban.

Ha majd a schengeni határok Magyarország határán húzódnak, a menekültek akkor is jórészt a zöldhatáron érkeznek, és ez az országra elviselhetetlenül magas migrációs nyomást gyakorol. Amilyen mértékben növekszik Magyarországra a migrációs nyomás, ugyanolyan mértékben tehermentesítődnek a bevándorlástól a jómódú, központi földrajzi fekvésű régi tagállamok. Ennek a Magyarországra nézve méltánytalan helyzetnek az elkerülése végett olyan új jogszabályokat kell kidolgozni és elfogadtatni még az egyesülés előtt, amely biztosítaná az alaptalan kérelmezők kiszűrését és a megalapozott kérelmező státusának elismerését, illetve a teherviselésnek egy méltányos rendjét.

Összefoglalás

Összegzésként mindenképpen kiemelhető, hogy a rendszerváltás után a szocializmus korához viszonyítva csökkent a területi mobilitás. Ugyanakkor a települések közötti migráció iránya megfordult. A faluból városba való áramlás háttérbe került a városból faluba való áramlással szemben. Ez utóbbiban részt vevő két csoport markánsan eltér egymástól. Az egyik csoport a városi jobb módú középosztály, amely azért megy falura, mert ott családja számára kellemesebb és egészségesebb lakáskörülményeket tud biztosítani, mint a városban. Várható, hogy Budapesten és a nagyvárosok környékén a jómódú középosztály kiemelt falvakba való költözése folytatódni fog. A másik csoportot pedig a városból szociális okok miatt menekülők alkotják. Ez a csoport nem fogja a jövőben jelentősen növelni a falusi lakosság arányát, mert azok, akik akartak, kiköltöztek már. Az e téren bekövetkezett folyamatok azonban egy nagyfokú differenciálódást indítottak el a falvakon belül. Egyes falvak felértékelődtek, míg mások lumpenproletarizálódtak. Ha Budapestet figyelmen kívül hagyjuk, akkor megállapítható, hogy a régiók közötti migráció teljesen egybeesik a külföldi tőkebeáramlás irányával, következésként a migráció ismét felvette a *kelet–*

nyugati irányultságot, ami századokon át jellemezte az országot. A Budapestre való bevándorlás nemcsak, hogy megszűnőben van, hanem Pest megye irányába való kiáramlásba lépett át.

A rendszerváltás után Magyarországra többen települtek be, illetve kérnek állampolgárságot, mint amennyien az országból kivándoroltak. A szocializmus idején ez is fordítva volt, de – leszámítva a világháborúkat lezáró békeszerződések utáni pár évet előtte is nagyobb volt a kivándorlás, mint a bevándorlás. A rendszerváltás után azonban elsősorban határon túli magyarok szeretnének Magyarországra költözni. Ez a trend tehát, a határon túli magyarok anyaországba való költözése tovább fog folytatódni. Ha a schengeni határok Magyarország határán húzódnak, akkor pedig az ilyen bevándorlók száma ugrásszerűen megnő. Változás az is, hogy a nemzetközi migráció szempontjából a XX. század utolsó évtizedében már tranzitország lettünk. Egyes népcsoportok, pl. a kínaiak még célországként is tekintenek Magyarországra. Az ő bevándorlásuk is várhatóan növekedni fog az elkövetkező években.

Irodalom

Andorka R. (1982) *A társadalmi mobilitás változásai Magyarországon.* Budapest, Gondolat.

Juhász J. (1994) Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás. – *Demográfia.* 1. 32–58. o.

Kapitány G. (1998) Munkavállalási célú területi mobilitás jellemzői. – *Területi Statisztika.* 5. 463 74. o.

Kovács T. (1997) A vidékfejlesztés problémái és feladatai. – Kovács T. (szerk.) *A fenntartható mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig. IV. Falukonferencia.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 19–26. o.

Madari E.–Parragi M. (1983) A magyar állampolgárságról szóló új törvény. – Magyar Közigazgatás. 6. 321-328. o.

Mészáros Á. (1995) A népesség területi átrendeződése és települési koncentrációja. – *Statisztikai Szemle.* 2. 553–555. o.

Rédei M. (1994) Munkanélküliség és migráció. – *Munkaügyi Szemle.* 3. 26–30. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

NONPROFIT SZERVEZETEK A KILENCVENES ÉVEK MAGYARORSZÁGÁN

Nárai Márta

Magyarországon a rendszerváltást követően ugrásszerűen megnőtt a civil szervezetek száma, és napjainkra jelentős társadalmi támogatottsággal és növekvő gazdasági potenciállal rendelkező, rendkívül heterogén összetételű nonprofit szféra jött létre (1999-ben a bíróságok mintegy 60 000 civil szerveződést tartottak nyílván [*Czene* 1999]).

Társadalmi jelentőségüket az adja e szervezeteknek, hogy az állampolgárok számára megfelelő keretet biztosítanak az önszerveződésre, lehetővé teszik, hogy meghatározott cél, azonos érdeklődési kör mentén létrehozzák saját egyesületeiket, klubjaikat, szövetségeiket, kifejezzék igényeiket, érvényesítsék érdekeiket. Az önszerveződések a társadalmi–politikai innovációk egyik meghatározó elemei (*Rechnitzer* 1993).

A civil szervezetek az átlagostól eltérő keresletre reagálva sok esetben hiánypótló szerepet is betöltenek, ezáltal fontos szolgáltatói feladatokat látnak el a társadalmi szükségletek kielégítésében. A profitorientált szervezetek számára nem túlságosan kifizetődő területeken (pl. kulturális, szociális, egészségügyi szolgáltatások területén) jelentős szerepet töltenek be. E területeken egyre gyakrabban vesznek át állami, önkormányzati feladatokat, érdekképviseleti és támogatói tevékenységük egyre gyakrabban szolgáltatói feladatokkal is kiegészül (*Bocz* 1999). Szerepük ez irányú növekedése, munkájuk jelentősége az állami szerepvállalás csökkenésével a jövőben feltehetőleg tovább erősödik majd, ehhez azonban stabil és kiszámítható működési feltételrendszer szükséges, melyben jelentős elemet jelent az állami, önkormányzati támogatás.

A nonprofit szervezetek általános jellemzői

A nonprofit szervezetek, a nonprofit szektor a civil társadalom részét képezi, fogalma a XIX. század vége felé a köz- és a magánszféra megkülönböztetésének szándékából született meg (*Farkas* 1995).

A szektor effajta elnevezése napjainkban valószínűleg azért nyert polgárjogot Magyarországon is, mert a szektor definíciójának legáltalánosabb érvényű elemét (nem profitorientált) emeli ki, amely ugyanakkor ideológia-mentes (*Kuti* 1998).

A harmadik szektornak is nevezett szférába tartozó szervezeteknek egyébként nemzetközileg elfogadott jellemzőkkel kell bírniuk, melyek tulajdonképpen azon meghatározó jegyeket jelentik, amelyek a piaci, a kormányzati és az informális szférától megkülönböztetik, elválasztják a nonprofit szervezeteket. E jellemzők Salamon és Anheier szerint hat pontban foglalhatók össze (idézi *Farkas* 1995, 2–4; *Kuti* 1998, 14–15):

A legáltalánosabb érvényű ismérv, illetve megkülönböztető jegy, amely a piaci szektortól határolja el a nonprofit szervezeteket az az, hogy *nem profitorientáltak.* A profitszerzés nem tilos, de az esetleges nyereséget nem oszthatják fel vezetőik, tagjaik, alkalmazottaik között, hanem a szervezet szolgáltatásainak fejlesztésére, céljainak megvalósítására kell felhasználni, vagy a szervezeten kívüli személyek támogatására, adományozására kell fordítani.

A kormányzati szférától való elkülönülésüket az biztosítja, hogy e szervezetek *közhatalmi funkciót nem gyakorol(hat)nak*, továbbá *nem függnek közvetlenül a kormánytól.* Ez a függetlenség működési, gazdálkodási, vezetési autonómiát jelent, ami nem zárja ki, hogy költségvetési pénzeszközökből részesedjenek, azaz állami támogatást kapjanak, vagy közfeladatokat vállaljanak át. Ez utóbbi egyébként a kilencvenes években az állami szerepvállalás csökkenésével egyre jelentősebb méreteket öltött (különösen a szociális és kulturális területeken).

Az informális szférában nyújtott, szintén nem profitorientált szolgáltatásoktól *intézményesültségük* különbözteti meg a civil szerveződéseket. Ennek megfelelően írásban rögzített működési szabályaik és szabályos vezetőségük van.

A szervezetek tevékenységére általában a *közhasznúság, a tágabb közösség érdekeinek szolgálata* a jellemző. A közhasznúság kritériumának teljesítése kiemelt jelentőségre tett szert a szféra hazai jogi–gazdasági szabályozásában 1998 óta, a nonprofit törvény hatályba lépésével.

A nonprofit szervezetek jelentős része tevékenységét *önkéntes munkavállalásra* alapozza (Magyarországon a szektor önkéntes segítőinek száma, pl. 1997-ben közel 400 ezer fő volt), és működésében számít a *magánadományokra* (bevételeik ötöde magántámogatásból származik), azaz civil támogatottságot élveznek.

A szervezetek *nem politikai célokat követnek*, a direkt hatalomgyakorlás szervezetei, a politikai pártok nem tartoznak a nonprofit szférába. A hazai gyakorlatban a politikai pártok nem, de az őket támogató, vagy holdudvarukban működő politikai egyesületek, alapítványok viszont a szektor részét képezik.

E határvonalak a valóságban nem érvényesülnek százszázalékosan, gondoljunk csak az állami részvétellel létrehozott közalapítványokra, a közhasznú tár-

sasággá „minősített" közintézményekre, a pártokkal összefonódva tevékenykedő alapítványokra, ifjúsági szervezetekre vagy akár a – ma még – kötelező kamarai tagságra.

Nonprofit szervezetek az Európai Unióban

Az EU nonprofit szektorral kapcsolatos politikája

Az Európai Közösség Bizottsága 1997-ben *„Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítése Európában"* címmel kidolgozott egy közleményt, amely uniós szinten az első olyan dokumentum, ami az EU nonprofit szférával kapcsolatos politikáját fogalmazza meg.

A közlemény megfogalmazását az tette indokolttá, hogy a hetvenes évektől kezdődően Európa-szerte a nonprofit szektor jelentős mértékű növekedése tapasztalható, a „szolgáltatások privatizációjának folyamata" szinte mindenütt megfigyelhető; a pénzügyi válságok következtében és a kormányzatok azon törekvése végett, hogy a jóléti kiadásokat csökkentsék a civil szerveződések jelentős feladatokat vesznek át az államtól (*Az Európai Közösség...* 1998, 2). A szektor így egyre központibb szerepet tölt be a szolgáltatások ellátása terén, a megnövekedett szerepvállalás finanszírozása azonban nem teljes mértékben megoldott.

Az EU felismerve az önkéntes szervezetek szerepének jelentőségét az Európai Közösség Bizottsága gondozásában 1993-ban az összes tagállamban egy kérdőíves vizsgálatot folytatott a nonprofit szerveződések körében (*Az Európai Közösség...* 1998, 48). E felmérés rávilágított arra, hogy a tagállamok mindegyikében vannak hiányosságok a nonprofit szektor szerepéről és jelentőségéről való gondolkodást, szabályozást, politikát és gyakorlatot illetően.

E vizsgálat alapozta meg az említett *„Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítése Európában"* című közleményt, melynek megírása azonban nem tartozott a legfontosabb prioritások közé, hiszen közel öt esztendő kellett az elkészüléséhez.

A dokumentum elkészítéséhez a döntő lökést az 1996-ban megrendezett Európai Szociálpolitikai Fórum adta, melynek célja nem más volt, minthogy az Európa-szerte jelentkező társadalmi problémákra a nonprofit szektor bevonásával, e szerveződésekkel való szorosabb együttműködés segítségével keressen megoldást.

A közlemény nem ír elő kötelezően követendő eljárásokat, csupán ajánlásokat fogalmaz meg. Leghangsúlyosabb megállapítása az, hogy mind az egyes tagállamok, mind összeurópai szinten ki kell alakítani a nonprofit szervezetek működésének keretet adó, azt szabályozó átlátható, kiszámítható támogatási,

jogi és költségvetési rendszert (*Az Európai Közösség...* 1998, 7). Hogy nemzeti szinten az ajánlásokból, javaslatokból mi és milyen mértékben fog megvalósulni, az az egyes tagállamok döntésétől függ. Mindenesetre az elmondható, hogy napjainkra folyamatos kapcsolat, párbeszéd jött létre a harmadik szektor képviselői, az Európai Közösség Bizottsága és az Európai Parlament között. A Bizottságnak köszönhetően különböző finanszírozási programok öntevékeny szervezetek számára is hozzáférhetővé váltak (pl. Strukturális Alapok, PHARE, TACIS, Leonardo da Vinci program, Európai Önkéntes Szolgálat program, Harmadik Szektor és Foglalkoztatás költségvetési tételek), hozzájárulva ezzel a megnövekedett feladatok ellátásához szükséges források előteremtéséhez. Becslések szerint az Európai Unió a különböző pályázatok, programok keretében évente 800 millió ECU-vel segíti az öntevékeny szervezetek szerepvállalását (*Az Európai Közösség...* 1998, 34).

Az EU országokban működő önkéntes szerveződések legfontosabb jellemzői

Írásunk eme részében alapvetően az Európai Közösség Bizottsága 1993-as felmérésének eredményeire támaszkodunk.

A kutatás eredményei alátámasztották azt a közhelyszámba menő megállapítást, hogy az utóbbi két–három évtizedben jelentős mértékben növekedett a civil szerveződések száma. A kérdőívre válaszoló szervezetek kétharmadát 1971 után, 45%-át pedig 1981 után alapították (*Az Európai Közösség...* 1998, 49). A növekedés üteme a nyolcvanas évektől szinte robbanásszerű volt, melyben szerepet játszott az előző fejezetben említett okok (pénzügyi válságok, a kormányok törekvése a jóléti kiadások lefaragására) mellett az is, hogy az emberek az állami intézmények által uniformizált és eléggé személytelen módon nyújtott szolgáltatások helyett egyre inkább egyénre szabott, ügyfél (kliens)-orientált szolgáltatásokat igényeltek; növekedett az emberek jóléte és szabadideje; újabb és újabb társadalmi méretű szükséglet és igény fogalmazódott meg (pl. a környezet védelme, békemozgalmak, emberi jogok védelme stb.); egyes tagországokban olyan politikai változások történtek, amelyek lehetővé tették, hogy öntevékeny szervezetek alakulhassanak. Ez történt például Spanyolországban és Portugáliában, mely országokban a nonprofit szektor átlagosan fiatalabb képződmény, mint a többi uniós országban, ugyanis a szervezetek 84–85%-a 1971 után, közel kétharmada pedig 1981 után jött (jöhetett) létre (*Az Európai Közösség...* 1998, 49).

Arra nézve, hogy az Európai Unión belül hány ember tagja valamilyen civil szerveződésnek, nincsenek pontos adatok, de a tagállamok becslései alapján a lakosság harmada–fele részt vesz ilyen szervezetek tevékenységében. Az Európai Közösség Bizottsága kérdőívét kitöltő szerveződések több mint fele 200-nál, 40%-uk pedig 100 főnél kevesebb tagot számlál, de nem ritkák az olyan nagy szervezetek sem, amelyek 5000 fő feletti taglétszámmal büszkélkedhetnek

(arányuk 15%) (*Az Európai Közösség...* 1998, 28; 50). A nagyobb szervezetek általában régebben alakultak, földrajzilag nagyobb területre terjed ki tevékenységük, és gyakran az oktatás vagy az egészségügyi–szociális szolgáltatások területén tevékenykednek.

Az öntevékeny szervezetek gyakorlatilag az élet minden területén jelen vannak, színesítik és segítik az emberek életét, jelentős gazdasági erőt képviselnek, illetve az önkéntes munkavégzés mellett egyre több embert foglalkoztatnak hivatalos keretek között is – részmunkaidőben vagy teljes állásban –, azaz munkahelyteremtő szerepük is egyre meghatározóbb. Pl. Franciaországban az 1980 és 1990 között létrejött minden hetedik, Németországban minden nyolcadik–kilencedik munkahelyet a nonprofit szektor adta, a kilencvenes években pedig az Egyesült Királyságban illetve Franciaországban a munkavállalók 4–4,2%-át a nonprofit szervezetek alkalmazták, de Németországban is közel van ez az arány az említett értékhez (3,7%). Ez utóbbi országban kiemelkedő az önkéntes szervezetek egészségügyben betöltött szerepe, az otthoni betegápolási szolgáltatások 60%-át a szektor szervezetei nyújtják, Franciaországban ez az arány 50%, Olaszországban 40%; az oktatás területén is meghatározó szerepet játszik e szektor, pl. az Egyesült Királyságban az általános és középiskolák több mint ötöde nonprofit formában működik (*Az Európai Közösség...* 1998, 25–26).

Természetesen a civil szerveződések tevékenységében az önkéntes munkavégzés továbbra is meghatározó, a szervezetek döntő többségének (81%-ának) munkájában önkéntesek is részt vesznek, 14%-uknál pedig csak rájuk számítanak, azaz egyáltalán nem alkalmaznak fizetett munkaerőt. Elsősorban a kultúra, a hobbi, a szabadidő szférájában munkálkodó szerveződések támaszkodnak nagyobb mértékben önkéntesekre. A felmérés szerint egy önkéntes hetente átlagosan kilenc óra munkával segíti szervezetének tevékenységét.

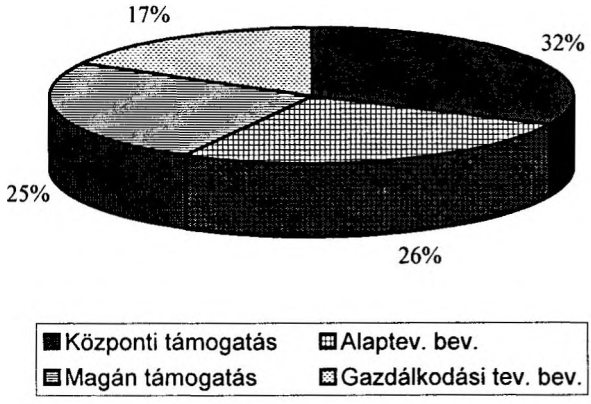
A fizetett munkaerő alkalmazásának lehetőségét természetesen a szervezetek nagysága, tevékenysége és anyagi kondíciói nagymértékben meghatározzák. A fizetett alkalmazottakat is foglalkoztató nonprofit szervezetek többségénél a teljes vagy részmunkaidős foglalkoztatottak száma csekély (1–5 fő között mozog), 17%-uk azonban 50 főnél is több embernek ad munkát (*Az Európai Közösség...* 1998, 51–52).

Az Európai Közösség Bizottsága felmérése kiterjedt a nonprofit szervezetek forrásainak és tevékenységi körének elemzésére is. A bevételi forrásokat saját és külső forrásokra bontották, az előbbi kategóriát a szolgáltatások értékesítéséből, termékek eladásából származó bevételek, a tagdíjak, a befektetésekből és a szerződéses kapcsolatokból származó jövedelem alkotta; az utóbbi csoportba a kormányzati szervektől, magánszemélyektől, vállalatoktól, nemzetközi szervezetektől, alapítványoktól vagy EU-s intézményektől kapott támogatások sorolódtak. A vizsgált szerveződéseknél a belső és a külső források aránya átlagosan közel azonos mértékű volt (45–55%), azaz az öntevékeny szervezetek többsége

a működéséhez szükséges anyagi javak közel felét saját maga teremti elő, míg másik felét külső forrásokból szerzi meg. A saját források legnagyobb részét a tagdíjak és a szolgáltatások értékesítéséből származó bevételek tették ki (30–30%), a külső források több mint felét a kormányzati szervektől kapott támogatás, több mint ötödét pedig a magánadományok jelentették (*Az Európai Közösség...* 1998, 54–55). Nem téve különbséget a belső és külső források között, és az összbevétel struktúráját tekintve elmondható, hogy legjelentősebb bevételi forrásnak a központi támogatások számítottak, a szektor szervezetei bevételeinek harmada a kormányzati szervektől származott. Ezt az alaptevékenységből származó bevétel és a magántámogatások követik, közel fele-fele arányban. Ez utóbbi forrástípus majdnem felét a lakossági hozzájárulások teszik ki. A gazdálkodási tevékenységből származó bevétel, mint látni fogjuk, korántsem olyan meghatározó, mint a magyarországi szervezeteknél *(1. ábra)*.

1. ábra

A nonprofit szervezetek bevételi struktúrája az EU-ban



Forrás: Az Európai Közösség... 1998, 55. oldal alapján.

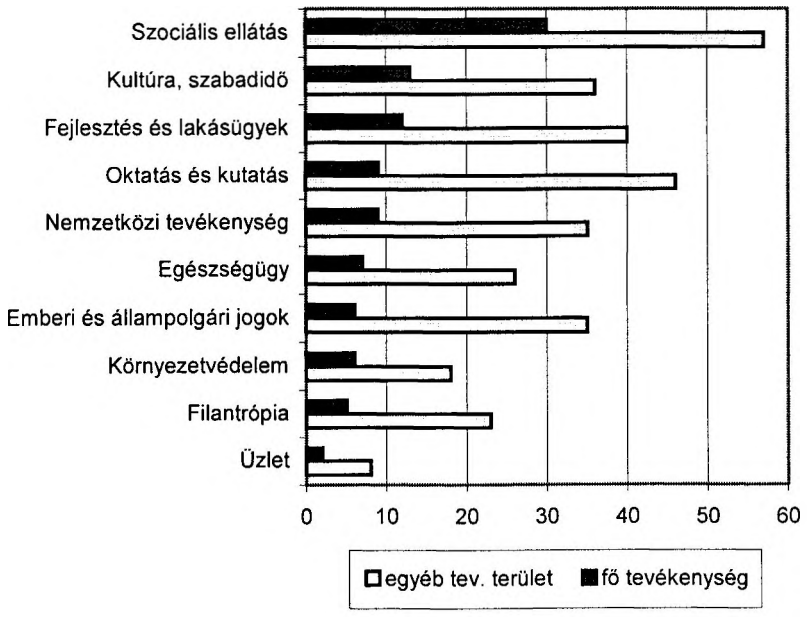
A tevékenységi területet illetően a kérdőívet kitöltő nonprofit szervezeteknek lehetőségük volt arra, hogy fő tevékenységi területük mellett megjelöljék azokat a szegmenseket is, ahol még aktívan tevékenykednek. A *2. ábrán* látható, hogy a szervezetek relatív többsége (30%-a) fő tevékenységét a szociális szférában fejti ki, de mellettük még közel ilyen arányban találhatók meg azok, akik e területen is aktívan jelen vannak. A fő működési területet tekintve második helyen a kultúra és/vagy szabadidő, harmadik helyen pedig a lakásügyek és különböző fejlesztési tevékenységek állnak. Legalacsonyabb viszont az elsősorban üzleti és szakmai tevékenység végzésére, illetve kimondottan

jótékonyság (filantrópia) céljából létrejött szerveződések aránya, bár ez utóbbi törekvés egyéb tevékenységként a szervezetek közel ötödénél jelen van.

Az emberi és állampolgári jogok védelmét, érvényesítését más területen való szerepvállalásuk mellett felvállaló szervezetek aránya is lényegesen magasabb, mint az elsődleges (fő) tevékenységként e területet megjelölők aránya. Ugyanez mondható el igazából minden tevékenység területről – egyetlen kivétel az üzleti, szakmai szféra. A szociális szolgáltatások után egyébként leggyakrabban az oktatás és kutatás, illetve a lakásügyek, fejlesztések területén vállalnak szerepet a nonprofitok. Az eredményekből levonható egyik legfontosabb konzekvencia az, hogy az öntevékeny szerveződések többségét „multifunkcionalitás" jellemzi.

2. ábra

A nonprofit szervezetek megoszlása fő, illetve egyéb tevékenységi területük szerint az EU-ban (%)



Forrás: Az Európai Közösség... 1998, 57. oldal alapján.

A magyarországi nonprofit szféra[1]

A fejlődés üteme

A szocialista időszakban lakossági törekvésként létrehozott önkéntes, öntevékeny szerveződések csak a politikai hatalom által megtűrt vagy éppenséggel preferált, politikailag semleges területen működhettek, a társadalmi szervezetek többségét sport- és szabadidős szervezetek, illetve tűzoltó egyesületek tették ki. Az alapítvány intézményét 1948-ban „nem kívánt intézménynek" minősítették, létrehozására évtizedekig nem volt lehetőség, de sok, a második világháború előtt sikeresen működő egyesületet is feloszlattak.

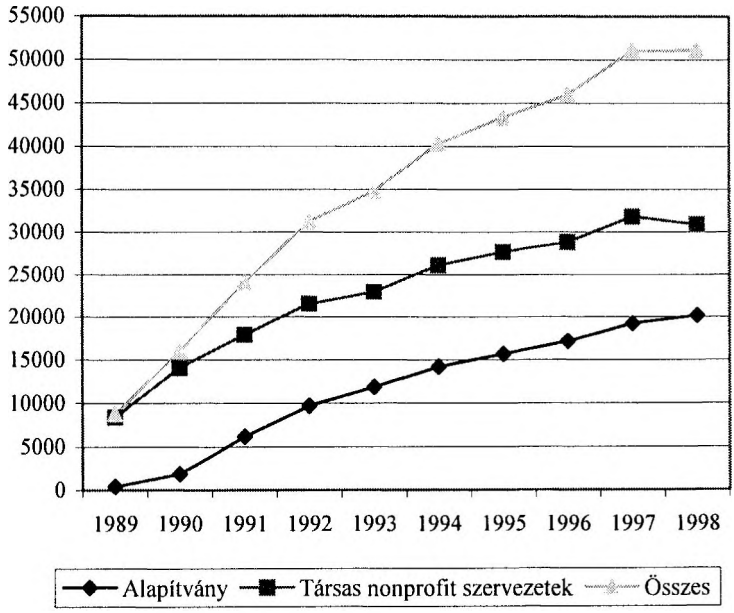
A civil szervezetek politikai és jogi legitimitása csupán a nyolcvanas évek végétől változott meg: 1987-től újra lehetőség nyílt az alapítványtevésre, 1989-ben pedig elfogadásra került az egyesülési szabadságról szóló törvény, törvényi garanciákat teremtve a társadalmi szerveződések számára, amelyek ma már számos formában működhetnek. A politikai enyhülés következtében a nyolcvanas években lassan megindult az öntevékeny szervezetek számának a növekedése, ami aztán a rendszerváltást követően felgyorsult, és minden várakozást felülmúló fejlődésen ment keresztül, mutatva e szféra szükségességét.

Legjelentősebb volt a növekedés mértéke a nyolcvanas–kilencvenes évek fordulóján, illetve az évtized legelején, amikor a kedvező és viszonylag laza, bürokráciamentesebb szabályozás és az önszerveződés évtizedekig nem tapasztalt szabadsága, lehetősége különösen kedvezett a szervezetek létrejöttének. A növekedés üteme az évtized második felében némileg lassult, de a szféra fejlődése továbbra is töretlen. 1989 és 1990 között közel megkétszereződött, a következő két évben pedig ismét duplájára nőtt a nonprofit szervezetek száma, így 1992-ben már több mint 30 ezer társadalmi önszerveződést tartottak nyilván. 1995-re számuk 40 ezer fölé került, 1998-ban már az 50 ezret is meghaladta, sőt a bíróságok nyilvántartása alapján 1999 év végén közel 60 ezer bejegyzett nonprofit szervezet volt hazánkban, ami azt jelenti, hogy egy évtized alatt hatszorosára nőtt a szektor nagysága *(3. ábra)*.

Különösen az alapítványok esetében óriási a változás mértéke: 1989-ben 400 alapítvány működött, 1992-ben már közel tízezer, 1998-ban pedig már húszezer, azaz számuk ötvenszeresére nőtt egyetlen évtized során. Számbeli növekedésük a szektoron belüli arányuk jelentős növekedését is eredményezte, ugyanis míg a nyolcvanas évek legvégén a civil szerveződéseknek csupán 4,5%-a volt alapítvány, addig a kilencvenes évek végén már a szervezetek közel 40%-a e formában működött.[2]

3. ábra

A nonprofit szervezetek számának változása a kilencvenes években



Forrás: Magyarország évtizedkönyve 1998.; KSH 1998.

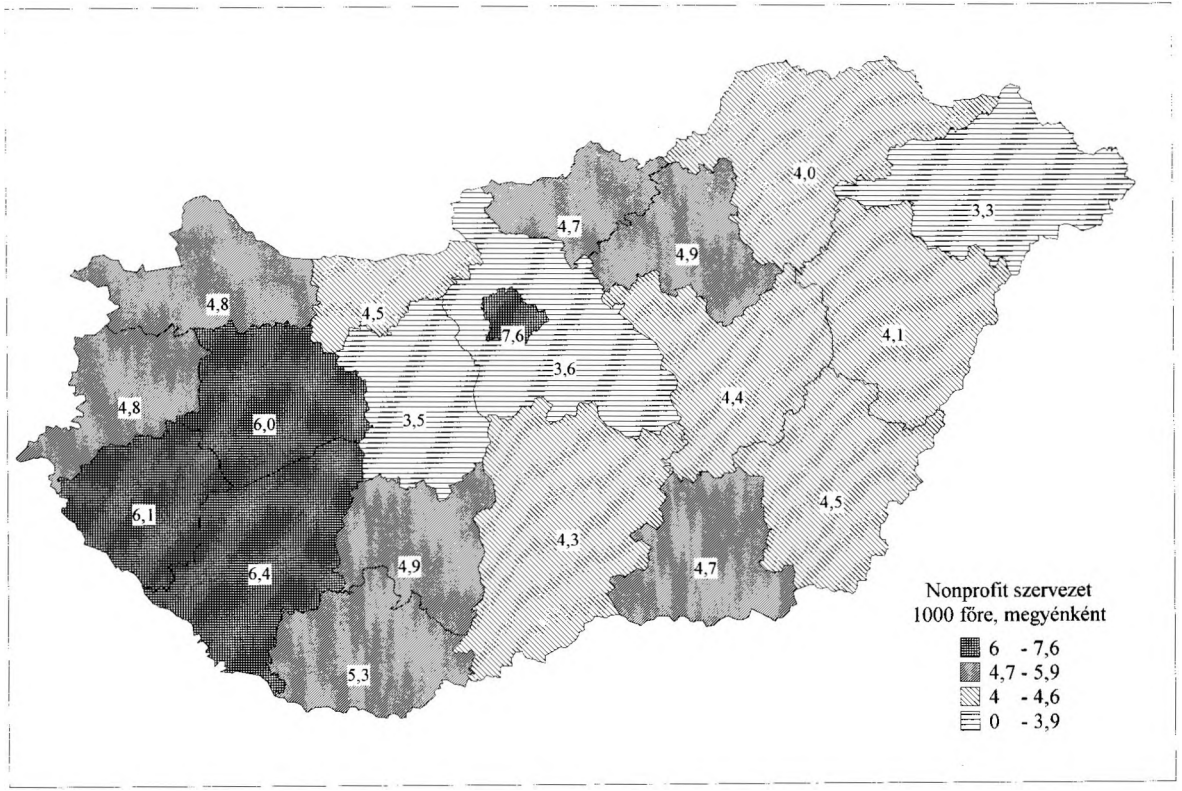
A szféra területi vetülete

A civil szféra területi megoszlását tekintve a legtöbb önszerveződés, mind az alapítványokat, mind a társas nonprofit szervezeteket illetően a fővárosra (a szervezetek több mint negyede), illetve Budapestnek köszönhetően a Közép-magyarországi régióra (a szervezetek harmada) koncentrálódik. A többi régióban jóval kevesebb a szervezetek száma, ami 1998-ban 5100–6000 között mozgott, így részesedésük jóval alacsonyabb, 10–12%, tehát e téren nincsenek igazán markáns eltérések közöttük. Sőt az egyes régiókra, illetve megyékre vonatkozó arányok az évek során is nagy állandóságot mutatnak, azaz pl. a kilencvenes évek végén szinte hajszálpontosan ugyanazokat az értékeket találhatjuk, mint az évtized közepén, csupán a szervezetek száma növekedett, de a megoszlásukat tekintve területi átrendeződés nem történt, a növekedés üteme tehát közel hasonló mértékű volt az egész országban.

Sokkal árnyaltabb kép bontakozik ki azonban, ha az 1000 lakosra jutó önszerveződések számát – ami jobban kifejezi egy térségben való elterjedtségüket – nézzük meg *(4. ábra)*.

4. ábra

Az 1000 főre jutó nonprofit szervezetek száma 1998-ban



Forrás: KSH 1998 alapján saját számítás.

Budapest (7,6), és ennek köszönhetően a Közép-magyarországi régió (6,2) előnye e téren is megfigyelhető, de korántsem oly nagy mértékű (sőt!), mint a szervezetek abszolút számát tekintve. A főváros mellett kiemelkedő a harmadik szektor elterjedtsége Somogy, Zala és Veszprém megyében, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Fejér és Pest megyében viszont a legalacsonyabb, az 1000 főre jutó szerveződések száma nem éri el a négyet sem. A régiókat tekintve Közép-Magyarország után a Dél-Dunántúlon (5,6), illetve a Nyugat-Dunántúlon (5,2) a legjelentősebb a civil szféra szerveződéseinek jelenléte, a legkedvezőtlenebb pedig az Észak-Alföldön (3,9).

Az évtized végéhez képest a kilencvenes évek első felében még némileg más volt a szektor jelenlétének területi vetülete: 1993-ban, pl. Budapest, illetve Somogy megye mellett Győr-Moson-Sopron megye dicsekedhetett a legjobb mutatóval, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Pest megye mellett viszont nem Fejér megyében, hanem Borsod-Abaúj-Zemplénben és Hajdú-Biharban volt a legalacsonyabb a társadalom önszerveződési aktivitása.

Majd a tanulmány egy későbbi részében látni fogjuk, hogy nem is igazából a nonprofit szektor elterjedtsége, hanem a lakosság támogatása, az önszerveződések működéséhez való hozzájárulása az, amit egy-egy térségben, régióban nagymértékben meghatároz a gazdaság állapota: a gazdaságilag legjobban prosperáló és a jövedelmi viszonyokat tekintve is jobb helyzetben lévő régiókban (Közép-Magyarország, Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl) magasabb a nonprofit szféra lakosság általi támogatottsága *(1. táblázat)*.

A főbb településtípusokat véve figyelembe elmondhatjuk, hogy az évtized második felében már minden városban jelen voltak az állampolgárok önszerveződései, többségükben 10 és 50 közötti számban, de a megyeszékhelyeken 100 felett. A községek döntő többségének életéhez is hozzátartozik jelenlétük, szerepvállalásuk, a nagyobb falvakban általában 4–9, a kisebbekben jellemzően 1–3 önszerveződés található, melyek többsége azonban tűzoltó vagy sportegyesület.

A társas nonprofit szervezetek terítettsége egyenletesebb, mint az alapítványoké, melyek harmada a fővárosba, negyede pedig a megyeszékhelyekre koncentrálódik. Bár az évtized végén minden megyeszékhelyen 100 felett volt az alapítványok száma, az évtized elejéhez képest hasonlóan azonban a jelentősebb felsőoktatási–szellemi központokban (pl. Debrecen, Pécs, Miskolc, Szeged) erőteljesebb e szervezeti forma jelenléte (az évtized eleji állapotokról lásd bővebben: *Rechnitzer* 1998). Ez érthető is, hiszen az alapítványok jelentős része (harmada) az oktatás területén tevékenykedik, így elsősorban a megfelelő képzési–oktatási bázissal, potenciállal rendelkező centrumokban, városokban szerveződnek meg. Községi szerepvállalásukra jellemző, hogy e települések közel felében, az 1000 főnél kisebb falvak kétharmadában nincsenek jelen. A

községekben található önszerveződések általában egyesületi formában vagy egyéb társadalmi szervezetként (pl. klubok, körök) működnek.

Az önszerveződések létrejöttének terjedése követte a településhálózat sajátosságait, hiszen az „indulás éveiben" leginkább a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a nagyobb centrumokban kezdődött el a civil szféra szerveződése, majd a közép- és kisvárosokban is egyre nagyobb számban hozták létre a nonprofit szervezetek különböző formáit, a községekben csak később jelentek meg, és még ma is jelentős részükben, elsősorban a kisebbekben nincsenek jelen. Azaz a szektor terjedésében ún. hierarchikus diffúzió figyelhető meg (*Rechnitzer* 1998, 541).

A nonprofit szervezetek legfontosabb működési jellemzői a kilencvenes években

1992 óta rendszeres, teljes körű felmérések készülnek a magyar nonprofit szféráról. E felmérés eredményeire támaszkodva elmondható, hogy a szervezetek közel 90%-a (88,4%) 1985 után, kétharmada 1990 után alakult. A korábban említett teljes alapítványtevési tilalom miatt az alapítványok a legfiatalabb képződmények, szinte teljes körük 1987 után jött létre, 87%-ukat pedig 1990 után alapították. Az egyesületek 20%-a már 1985 előtt is létezett, de az érdekképviseleti szerveződésekkel egyetemben e szervezetek több mint fele is csak a kilencvenes években kezdte tevékenységét.

Sajnos, hasonlóan az uniós tagállamokhoz, hazánkban sem rendelkezünk teljes körű és teljes mértékben megbízható adatokkal arra nézve, hogy hány ember tagja illetve hány ember tevékenykedik a nonprofit szektorban. A nyolcvanas évek végén 3 millió, míg a kilencvenes évek második felében csaknem 4 millió tagot számláltak az egyesületi formában működő önszerveződések, az érdekképviseletek tagsága pedig 1 millió főre tehető. Ez a szám egy 10 milliós ország esetében igazán jelentősnek mondható.

Nagymértékben változott az egy egyesületre jutó tagok száma is. Míg 1989-ben átlagosan 350 fős tagsággal bírt egy-egy szervezet, addig az egyesületek számának növekedésével csökkent az átlagos taglétszám (a fiatalabb szerveződések általában kisebbek, kevesebb fővel alakulnak), nem is kismértékben: a kilencvenes évek második felében már átlagosan kevesebb, mint 150 főt számlált egy-egy egyesület. Kiemelkedő átlagos taglétszámmal (728) bírnak a szociális ellátást végző egyesületek, de a kutatás, valamint a jogvédelem területén tevékenykedők is lényegesen nagyobbak, mint az egyéb, más tevékenységterületen működő társaik.

Önkéntes munka vagy fizetett alkalmazottak?

A nonprofit szervezetek egyik fontos sajátossága az öntevékenység, az önkéntes munkavégzés. Láttuk, hogy az EU országaiban mennyire meghatározó mind a szektor egészét, mind egy-egy szervezetet tekintve az önkéntes munka aránya (a szervezetek 14%-ánál csak önkéntesek, döntő többségüknél pedig önkéntesek is dolgoznak). Magyarországon az eltérő anyagi lehetőségek és a friss képződmények miatt némileg másként fest a dolog. A szektor önkéntes segítőinek a száma az évtized második felében kb. 400 000 fő volt, de a szervezeteknek csupán 41%-a támaszkodott munkájukra. Ők viszont átlagosan 19–20 fő, azaz jelentős önkéntes gárda segítségére számíthattak. Kiemelkedően magas volt az önkéntesek száma a szabadidő, hobbi és a sport tevékenységet felvállaló szerveződéseknél.

A magyar nonprofit szervezeteknek még csak kis része (17%-a) képes fizetett munkaerőt alkalmazni. A főállású alkalmazottat foglalkoztató szervezetek több mint fele is csak egy, maximum két főt alkalmaz. A kilencvenes évek elején több mint 30 ezer embernek adtak munkát hivatalos munkaviszony keretében az öntevékeny szerveződések, az évtized második felére ez a szám közel két és félszeresére emelkedett (75 823 fő). A főállású, teljes munkaidőben foglalkoztatottak esetében a növekedés mértéke némileg nagyobb volt, számuk közel megháromszorozódott (16 207 főről 47 709 főre növekedett), arányuk pedig a korábbi 39%-ról 63%-ra növekedett a nem főállású alkalmazottak „rovására", akik részesedése 59%-ról 29%-ra csökkent.

Az adatokból jól látható, hogy napjainkban Magyarországon a nonprofit szervezetek foglalkoztatóként való fellépése, munkahelyteremtő szerepe még nem annyira meghatározó és jelentős, mint számos nyugat-európai országban. Ez azonban a szektor fejlődésével feltehetőleg be fog következni, hiszen megfigyelhető, hogy folyamatosan és jelentősen növekszik a szektorban foglalkoztatottak száma, különösen igaz ez a főállású, teljes munkaidős alkalmazottak számát tekintve.

A fizetett munkaerő alkalmazását nagymértékben befolyásolja az, hogy az adott szerveződés folytat-e vállalkozási tevékenységet, ugyanis az ilyen szervezetek között minden második munkáját fizetett alkalmazott(ak) is segíti(k) (*Vajda* 1999, 630). Az anyagi kondíciók mellett a szervezeti formával és az önszerveződésnek székhelyet adó település típusával is szoros kapcsolatban állnak a foglalkoztatás lehetőségei.

A főállású munkavállalók döntő többségét (75%-át) az egyesületek, közhasznú társaságok foglalkoztatták (közel fele-fele arányban), legkevésbé viszont az érdekképviseletek munkájában vesznek részt fizetett alkalmazottak. A legtöbb teljes munkaidős alkalmazott a területfejlesztés, gazdaságfejlesztés, illetve a sport területén tevékenykedő szervezeteknél található, viszont jelenlé-

tük szinte elhanyagolható a közbiztonsági (pl. polgárőrségek) és a politikai nonprofitoknál. A főállású, de részmunkaidőben dolgozók száma a szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknél kiemelkedő.

Jelentős a településtípus szerinti területi koncentráció is – az önszerveződések által foglalkoztatott fizetett alkalmazottak több mint 40%-a Budapesten, harmada a megyeszékhelyeken tevékenykedő szervezeteknél talált munkát, községi jelenlétük nagyon alacsony (7% körüli) volt –, ami azzal van összefüggésben, hogy a nagyobb központokban, jelentősebb centrumokban lényegesen kedvezőbbek a szektor lehetőségei, a szervezetek általában nagyobbak, bevételeik is magasabbak, hiszen az önszerveződések számára juttatott források döntő többsége – legyen szó akár központi, akár nemzetközi, akár magántámogatásokról – pl. e településekre áramlik.

A főváros kiemelkedő statisztikáinak köszönhetően a Közép-magyarországi régióban foglalkoztatja a civil szféra – mind számukat, mind arányukat tekintve – a legtöbb főállású, illetve nem főállású alkalmazottat. E régiót követően a Dél-Dunántúlon (köszönhetően Baranya megyének) és az Észak-Alföldön töltenek be kiemelkedő munkahelyteremtő szerepet a nonprofit szervezetek, a gazdaságilag kedvező helyzetben lévő, alacsony munkanélküliséggel sújtott régiókban (Nyugat- illetve Közép-Dunántúl) jóval kevesebb (majdnem feleannyi) főállású, fizetett munkaerőt találunk a harmadik szektorban, azaz az önszerveződések foglalkoztatóként való fellépése e térségekben csekélyebb. E területi eltérés talán egyrészt a településhálózat sajátosságaiból fakad (pl. Nyugat-Dunántúl: aprófalvak, kisebb községek), a községekben, különösen a kis falvakban pedig nem igazán jellemző, hogy munkaadóként lép fel a lokális önszerveződés, másrészt e gazdaságilag prosperáló régiókban bővebb a munkahelyek kínálata is, és az emberek inkább a magasabb munkabéreket fizető piaci szektorban próbálnak elhelyezkedni.

Források

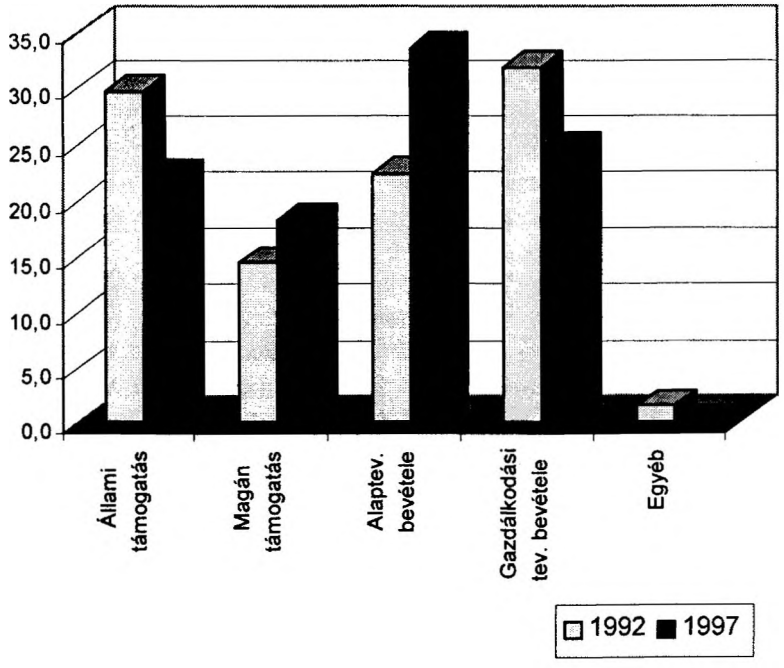
Fizetett alkalmazott(ak) foglalkoztatásához megfelelő, stabil és kiszámítható anyagi háttér szükségeltetik, amit nagyon sok szerveződés nem mondhat el magáról, és láthattuk, hogy elsősorban a vállalkozási tevékenységből is bevételhez jutó szervezetekre jellemző leginkább, hogy nem csak önkéntesek munkájára támaszkodnak. De hogyan is néz ki a szektor bevételi struktúrája, milyen a legfontosabb bevételi források megoszlása?

1992 és 1997 között az összes bevételek értéke közel két és félszeresére nőtt, melyen belül az alaptevékenységből származó bevételek értéke közel háromszorosára, a magánadományok nagysága pedig több mint háromszorosára emelkedett *(5. ábra)*, ami jól mutatja a szféra társadalmi támogatottságának változását is. 1996-ig mindkét bevételi forma összbevételen belüli aránya növekedett, azonban 1997-ben a magántámogatások mértéke – köszönhetően a külföldi

támogatások apadásának – csökkent, és először került 20% alá. Az alaptevékenységből származó bevételek aránya tovább növekedett, melynek eredményeként a nonprofit szervezetek forrásainak harmada alaptevékenységükből származik. A gazdálkodási tevékenységből származó bevételek aránya az évek során folyamatosan csökkent, melynek köszönhetően még mindig magas, de már nem a legmagasabb e forrástípus aránya. A leghullámzóbb változáson a kormányzati támogatások részesedése ment keresztül, 1992-ben az aránya már 30% is volt, de azt követően jelentősen lecsökkent, majd az évtized közepétől 22% körül állapodott meg, azaz az uniós nonprofit szervezetekhez képest a magyar szerveződéseknek lényegesen alacsonyabb központi támogatási hányaddal kell beérniük.

5. ábra

A nonprofit szektor bevételi forrásainak megoszlása 1992-ben és 1997-ben



Forrás: Magyarország évtizedkönyve 1998.; KSH 1999.

Az ún. külső források (állami és magántámogatások) aránya az évek során 40–45% között mozgott, így a magyar önszerveződések a működésükhöz szükséges pénzeszközök nagyobb részét belső forrásokból fedezték, szemben nyugat-európai társaikkal, ahol az arányok némileg hasonlóak, csak fordított mértékben (l. korábban).

A szervezetek törékenységét mutatja, hogy bevételi struktúrájuk egyáltalán nem kiegyensúlyozott, döntő többségük működése lényegében egyetlen finanszírozási forrástól függ, csupán harmadukra jellemző a több lábon állás, de vannak olyanok is, akik nem minden évben rendelkeznek pénzbevétellel. Természetesen ez nem feltétlenül jelenti működésük szüneteltetését, hiszen lehet, hogy számíthatnak természetbeni támogatásra vagy önkéntesek munkájára, de életük mindenképpen nehezebbé és kiszámíthatatlanabbá válik így.

1997 óta fontos bevételi forrást jelent a szektor számára a lényegében központi támogatásnak minősülő, a személyi jövedelemadó 1%-ának az állampolgárok döntésére bízott felajánlása (1997-ben értéke nem érte el a 2 Mrd Ft-ot, két év múlva már közel volt a 3 Mrd Ft-hoz). Az adózók ezzel a felajánlással lehetőséget kapnak arra, hogy közvetlenül beleszóljanak az állami támogatás elosztásába. Sajnos azonban még sokan nincsenek tisztában ennek jelentőségével, és nem élnek e lehetőséggel, az adófizetők közel 40%-a még egyetlen évben sem tett felajánlást. Legritkábban a községekben élők élnek e törvény adta lehetőséggel, melynek egyik oka, hogy e településeken kevesebb a támogatásra jogosult szervezet, a legmagasabb viszont a megyeszékhelyeken élők aktivitása e téren, ahol magas a potenciális kedvezményezettek köre és az informális háló, a lakóhellyel való érzelmi azonosulás is meglehetősen erős még (*Vajda–Kuti* 2000, 60).

A községekben, kisebb városokban tapasztalható alacsonyabb felajánlási aktivitás és a viszonylag kis összegek ellenére is örvendetes tény, hogy a kisebb méretű, kevesebb bevétellel rendelkező, központi támogatásokat szinte egyáltalán nem kapó, vidéki önszerveződések is hozzájuthatnak az 1%-os felajánlások révén költségvetési támogatáshoz. 1997-ben pl. a személyi jövedelemadóból részesülő szervezetek 8%-a községi, negyede pedig nem megyeszékhelyen, de városban működő szerveződés volt, ezzel szemben az egyéb központi támogatásból származó bevételek háromnegyede Budapestre, 14%-a pedig a megyeszékhelyekre áramlott, és a támogatott szervezeteknek csupán 3%-a volt községi. De pl. a vállalati vagy külföldi támogatások döntő többsége (66–80%-a) is fővárosi szervezetekhez kerül, községi szerveződések csak elvétve jutnak hozzá ilyen jelegű bevételekhez, forrásokhoz.

Az adó 1%-ának felajánlási hajlandóságában az ország egyes térségei között jelentős eltéréseket tapasztalhatunk. Az említett évben (1997) legalacsonyabb Nógrád megyében volt, itt az összes adófizető kevesebb, mint 13%-a támogatott ily módon valamilyen civil szerveződést. Legnagyobb arányban a budapestiek

(az adófizetők kétötöde) és a Győr-Moson-Sopron megyeiek (az adófizetők több mint negyede) éltek ezzel a támogatási lehetőséggel, amelyből átlagosan a szervezetek közel harmada részesedett. Veszprém, Somogy, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a kedvezményezettek aránya nem érte el a 30%-ot, Nógrádban még a 20%-ot sem. Jász-Nagykun-Szolnok és Csongrád megyében viszont a 35%-ot is meghaladta, azaz e területeken az alacsonyabb felajánlási hajlandóság ellenére a szervezetek szélesebb rétege részesedett a személyi jövedelemadóból származó forintokból.

Az SZJA 1%-ának felajánlása mellett a konkrét pénzbeli lakossági adományok területi eloszlását is megvizsgáltuk. 1997-ben közel 15 milliárd Ft-tal támogatták a magánemberek a civil szerveződéseket, ami jelentős hozzájárulásnak tekinthető a szektor működéséhez. A Közép-magyarországi régióban, a budapesti szervezetekhez befolyt ez irányú bevételek kiemelkedő mennyiségének köszönhetően közel akkora lakossági hozzájárulás összpontosult, mint a többi hat régióban összesen (7,5 Mrd Ft szemben a 8,5 Mrd Ft-tal).

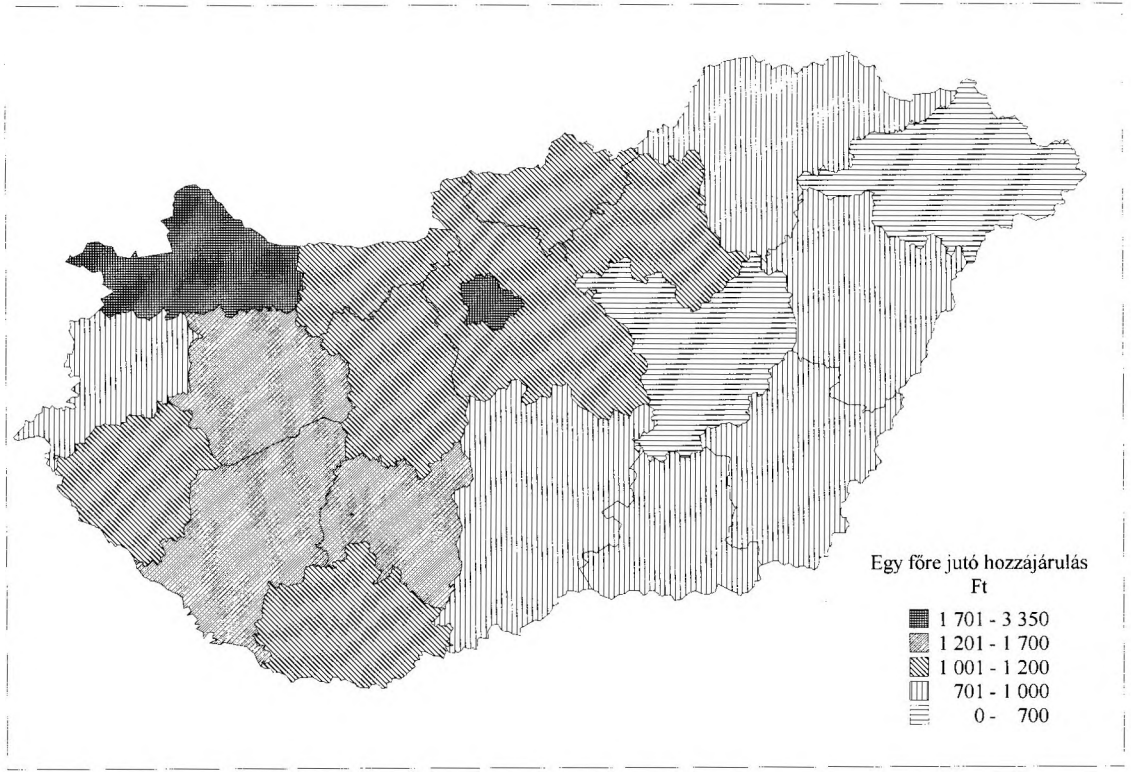
Az említett régió és a Nyugat-Dunántúl kivételével mindenhol az egyesületek számára felajánlott adományok összege volt a legmagasabb, e két térségben viszont az alapítványok élveztek nagyobb támogatottságot (Pest, illetve Győr-Moson-Sopron megye értékeinek köszönhetően), ami nem magyarázható azzal, hogy e régiókban több lenne az alapítvány, mint az egyesület, mert ez nem így van.

Az egy lakosra jutó adomány összege, Budapest nélkül 1025 Ft volt, a főváros esetében ennek több mint háromszorosát érte el a támogatás összege (3344 Ft). Az átlagos összegnél a dunántúli megyék szinte mindegyikében – kivétel Vas megye – több hozzájárulás jutott egy főre, míg a keleti térségben ez csak Heves és Nógrád megyéről mondható el. Kiemelkedő mértékű volt a Győr-Moson-Sopron megyeiek hozzájárulása (1709 Ft/fő) az önszerveződések működéséhez, de e célra a Somogy, Veszprém és Tolna megyeiek is jóval többet áldoztak, mint a többi megyében élő hazánkfiai *(6. ábra)*. A munkanélküliséggel legjobban sújtott, jövedelmi viszonyaiban kedvezőtlen és polgári hagyományait tekintve is talán legkedvezőtlenebb helyzetű Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legalacsonyabb (nagyon alacsony, 573 Ft/fő) a civil szerveződések támogatottsága.

Regionális szinten megállapítható, hogy a legmagasabb egy főre jutó GDP mutatóval rendelkező, gazdaságilag fejlettebb, a lakosság elhelyezkedési és jövedelmi viszonyaiban kedvezőbb helyzetben lévő régiókban (Közép-Magyarország, Nyugat- és Közép-Dunántúl) járul hozzá leginkább a lakosság a nonprofit szervezetek működéséhez, legkevésbé pedig az Észak-alföldi régióban teszik, illetve tehetik ezt meg az emberek *(1. táblázat)*.

6. ábra

A lakosság egy főre jutó hozzájárulása (pénzbeli adomány) a nonprofit szervezetek bevételéhez megyénk szerint 1997-ben, Ft



Forrás: Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1999.

1. táblázat

A lakosság egy főre jutó hozzájárulása (pénzbeli adomány) a nonprofit szervezetek bevételéhez régiók szerint, 1997-ben, Ft

Régió	Egy főre jutó hozzájárulás, Ft	Egy főre jutó GDP, E Ft
Közép-Magyarország	2 574	1 254
Nyugat-Dunántúl	1 292	885
Közép-Dunántúl	1 220	807
Dél-Dunántúl	1 208	653
Észak-Magyarország	1 015	566
Észak-Alföld	719	581
Dél-Alföld	832	655
Összesen	*1 266*	*841*

Forrás: Nonprofit szervezetek Magyarországon 1999; KSH 1998.

Tevékenységi struktúra

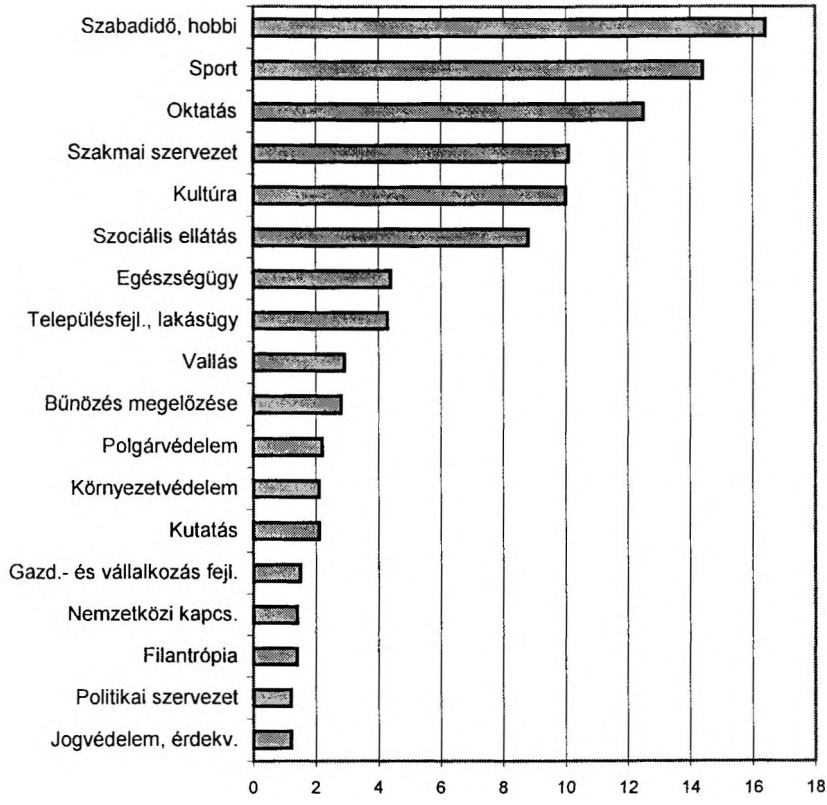
A kilencvenes évek végén hazánkban a nonprofit szervezetek legnagyobb hányada (közel harmada) elsősorban szabadidős, hobbi, illetve sportszervezetként tevékenykedett. Őket követik a fő tevékenységként oktatással foglalkozó szerveződések, de jelentősnek mondható (10%) még a szakmai, illetve a kulturális szervezetek aránya is. Az EU tagállamaiban legdominánsabbnak bizonyult szociális szolgáltatások terén a magyar szervezeteknek ma még csak jóval kisebb hányada munkálkodik (8,8%), de az egészségügy területén tevékenykedőkkel arányuk már eléri a 13%-ot. Mint ahogyan a *7. ábrából* jól látható, legalacsonyabb a jogvédelemmel foglalkozó, a politikai, a nemzetközi kapcsolatok területén munkálkodó, illetve az adományosztó, jótékonykodó (filantróp) szervezetek aránya.

Érdemes az összes nonprofit szervezetre vonatkozó arányoknál egy kicsit mélyebbre néznünk, ugyanis jelentős eltéréseket fedezhetünk fel az alapítványok és a statisztikák többségében együttesen társas nonprofit szervezetekként kezelt többi önszerveződés tevékenységének szerkezetében. Az alapítványok legmagasabb arányban az oktatás területén vannak jelen (30%), de kiemelkedő a szociális ellátás, szolgáltatás és a kultúra területén szerepet vállalók aránya is (15–14%). Ezzel szemben az egyesületek és egyéb társas nonprofitok legdominánsabb tevékenységi területe a szabadidő, hobbi (25%), a sport (20%) és a szakmai képviselet (16,5%). Ez utóbbi területen alapítvány szinte alig működik (53 db, 0,026%), de a rekreációval, szabadidő eltöltési lehetőségekkel foglalkozók aránya sem éri el a 3%-ot. Hasonlóan a társas nonprofit szervezetek

sem túlságosan aktívak azokon a területeken, amelyek dominánsak az alapítványok körében, pl. az oktatás területén az egyesületeknek, szövetségeknek stb. még 1,5%-a sem tevékenykedik.

7. ábra

A magyar nonprofit szervezetek megoszlása fő tevékenységi területük alapján, 1998



Forrás: KSH 1998.

Megközelítően azonosan alacsony viszont mindkét szervezeti formát illetően a környezetvédelem, a gazdaság- és vállalkozásfejlesztés, illetve a nemzetközi kapcsolatok terén szerepet vállalók aránya.

A szektor tevékenységstruktúrája a kilencvenes évek során egyébként nem sokat változott, említésre méltó változás a sport, a szakmai szervezetek, illetve az oktatás, valamint a területfejlesztés területén tevékenykedő önszerveződések arányában következett be, míg az előbbi két terület aránya csökkent, addig az

utóbbiaké növekedett. A változás mértéke azonban egyik esetben sem haladta meg 1995 és 1998 között a 2%-ot.

Sajnos a szervezetek tevékenységi megoszlásának kilencvenes évek második felében tapasztalható területi sajátosságairól nem állnak rendelkezésünkre adatok. Az évtized elejére vonatkozóan *Rechnitzer* alapján a következők mondhatók el: Az oktatási–képzési célú, a művészetekhez kötődő, a szociális, illetve egészségügyi szolgáltatást, ellátást nyújtó alapítványok, egyesületek, valamint a szakmai érdekképviseletek az indulás éveiben elsősorban a megyeszékhelyeken, nagyobb városokban jöttek létre. A kulturális jellegű vagy a polgárok biztonságát fokozó (pl. polgárőrségek), valamint a települések értékeinek, környezetének megóvására, illetve településfejlesztésre alakult szerveződések vidéken is elterjedtek, sőt ez utóbbi területeken a községi székhelyű szervezetek többségben voltak (*Rechnitzer* 1998, 541–545).

Napjainkra a nonprofit szervezetek számának jelentős növekedésével és elterjedtségük általánosabbá válásával, a vidéki lakosság aktivitásának fokozódásával feltételezhetjük, hogy számos területen – olyanon is, amelyen az évtized elején nem nagyon voltak megtalálhatók – megjelentek a kisebb városokban és a községekben is az önszerveződések, de biztosan vannak olyan célok, tevékenységek, melyek ellátására létrejött szervezetek a szükséges feltételek miatt továbbra is a nagyobb centrumokba, illetve városokba koncentrálódnak (pl. oktatás, kutatás).

Összegzés

Magyarországon a nyolcvanas években bekövetkezett politikai enyhülésnek köszönhetően a lakossági törekvésként létrehozott civil szerveződések újra teljes politikai és jogi legitimitást nyertek, és a rendszerváltást követően az önszerveződés évtizedekig nem tapasztalt szabadsága, az emberek megváltozott igényei, szükségletei és a civil szervezeteket érintő kedvező szabályozás következtében megindult a nonprofit szektor fejlődése, majd nem várt mértékben ugrásszerűen megnőtt az öntevékeny szervezetek száma. Napjainkra az élet szinte minden területén jelen lévő nagyon sokszínű, összetett nonprofit szféra jött létre, amely jelentős társadalmi támogatottsággal bír, és amely munkájára, szerepvállalására egyre nagyobb mértékben számítanak és támaszkodnak a kormányzat és az önkormányzatok is.

A fokozódó feladatok ellátásához, a szervezetek zavartalan működéséhez, a civil társadalom stabilizálódásához kiszámítható és stabil finanszírozási háttér szükségeltetik. A szervezetek nagy része azonban törékeny alapokon áll e téren, ezt mutatja, hogy bevételi struktúrájuk nem kiegyensúlyozott, döntő többségük működése lényegében egyetlen finanszírozási forrástól függ. Ráadásul a bevé-

teleken belül a kormányzati támogatások aránya a feladat-átadás, leosztás ellenére sem növekszik, sőt az évtized elején magasabb volt, illetve elosztásában nagyon erős területi koncentráció figyelhető meg: döntő többsége budapesti szervezetekhez áramlott, községi szerveződések nagyon kis százalékban részesülnek belőle.

A nonprofit szervezetek jelentős mértékben támaszkodnak a lakosság támogatására is, melyben azonban jelentős területi különbségek érhetők tetten, ugyanis a szektor működéséhez való lakossági hozzájárulás szoros kapcsolatban áll egy-egy térség, régió gazdasági állapotával és az ott élők jövedelmi helyzetével.

A nonprofit szervezetek létrejöttének terjedése viszont a településhálózat sajátosságait követte, ún. hierarchikus diffúzió figyelhető meg: kezdetben a fővárosban, a megyeszékhelyeken, a jelentősebb centrumokban szerveződtek meg a társadalmi–politikai innovációk ezen elemei, majd a közép- és kisvárosokban is egyre nagyobb számban alakultak, de a községekben csak később jelentek meg. Jelenlétük napjainkra szinte általánossá vált minden településtípusban, a vidéki lakosság önszerveződési aktivitásának fokozódásával a községek többségének életét is színesítik, és az állami, önkormányzati szerepvállalás csökkenésével különösen meghatározóvá válnak a társadalom életében a harmadik szektor elemei.

Jegyzetek

[1] Az adatok forrása általában a Nonprofit szervezetek Magyarországon 1997 című KSH kiadvány (1999), kivéve, ahol erre nézve külön megjelölés található.

[2] Legnépszerűbb az egyesületi forma (aránya 52%), az önszerveződések további 6%-a egyéb társadalmi szervezetként (szövetség, érdekképviselet, klub stb.), 4%-a pedig az 1994 óta létrehozható formátumok valamelyikében (közhasznú társaság, köztestület, közalapítvány) működik. Az adatok 1997-re vonatkoznak.

Irodalom

Bocz J. (1999) A nonprofit szervezetek statisztikája. – *Statisztikai Szemle.* 8. 639–647. o.

Czene G. (1999) Új törvény a civil szervezetekről. – *Népszabadság.* December 1. 5. o.

Csefkó F.–Horváth Cs. (szerk.) (1999) *Magyar és európai civil társadalom.* Pécs, MTA RKK DTI–Pécs–Baranyai Értelmiségi Egyesület.

Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. (1998) Budapest, Európa Ház.

Farkas F. (1995) *A modern menedzsment elemei a nonprofit szektor szervezeteiben.* Pécs–Budapest, Nonprofit Kutatócsoport Egyesület. 1–27. o.

Kuti É. (1998) *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.

Kuti É.–Vajda Á. (2000) Az elfogultság védelmében. – Harsányi László (sorozatszerk.) *1%. „Forintszavazatok civil szervezetekre."* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport. 23–28. o.

Magyar alapítványok és alapok enciklopédiája 1995. (1995) Budapest, Sansz Alapítvány. 569–598. o.

Nonprofit szervezetek Magyarországon 1997. (1999) Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

Rechnitzer J. (1993) *Szétszakadás és felzárkózás.* Győr, MTA RKK. 98–107. o.

Rechnitzer J. (1998) Nonprofit szervezetek területi szerkezete. – Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. (szerk.) *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998.* I. kötet. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 539–553. o.

Seligman, A.B. (1997) *A civil társadalom eszméje.* Budapest, Kávé Kiadó.

Vajda Á. (1999) A nonprofit szervezetek vállalkozásairól. – *Statisztikai Szemle.* 8. 625–638. o.

Vajda Á.–Kuti É. (2000) Állampolgári „szavazás" közpénzekről és civil szervezetekről. – Harsányi László (sorozatszerk.) *1%. „Forintszavazatok civil szervezetekre."* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport. 29–87. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

CIVILEK A REGIONÁLIS PÁLYÁN

Szoboszlai Zsolt–Péter Judit

> „A hatalom letéteményesei szívesen megkímélnek minket minden fáradtságtól, kivéve attól, hogy fizessünk és engedelmeskedjünk. Mintegy azt mondják nekünk: 'Mi is az önök fáradozásainak a célja, munkájának indítéka, reményeinek tárgya? A boldogság, ugyebár? Hagyjanak hát minket a dolgokat csinálni és mi megadjuk önöknek ezt a boldogságot.' Nos Uraim, nem hagyjuk. Bármily megható is legyen irántunk való gyengéd érdeklődésük, arra kérjük a hatalmat, hogy maradjon a maga határain belül. Szorítkozzék arra, hogy igazságos legyen: a boldogságunkról magunk gondoskodunk."
>
> *Benjamin Constant, 1819*

A civil társadalomról való gondolkodás változásai

A civil társadalom fogalmát többen, többféleképpen értelmezték a történelem során. *Arisztotelész* nyomán a „civil társadalom" fogalma egészen a XVII. századig a társadalom „politikai létének egészét" jelentette. A XVIII. századig nem válik el egymástól az állam és a civil társadalom fogalma. Az állam maga a polgárai megegyezéséből levezetett társadalmi hatalom (*Locke*). A társadalmi szerződés elve szerint a szuverenitást a közösség delegálja a hatalomnak, amely hatalomra is kötelezőek a törvények (*Hobbes, Rousseau*). A hatalmi ágak szétválasztása pedig megteremti a félelem nélküli biztonságot (*Montesquieu*).

A skót felvilágosodás gondolkodóinál történt meg az a fordulat, amely társadalom és állam fogalmának elválasztásához vezetett. Ők abból indultak ki, hogy a társadalomnak az államhoz képest önálló mozgástörvényei vannak, s ezért a társadalmat le kell választani az államról. Ezzel a civilizáció, az állampolgárság és az irodalmi nyilvánosságból kinövő politikai nyilvánosság váltak a civil társadalom tartalmi elemeivé.

A XIX. század elejétől, ahogy a kapitalizmus rohamos térhódításával a gazdaság egyre fontosabbá vált a társadalom életében, a civil társadalom fogalma is mindinkább telítődött gazdasági jellegű cselekvésekkel és intézményekkel. A magántulajdon védelme az államtól való függetlenség garanciáját, így az állam-

ról levált civil társadalom autonómiájának is egyik legfontosabb biztosítékát jelentette.

A civil társadalmat *Hegel* a család és az állam között elhelyezkedő közvetítő térnek tekintette. *Marxnál* és *Engelsnél* meglehetős élességgel jelent meg a társadalom–állam dichotómia: az állam jelentette a politikai rendet, míg a civil társadalom a gazdasági kapcsolatok keretét, olyan társadalmi teret, ahol az egyének materiális–gazdasági cselekvéseiket intézik.

Tönnies kétféle megközelítést adott a civil társadalom értelmezésére. Az egyik a feudális korszak személyközi viszonyaira épülő, a természetes „face to face" kapcsolatok melegségét jelentő közösség, a másik az áru- és pénzviszonyokra alapozott, fokozatosan formalizálódó modern társadalom.

Tocqueville az állam, a politikai társadalom és a civil társadalom hármas felosztását alkalmazta. Az állam a képviselet, a reprezentáció, a bürokrácia, a parlament világa, míg a civil társadalom egyszerűen a privát cselekvések tere, beleértve a gazdasági cselekvéseket is, a politikai társadalom pedig az egyesületek, a közélet, a sajtó, a nyilvánosság tere, amely valamilyen kontrollfunkciót gyakorol az állam felett. *Csizmadia Ervinnél* (1989) hasonló hármas felosztás jelenik meg a mindennapi civil társadalom, a mozgalmi civil társadalom és az állami szintű érdekképviselet fogalmában.

Szelényi Iván (1992) szerint eszmetörténetileg a civil társadalom mindig elsősorban a rendiség alternatívájaként, a rendies hatalmi szerkezet kritikájaként jelenik meg. A rendies társadalmakban a jog forrása a társadalom felett álló uralkodó. A civil társadalom ezzel szemben a népszuverenitás elvére épül, és azt feltételezi, hogy egymással legalábbis jogi szempontból szimmetrikus viszonyban álló emberek szabad szerveződésben, állampolgárokként szabályozzák a társadalmi rend feltételeit. *Gramscinál* a civil társadalom úgy jelentkezik, mint az állam etikai tartalma, mint az állam humán kontrollja, amely figyelmezteti az államot, hogy működésének etikai korlátai vannak.

Az 1930-as években a civil társadalom fogalmát, köztársaság-ellenes tartalommal, a képviseleti demokrácia ellen használták fel. A parlamentáris demokráciával állították szembe a család, a közösség, a nemzet, a monarchia bástyái mögött felépítendő civil társadalmat.

Az 1960–70-es években a civil társadalomról való gondolkodásban egyre nagyobb szerepet kapott az autonómia fogalma, illetve a gazdasági dimenzióról a hangsúly áttolódott olyan dolgokra, mint az oktatás, a kultúra, a vallás vagy adott esetben a civil kurázsi. Néhány évvel ezelőtt jelent meg az a gondolat, hogy a civil társadalom és az állam viszonya kölcsönös, mind a kettő egymás demokratizálódásának feltétele.

Bozóki András (1992) különbséget tesz civil társadalom és informális társadalom között. A civil társadalmi lét jogtudatos magatartást feltételez, míg az informális társadalom esetében csupán informális érdekérvényesítésről van szó.

Habermas (1985) nem használja ugyan a civil társadalom kifejezést, de az uralommentes kommunikáció terének elmélete vonatkoztatható olyan társadalmi térre, amelyben a civil társadalom érvényesül.

Ma a civil társadalom fogalmában az állami–nem állami (NGO) és a profit–nonprofit (NPO) dichotómia érvényesül. E koncepciónak megfelelően a társadalmi tevékenységek három jellegzetes szférája elméletileg (és a fejlett demokráciákban gyakorlatilag is) jól elkülöníthető. A gazdaság célja a profitszerzés, a politika célja a hatalom birtoklása, a civil társadalom világa pedig az, amelyben az állampolgárok autonóm célokat követve, önmagukat közösséggé szervezve, önállóan tevékenykednek, szolgálva saját érdekeiket. A fogalmi meghatározás „tisztasága" azonban nem jelenti azt, hogy a fenti szférák nem mosódnak össze a kelet-európai rendszerváltás társadalmi gyakorlatában és az egyes emberek tevékenységében (*Bőhm* 1999).

Nyugat- és Kelet-Európa eltérő társadalmi fejlődése[1] eltérő fogalmi rendszer kialakulását eredményezte a civil társadalommal kapcsolatban is. Amennyiben az állam kezdettől fogva legitim hatalmat gyakorol állampolgárai felett, nagy eséllyel lehet a „civil társadalom" része (belőle eredő), hiszen nem ellenében rajzolódnak ki a civil társadalom erővonalai. Viszont Kelet-Európában mindig úgy vetették alá a népességet, hogy az civil mivoltában soha nem érezhette magát pozitív alattvalónak, a társadalom tagjának, csak kiszolgáltatott jobbágynak, kisemmizett értelmiséginek, lázadó proletárnak.

A civil társadalom Kelet-Európában nem a habermasi uralommentes kommunikáció tereként fogalmazta meg önmagát, hiszen a diktatórikus rendszer által hozott törvények és rendeletek nem tették lehetővé ilyen társadalmi tér kiformálódását.

Itt, a sajátos társadalmi–gazdasági fejlődés következtében, a civil társadalom más tartalmakkal telítődött, mint nyugaton. Az államszocialista rendszerekben a civil társadalom gondolata egyértelműen a fennálló diktatórikus uralomra reflektált, s a vele való szembeszegülésnek egyfajta politikai stratégiája lett (*Szelényi* 1990). Olyan stratégiára volt szükség, amely nem a pártállammal való nyílt konfrontációra (mint például az 56-os, a Szovjetunió elnyomó rendszere és katonai fölénye, illetve a nyugat gyakorlati közönye miatt sikertelen magyar forradalom), hanem a pártállam leleplezésére és a mindennapi életből való fokozatos kiszorítására irányul, nem a hatalom felváltását, hanem visszaszorítását tekinti a céljának (*Michnik* 1978).

A civil társadalom tehát – az elnyomó állammal szembeni tiltakozás terepeként – az alternatív vagy paralel társadalom szimbólumává – Hankiss megfogalmazásában „második társadalommá" – vált Kelet-Európában. 1987–88 körül, tehát a szűkebben vett politikai átmenet idején, a civil társadalom már politikai jelszó volt. A civil társadalom fogalma alapvetően a spontán társadalmi mozgások intellektuális feldolgozása nyomán született, ugyanakkor a de-

mokratikus ellenzék politikai programjának is kulcselemévé vált (*Kuti–Králik–Barabás* 1999).

A nonprofit szektor fogalmát Magyarországon – a civil társadalommal ellentétben – a nyugati piacgazdaságoktól vettük át. Valahányszor a jóléti szolgáltatások sorsával kapcsolatos stratégia kérdése felmerül, mindig nagy hangsúlyt kap a nem-állami és nem-piaci szervezetek szerepe. A döntéshozóknak tájékozódási pontokra volt szükségük, s ezeket a fejlettebb országok gyakorlatában találták meg. A nonprofit (NPO) elnevezés könnyen gyökeret vert. A nem-kormányzati szektor (NGO) elnevezést többnyire a nemzetközi szervezetek használják, hogy a velük partneri viszonyba kerülő civil szervezeteket a kormányzati szektortól megkülönböztessék (*Kuti–Králik–Barabás* 1999).

A nonprofit szektort azok a szervezetek alkotják, amelyek a kormányzattól függetlenek, intézményesültek, profitjukat nem osztják szét tagjaik, vezetőik és tulajdonosaik között, saját vezető testületekkel bírnak, tevékenységükben fellelhető az önkéntesség eleme, valamint hitéleti, illetve direkt politikai tevékenységet nem folytatnak (*Salamon–Anheier* 1995). Ma a „civil" és a „nonprofit szervezet" kifejezéseket egymás szinonimájaként használjuk, de sokszor szerepel a „harmadik", vagy az „önkéntes/öntevékeny" szektor megjelölés is. A fogalmi sokszínűség ellenére az elemzők – ha csak hallgatólagosan is – nagyjából egyetértenek azzal, hogy a modern civil társadalmat a civil kezdeményezések és önszerveződések változatos formái alkotják, és egy olyan, az elemi emberi jogok érvényesülését garantáló jogrendszer intézményesíti, amely tiszteletben tartja a társadalom sokszínűségét (*Arató* 1992).

A civil társadalom a nonprofit, nem állami és nem direkt politikai jellegű szerveződéseket foglalja magában, azaz olyan állampolgári tevékenységi szféra, amely kívül áll a hivatalos (állami) fórumokon (*Bőhm* 1999). A nonprofit szervezetek közvetítenek az állam és polgárai, valamint a gazdasági hatalom és az állampolgárok között. Eszközül szolgálnak a legkülönfélébb társadalmi szükségletek feltárásához és kielégítéséhez, erősítik a pluralizmust, továbbá létrehozzák a kormányzat és a piac társadalmi ellenőrzésének mechanizmusait (*Kuti–Králik–Barabás* 1999).

Magyarországon 1989 óta gyors ütemben alakultak ki a politikai demokrácia intézményei, illetve azok rendszere. A társadalmi demokrácia kialakulása azonban más természetű, hosszas és bonyolult folyamatrendszerekben valósul meg. Ezek eredője a „szabadság kis köreinek" gazdag szövevénye a társadalomban. Tartalmilag nézve nem mást jelent a társadalmi demokrácia, mint hogy a polgárok – szövetkezve egymással – ott elégítik ki az igényeiket, és ott kezelik a problémáikat, ahol azok felmerülnek. A politikai demokrácia akkor szerves, ha társadalmi demokráciára épül. A kelet-európai társadalmak – köztük a magyar társadalom – számára az egyik legnagyobb kihívás az, hogy a politikai demokrácia – talán legalapvetőbb feladataként – létrehozza „önmaga alapzatát",

menedzselje a társadalmi demokrácia, ha úgy tetszik, a civil társadalom kifejlődését. Olyan körülmények között kellene ezt megtennie, amikor nemcsak „önmaga alapzata" hiányzik, de az olyan minimális feltételek megléte is több, mint kérdéses, mint például a társadalom széles rétegeit jellemző biztos anyagi egzisztencia, kellő mennyiségű szabadidő és energia.

A magyar állam (a politikai demokrácia) és a magyar társadalom egésze és helyi alkotói is küzdenek egy – régóta és jól ismert – problémával, a megvalósítási stratégia „egylépcsőssége" (a „nagy ugrás") problémájával. Ez a probléma viszonyaink nyugati társadalmakhoz mért sajátos elmaradottságából fakad. E sajátosság abban áll, hogy egyéni tudásunk nem kevesebb, gondolkodásunk, eszményeink, igényeink hasonlóak, és ez azt sugallja, hogy lemaradásunk – főleg a „humán területeken" – hamar behozható. A valóságban azonban – nem lebecsülve a gazdasági problémákat – az igazi elmaradásunk éppen a humán szférában, az egyének és viszonyaik kultúrájában mutatkozik meg, mert – számos értelmiségi és politikus tévhitével szemben – ez változik a legnehezebben.

Az ország európai uniós csatlakozásával összefüggő követelményrendszerek a kutatók számára arra is lehetőséget teremtenek, hogy a területfejlesztési programozás megalapozásaként olyan vizsgálatokat végezzenek el, amelyek segítségével képet kapunk egy térség társadalmi viszonyairól. Dél-alföldi vizsgálataink tanulságai nemcsak az ott élők számára szolgálhatnak hasznos tapasztalatokkal, hanem kezdőpontját jelenthetik egy, az egész országra kiterjedő kutatássorozatnak, amely feltárja a magyarországi civil szféra helyzetét. Ennek azért is nagy a jelentősége, mert például csak a Dél-Alföldön a civil szervezetek száma 1996 óta csaknem negyedével emelkedett, és kérdés, hogy ez a számszerű növekedés milyen tartalmi elemeket takar, valójában milyen helyzetben vannak azok a civil szervezetek, amelyektől a társadalmi demokrácia kibontakoztatását várjuk[2], illetve, amelyekre a területfejlesztési és uniós csatlakozási folyamatban is jelentős szerep vár.

A kutatás háttere és kapcsolódásai

A Dél-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács megbízásából a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézetének Szolnoki Társadalomkutató Csoportja szociológusainak vezetésével, több külső szakértő együttműködésével sor került az empirikus adatfelvételre 1999 októberében a régió civil szervezetei körében, amely a Dél-alföldi régió „helyi közösség és civil szervezeti fejlesztés" operatív programjának megalapozását szolgálta. A területfejlesztési programok kialakításához és megvalósításához európai követelmény a civil szervezetekkel való együttműködés, ezért egy ilyen felmérés keretében – amellett, hogy friss információkkal szolgál a terület civil

szférájának helyzetéről – igyekeztünk tájékozódni arról is, hogy ezek a szervezetek mennyire vonhatók be a programtervezési és megvalósítási folyamatokba. A vizsgálat keretében elemeztük a kapott adatokat, feltérképeztük a régióban működő szervezetek helyzetét, a régióhoz, a regionális fejlesztési elképzelésekhez való viszonyulásukat is. A mintába csak a régióban működő nonprofit szervezetek kerültek be, melyek száma az 1998. évi KSH adatok szerint 6043, az általunk használt megyei bírósági adatbázisok szerint 7053. Ezt az alapsokaságot tartalmi és kutatásmetodikai szempontok miatt csökkentettük, s végül közel 5000 dél-alföldi civil szervezetet kerestünk meg levélben.

A mintába 867 szervezet került, melyek a régió szervezeteinek 12–14%-át teszik ki, attól függően, hogy a bírósági nyilvántartást vagy a KSH adatait vesszük figyelembe.[3] A visszaküldési arány is viszonylag magas (17%), hiszen a postai úton történő adatfelvételek általában nem haladják meg a 10%-os visszaküldési arányt. Míg egy lakossági kérdőív esetében egyértelmű, hogy a megkérdezett a saját véleményét képviseli, addig egy szervezet esetében nagyban függnek a kapott adatok a kitöltő személyétől. Ezért kérdőívünk a szervezetek vezetőit szólította meg, akikről hipotetikusan azt feltételeztük, hogy a szervezet egészének véleményét leginkább képviselik.

A feldolgozás és elemzés során két másik kutatás eredményeire is támaszkodtunk. Az egyik Kuti Éva, Králik Miklós és Barabás Miklós által 1999-ben, a nem-kormányzati szervezetek magyarországi helyzetéről készített tanulmány, a másik a szintén kutatócsoportunk által a Dél-Alföldön készített lakossági identitás vizsgálat (*Murányi–Szoboszlai* 2000)[4] volt.

A kutatás eredményeit alapvetően három változó metszetében vizsgáltuk. A két területi változó (a megye és a településtípus) adja meg a területfejlesztéshez való kapcsolódás lehetőségét, de a szervezet típusa is alapvető kategória.

Több esetben az iskolai osztályzatok (ötfokú skála) alapján kértük a kérdezettek értékelését. A kapott értékeket százfokú skálákra számoltuk át, amely akkor veszi fel a százas értéket, ha az adott kérdésre minden válaszadó a maximális, a nullát pedig, ha mindenki a minimális pontszámot adja. Az így átalakított skálán az ötven pont alatti értékek inkább negatív véleményt (ellenszenvet, elégedetlenséget stb.), az ötven pont feletti értékek pedig pozitív véleményt (rokonszenvet, elégedettséget stb.) fejeznek ki.

A dél-alföldi civil szervezetek néhány jellemzője[5]

A mintában szereplő szervezetek 36%-a Bács-Kiskun, 32%-a Békés, és ugyancsak 32%-a Csongrád megyei. 23%-uk megyeszékhelyen, 44%-uk egyéb városban, 33%-uk pedig községben működik. A megyék szerinti eloszlás igen érdekesen alakult: Csongrád megyében elsősorban a megyeszékhelyről, Békésben

egyéb városokból, Bács-Kiskunban pedig a városok mellett a községekből érkezett vissza a kérdőívek zöme. Egy 1996-os országos felmérés adataival összevetve (*Kuti–Králik–Barabás* 1999) megállapíthatjuk, hogy mintánkban a megyeszékhelyek szervezetei kisebb, a városoké pedig valamivel nagyobb arányban szerepelnek, mint az országos átlag, míg a községekben közel egyformán alakult a minta összetétele és az említett országos vizsgálat szerinti eloszlás.

A vizsgált szervezetek negyedét 1990 előtt alapították, kétötödét 1991 és 1995 között, több mint harmadát pedig 1996 után. A legfiatalabb szervezetek 1999-ben jöttek létre, a legnagyobb múltú – jogelődje révén – 1841-ben. Az 1990 előtt alapított szervezetek között a Békés megyeiek számarányukhoz képest nagyobb arányban szerepelnek, a Csongrád megyeiek alulreprezentáltak. Békésben a rendszerváltást követően kevesebb szervezet alakult, mint a másik két megyében, a Csongrád megyei szervezetek viszont – az 1991 és 1995 közötti átlagos értéket követően – az 1996 után alakult szervezetek között felülreprezentáltak. A Bács-Kiskun megyei szervezetek eloszlása többé-kevésbé a regionális átlagot követi. Megállapítható, hogy a rendszerváltás előtt zömmel a városokban születtek szervezetek, azt követően inkább a megyeszékhelyeken indult meg a szervezetalakítási hullám, mely 1996 után érte el a községeket. 1990 előtt nagyrészt egyesületek alakultak, 1991 után azonban főként alapítványok. Az egyesületek alapításának éve egyenletesen oszlik el a három időcsoportban, az alapítványok 92%-át 1990 után hozták létre. A szervezetek alapítói többnyire magánszemélyek. A megyék közötti eltérések minimálisak.

Az önkormányzatok által alapított szervezetek elsősorban a községekre és részben a városokra jellemzőek, a megyeszékhelyeken arányuk alacsony. Gazdasági szervezetek elsősorban a megyeszékhelyeken hoznak létre civil szervezeteket. Főként a megyeszékhelyek adnak otthont az intézmények által létrehozott szervezeteknek, e csoporton belül a városokban és a községekben leginkább az önkormányzati fenntartású intézmények szerepelnek szervezetek alapítóiként. A civil szervezetek jellemzően a megyeszékhelyeken és részben a városokban hoznak létre maguk is civil szervezeteket. Az önkormányzatok több mint kétszer, a gazdasági szervezetek több mint háromszor annyi alapítvány létrehozásában vesznek részt, mint egyesületében. A magánszemélyek körében az egyesületalapítás, a civil szervezetek és az intézmények körében alapítványok létrehozása a gyakoribb. Az önkormányzati fenntartású intézmények körében elterjedtebb az alapítvány, az egyéb intézmények egyenlő arányban szerepelnek mindkét szervezeti forma alapítóiként.

A mintába került szervezetek csaknem kétharmada egyesület, több mint harmada alapítvány. Ez az arány megegyezik a régió szervezeti típusainak eloszlásával.

Közhasznú a szervezetek több mint fele, ennek tizede kiemelten közhasznú, néhány százalék esetében pedig folyamatban van a közhasznúság elbírálása. A

nem közhasznúság elsősorban az egyesületek jellemzője. A nem közhasznú szervezetek több mint négyötöde egyesület, az alapítványok csaknem négyötöde viszont közhasznú. A közhasznú szervezetek több mint négyötöde a rendszerváltás után alakult; a korábban létrejött szervezetek kétötöde tartozik ebbe a kategóriába. A közhasznú szervezetek számarányukhoz képest valamivel magasabb arányban találhatók meg a megyeszékhelyeken, mint máshol.

Ugyanakkor a szervezetek közel négytizede tíz főnél kevesebb tagot számlál, s ezek a szervezetek főként alapítványok.

A mintában szereplő dél-alföldi szervezetek 93%-ában dolgozik valaki, összesen megközelítőleg 16 200, átlagosan 20 fő; ők többnyire önkéntesek (14 000, átlagosan szintén 20 fő), egy részük (800 fő) fizetett alkalmazott, és egyéb módon végez munkát 1400 fő. A szervezetek több mint négyötödében dolgoznak önkéntesek, 18% fizet alkalmazottat és 9% egyéb módon oldja meg feladatait. Ezek között a csoportok között természetesen vannak átfedések. Az 1996-os országos felmérés adatai szerint a nonprofit szervezetek több mint egytizede foglalkoztat teljes munkaidős alkalmazottat.

A finomabb elemzés során a „fizetett alkalmazott" és az „egyéb" kategóriát összevontuk, hogy kezelhető elemszámú csoportot alkossanak. Ezt az is indokolja, hogy az önkéntes munkától az összes többi munkát megkülönbözteti a díjazás.

Az adatokból kitűnik, hogy átlagosan öt fizetett alkalmazottat foglalkoztatnak azok a szervezetek, melyek ezt teszik. Fontos megjegyezni, hogy az egy szervezetre számolt átlagokat nem mérőszámként (tehát az összes szervezetre vonatkoztatva) használjuk, hanem csak azokra, amelyek az adott kategóriába tartoznak. Így megelőzhető, hogy olyan adatok szivárogjanak a köztudatba, amelyek összemossák a szervezetek közötti különbségeket. A mérőszámok ugyanis mérnek (a kapott értékeket összehasonlíthatóvá teszik az országban máshol mért adatokkal), de nem tükrözik a valós helyzetet. Például a fizetett alkalmazottak esetében azt mondhatnánk, hogy a mintában szereplő civil szervezetek majdnem mindegyikében dolgozik egy alkalmazott, holott a valóság az, hogy a szervezetek négyötödében nincs ilyen, ahol viszont van, ott átlagosan öt fő dolgozik.

A munkát végző szervezeti tagok 60%-a (9800 fő) alkalmanként, 40%-a (6400 fő) rendszeresen dolgozik az adott szervezetben. A dél-alföldi civil szervezeti tagság közel egyötöde végez a szervezetében munkát (ezt az adatot a tisztított szervezeti tagság számából, tehát a 91 ezer főből számoltuk). Ha ezeket az embereket tekintjük a szorosan vett szervezeti tagoknak, és hipotetikusan a régió összes civil szervezetére vonatkoztatjuk arányukat, akkor kiderül, hogy a civil szervezetekben a régió lakosságának 8–10%-a végez valamilyen munkát, ami reális adatnak tűnik.

A szervezetek kétharmada helyi, tizede kistérségi vagy agglomerációs, közel 10%-a megyei (vagy megyei szervezet tagszervezete), 4%-a regionális (vagy regionális szervezet tagszervezete), 8%-a országos (vagy országos szervezet tagszervezete) szintű szervezet, 3%-a pedig egyéb. Bács-Kiskunban a helyi és kistérségi, Békésben a megyei, Csongrádban a regionális és országos szervezetek némileg felülreprezentáltak.

A helyi szervezetek fő működési hátterét a községek, a kistérségiekét a városok, a megyei, regionális és országos szervezetekét pedig a megyeszékhelyek biztosítják. Az alapítványok 76%-a helyi, az egyesületeknél ez az arány 64%, a többi területi csoportban az egyesületek felülreprezentáltak.

A szervezetek közel fele települési szinten működik, 28% intézményekhez kapcsolódva. Jellemző, vizsgálatunk területi nézőpontjából különösen figyelemre méltó működési terület a kistérség (14%) és a megye (12%) is. Az intézményekhez kapcsolódva működő szervezetek között közel kétszer annyi az alapítvány, mint az egyesület. Minden más esetben az egyesületi forma az elterjedtebb. A mintában szereplő összes alapítvány több mint fele intézményhez kapcsolódva működik. A települési és kistérségi szinten tevékenykedő szervezetek főként Bács-Kiskunra jellemzőek, a megyei szervezetek Békésre, a regionális, országos és nemzetközi szervezetek Csongrádra. Az intézményhez kapcsolódva működő szervezetek Bács-Kiskunban kevésbé fordulnak elő, a többi esetben a megyék közötti eloszlás többé-kevésbé egyenletes.

Az intézményhez kapcsolódva működő, valamint a megyei, regionális, országos és nemzetközi szervezetek elsősorban a megyeszékhelyeken koncentrálódnak, a települési szinten működők nagyobb része községekben tevékenykedik, a kistérségi hatókörű szervezetek székhelyei a városok.

A pályázó szervezetek aránya 1996 és 1999 között közel kétszeresére növekedett. Az eredményesen pályázók aránya is emelkedett, de kisebb mértékben. Míg 1996-ban a szervezetek 77%-a nem adott be semmilyen pályázatot, ez az arány 1999-ben már csak 55% volt. A négy év alatt összesen 4560 pályázatot nyújtottak be, és 2226-ot nyertek meg a Dél-Alföld mintánkban szereplő civil szervezetei *(1. táblázat)*. 1996-tól 1999-ig összesen 504 szervezet (58%) adott be és 411 szervezet (47%) nyert meg pályázatot. A pályázó szervezetek a szóban forgó négy év alatt átlagosan 9 pályázatot adtak be, az eredményes szervezetek 5,4-et nyertek meg. Az elmúlt négy év pályázati tevékenysége alapján három csoport rajzolódik ki: a szervezetek 42%-a nem írt semmilyen pályázatot, 11% írt, de nem nyert, és 47 % írt és nyert is.

A szervezetek pályázási szokásait és legfőbb bevételi forrásaikat összevetve megállapíthatjuk, hogy a nem pályázó szervezetek elsősorban tagdíjakra, tagsági támogatásokra és adományokra számíthatnak működésükhöz. Az önkormányzati támogatást, mint legfőbb bevételi forrást megjelölő szervezetek 73%-a nem pályázott a kérdőívben kiemelt szervezetekhez.[6] Az adó egy

százalékából befolyt bevételek is azok számára jelentenek elsődleges forrást, akik nem pályáznak a felsorolt szervekhez. A pályázási tevékenység a középső és a legmagasabb, a kiemelt szervekhez való pályázás a legmagasabb bevételi kategóriába eső szervezetekre jellemző elsősorban. A pályázási gyakoriság is egyenesen arányos a bevételek nagyságával. Egyrészt az 1998. évi bevételek magasabbak a rendszeresen pályázó szervezeteknél, mint azoknál, akik nem pályáznak minden évben, másrészt az 1998-ban egy pályázatot benyújtók a középső, míg a több pályázatot is benyújtók a legmagasabb bevételi kategóriába tartoznak elsősorban.

1. táblázat

A dél-alföldi civil szervezeti pályázatok száma és eredményessége

A pályázatok száma	Beadott (db)	Nyert (db)
1996-ban	671	397
1997-ben	1 000	516
1998-ban	1 420	669
1999-ben	1 469	644*
Összesen	*4 560*	*2 226*

*Az 1999. évi pályázatok elbírálása az adatfelvétel idején (1999 októberében) még nem ért véget.
Forrás: Péter–Szoboszlai 1999.

Pályázatok beadása a 10 főnél több tagot számláló szervezetek jellemzője, a pályázatok elnyerése 30 főnél nagyobb létszám esetén gyakoribb, a kiemelt szervekhez való pályázás pedig a 80 főnél népesebb csoportokra jellemző. Az egyesületek számarányukhoz képest magasabb arányt képviselnek a pályázó szervezetek körében. A nem pályázó szervezetek 70%-a települési szinten működik. A felsorolt szervekhez pályázók között felülreprezentáltak a békési szervezetek, az ezektől a szervektől nyerők körében azonban a megyék aránya egyenlő. Tovább differenciálja a képet, hogy a több helyre is pályázók és a több helyről is nyerők között felülreprezentáltak a Csongrád megyeiek.

Az adatokból óvatosan következtethetünk arra, hogy a kiemelt forráselosztó szervezetek döntéseiben feltehetően érvényesül egyfajta területi kiegyenlítés, ugyanis a kisebb települések pályázó szervezeteinek 88%-a nyert, míg a városok és megyeszékhelyek pályázóinak 79%-a. Erre a területi kiegyenlítésre szükség is van, hiszen az egyes településtípusok civil szervezeteinek bevételei és a lakosságszám egymáshoz viszonyított országos megoszlása aránytalan *(2. táblázat)*. A kiegyenlítődésnek több összetevője is van, a kistelepülések pozitív diszkriminációja mellett szükséges ezen településeken a civil szervezek számának és abszorpciós képességének növelése is.

A bevételi források közül az alapítványi–pályázati támogatásnak, az állami támogatásnak, a vállalkozásból–bérbeadásból–befektetésből származó jövedelemnek, valamint az adóból származó 1%-os bevételeknek a településnagyság növekedésével nő a jelentőségük. A tagdíj és tagsági támogatás leginkább a városok jellemzője, itt az adományok szerepe kisebb. Az önkormányzati támogatás jelentősége a községek esetében nagyon fontos. Az egyesületek legfőbb bevételi forrásai a tagdíjak, valamint a tagsági, és az önkormányzati támogatások. Az alapítványok az adományok és az adóból származó 1% vonatkozásában felülreprezentáltak, a többi esetben a megoszlás közel azonos.

2. táblázat

Civil szervezeti bevételek és a lakosságszám megoszlása az egyes településtípusokon (%)

Településtípus	A szervezeti bevételek megoszlása (1994)	A lakosságszám megoszlása (1994)
Főváros	69,4	18,8
Megyeszékhely	16,6	17,7
Egyéb város	8,4	26,5
Község	5,6	37,0

Forrás: Kondorosi 1998.

Az 1994-es országos adatokkal összevetve (*Kondorosi* 1998) a kapott eredményeket, látható, hogy a magántámogatások és az alaptevékenységgel összefüggő bevételek jelentősége ma nagyobb a vizsgált régióban, gazdálkodási tevékenységből azonban a mintában szereplő szervezeteknek tizedannyi bevétele volt, mint az 1994-es országos átlag *(3. táblázat)*.

A közéleti szerepvállalás vizsgálatát indokolja, hogy a civil szervezetek szűkebben vett politikai aktivitása felerősödött az utóbbi években. Erre utalnak a civil szervezetek mandátumszerzésének változásai a megyei listás választásokon *(4. táblázat)*.

A szervezetek 14%-ának van a helyi közösségek fejlesztését célzó projektje, ebből 4% a lezárt projektek aránya. 12% tervezi ilyen projekt kialakítását, 74%-nak nem volt és most sincs ilyen terve. Lezárt projekttel elsősorban a megyeszékhelyek rendelkeznek, a projektet tervezők között azonban a városok mellett a községek is nagyobb arányban szerepelnek.

A szervezetek 37%-a alkalmasnak tartja magát önkormányzati, illetve térségi szintű döntések befolyásolására is. Az ilyen típusú döntéseket befolyásolni képes szervezetek Csongrád megyében felülreprezentáltak. A helyi és térségi döntések befolyásolására elsősorban a városokban és a községekben készültek fel a szervezetek, és az egyesületek tűnnek alkalmasabbnak helyi, térségi döntések befolyásolására.

3. táblázat

A legjellemzőbb bevételi források (%)
(1994, 1999)

A bevételi forrás típusa	Dél-Alföldön (1999)	Országosan (1994)
Állami, önkormányzati támogatás	20	20,6
Magántámogatás (adományok, alapítványi támogatás, adó 1%-a)	31	21,2
Alaptevékenységből származó bevételek (tagdíj, tagsági támogatás)	32	23,5
Gazdálkodási tevékenységből származó bevételek (vállalkozás, bérbeadás, befektetés)	3	30,0
Egyéb bevétel	13	4,7

Forrás: Kondorosi 1998; Péter–Szoboszlai 1999.

4. táblázat

A civil szervezetek mandátumainak változása a megyei listás választásokon

Megyék	A civil szervezetek mandátumainak aránya (%), 1994	A civil szervezetek mandátumainak aránya (%), 1998
Bács-Kiskun	6,5	6,5
Békés	5,0	10,0
Csongrád	10,0	27,5

Forrás: Pálné Kovács 1999.

Kapcsolatok és területi nézőpontok

A szervezetek kapcsolatrendszere differenciált. Tizede rendelkezik tagszervezettel, tagcsoporttal, 7%-uknak van vagy volt ellátási szerződése önkormányzattal, és ugyanennyien tervezik azt kölcsönösen. Tagszervezete a Bács-Kiskun megyei szervezeteknek van inkább, ellátási szerződése legkevésbé a Békés megyei szerzeteknek. A tagszervezetekkel rendelkező szervezetek aránya a településnagysággal együtt növekszik. Tagszervezettel elsősorban az egyesületek rendelkeznek. Az ellátási szerződés annál jellemzőbb, minél lejjebb haladunk a települési hierarchiában, elsősorban az egyesületek és a helyi szervezetek élnek ezzel a lehetőséggel.

A szervezetek 47%-ának van kapcsolata más civil szervezetekkel: 13% csak alkalmi, 15% csak folyamatos kapcsolattal, 19% mindkettővel rendelkezik. A szervezetek elsősorban saját megyéjükön belül létesítenek kapcsolatokat. Jelen-

tős kapcsolatok fűzik a régió civil szervezeteit a Közép-magyarországi, valamint az Észak-alföldi és a Dél-dunántúli régiókhoz is. A régiót alkotó három megye szervezetei számarányuknak megfelelő arányban rendelkeznek kapcsolatokkal, rendszeresekkel és alkalmiakkal egyaránt. A dél- és nyugat-dunántúli területekkel elsősorban Békés és Csongrád megyei szervezetek állnak kapcsolatban, a Közép-Dunántúl, Közép-Magyarország és az Észak-Alföld esetében a számok valamivel kiegyensúlyozottabb képet mutatnak, de Békés megyének itt is van némi kapcsolati előnye. Ez az előny az Észak-magyarországi régióval kiépített kapcsolatok terén még hangsúlyosabb.

Hazai kapcsolatai nagyobb arányban vannak a városok és a megyeszékhelyek szervezeteinek. A rendszeres kapcsolat inkább a városok, az alkalmi a városok mellett a megyeszékhelyek jellemzője is. A megyeszékhelyek felülreprezentáltak a Csongrád megyei, a dél-dunántúli, a közép-magyarországi és az észak-alföldi régióval való kapcsolatokban. Hazai és külföldi kapcsolatokkal egyaránt az egyesületek rendelkeznek nagyobb arányban.

A területi, földrajzi és a tevékenységi, ágazati alapokon létrejött civil szervezetekben való tagság, a számok tanúsága szerint, többnyire együtt jár. A szervezetek 17–17%-a tagja az egyik, illetve a másik kategóriának, és ebből 13% mindkét fajta szerveződésben részt vesz. A választóvonal inkább ott jelentkezik, hogy kistérségi vagy regionális szintű szerveződésről van-e szó. A szervezetek 13%-a tagja kistérségi, 12%-a regionális szintű szervezetnek, s ebből 5% vesz részt mindkét szinten különféle szervezetek munkájában. Azok között a szervezetek között, amelyek tagjai területi, földrajzi vagy ágazati, tevékenységköri alapokon létrejött szervezetnek a Csongrád megyeiek alulreprezentáltak, ugyanakkor ők igényelnék leginkább ilyen szervezetek létrejöttét, főként ágazati alapokon. Az igénylők körében a Békés megyeiek is hasonló helyet foglalnak el, a Bács-Kiskunban dolgozók viszont az igénylők körében alulreprezentáltak.

A településtípus ugyancsak befolyásolja a szervezetek térségi kapcsolatait. A felsorolt szerveződési típusok mindegyikének elsősorban községek a tagjai, míg a regionális szervezetekben a községek mellett a városok is jelentős arányt képviselnek. A földrajzi alapú szervezetekben való részvételi igény elsősorban a városokat jellemzi, a tevékenységi alapú szerveződések létrejöttét elsősorban a megyeszékhelyek preferálják. Ilyen típusú szervezeteknek elsősorban egyesületek a tagjai, és ők is igénylik az inkább földrajzi alapokon nyugvó térségi szervezetek létrejöttét. A tevékenységi alapokon létrejövő szervezeteket egyforma arányban igénylik az egyesületek és az alapítványok. A szervezetek 36%-a igényelné a területi, földrajzi, 44%-a az ágazati, tevékenységköri szerveződések létrejöttét kistérségi vagy regionális szinten.

A szervezetek 16%-ának van külföldi kapcsolata. 10%-nak a régióval szomszédos országokkal, 4%-nak egyéb szomszédos országokkal, és szintén 10%-

nak más külföldi országokkal. A régiót alkotó három megye között a külföldi kapcsolatok megoszlása egyenletes, csupán Bács-Kiskun megye szerepel számarányánál valamivel alacsonyabb arányban. Bács-Kiskunban élveznek elsőséget a nem szomszédos országgal létesített kapcsolatok, míg Békésben és Csongrádban inkább a régióval szomszédos országokat részesítik előnyben.

A válaszadók a környezetvédelmi, a pártfogói–segítői, a sport és szabadidős, a közéleti–érdekvédelmi, a gyermek és ifjúsági, valamint a kulturális célú tevékenységeket tartják a civil szféra elsődleges feladatainak.

A civilek és más szereplők közötti feladatmegosztás kérdésében egységesen vélekednek a három megye szervezetei, és nincs lényeges eltérés a két szervezeti forma véleménye között sem. Településtípusonként vizsgálva egy kérdésben adódik lényeges véleménykülönbség: az emberi jogok, a vallási, nemzetiségi és etnikai kisebbségek fokozott védelmét a megyeszékhelyeken elsősorban a civil szervezetek, míg a városok és községek szervezetei inkább más szereplők feladatának tekintik.

A civil szervezetek feladatainak megítélése részben eltérő a dél-alföldi identitásvizsgálat (*Murányi–Szoboszlai* 2000) eredményei alapján *(5. táblázat)*.

5. táblázat

A régió civil szervezeteinek feladatai
(százfokozatú skála: 0 – egyáltalán nem, 100 – teljes mértékben)

	Lakossági vélemény	A civil szervezetek véleménye
A sport és szabadidős lehetőségek javítása	70	55
A gyermek és ifjúsági programok bővítése	70	53
A környezetvédelmi akciók szervezése	68	59
A kulturális lehetőségek bővítése	64	51
A szociális ellátások körének szélesítése	54	34
Az információs társadalom (pl. helyi média) fejlesztése	54	43
Az oktatás minőségének javítása	52	31
A közbiztonság fokozása	52	22
Az egészségügy minőségi javítása	44	32

Forrás: Murányi–Szoboszlai 2000.; Péter–Szoboszlai 1999.

A civil szervezetek véleménye differenciáltabb, nagyobb a két szélső érték közötti szórás terjedelme (37), míg a lakossági válaszok szórása 26. A lakossági vélemények szinte kivétel nélkül támogatóak – tehát inkább a civil szervezetek hatáskörébe utalják a felsorolt feladatokat –, míg a civil szervezetek több esetben is hárítanak, differenciáltan „vállalnak" feladatokat, és a pozitív értékek

sem olyan magasak, nem takarnak olyan fokú egyetértést, mint a lakossági vélemények.

A Dél-Alföld területfejlesztési programozási folyamatát, intézményrendszerét, fejlesztési koncepciójának prioritásait, stratégiai programjának fontosabb elemeit a kérdezettek többsége nem ismeri. Az intézmény és programelemeket jól ismerők aránya 5 és 9% között mozog, a részben ismerőké 28 és 39% között. Legismertebbnek a területfejlesztés intézményrendszere tekinthető (ezt a kérdezettek 48%-a részben vagy teljesen ismeri).

A területfejlesztés ismerete a Bács-Kiskun megyeiekre jellemző a legkevésbé, a békésiek és a csongrádiak közel azonos arányban ismerik a felsorolt területeket, egyedül az intézményrendszer az, amelyben a Csongrád megyei szervezetek tájékozottabbak. A területfejlesztés programozási folyamatának és a stratégiai program fontosabb elemeinek teljes ismerete közel azonos a különféle településtípusokban, viszont a részbeni ismeret a település nagyságával együtt növekszik. Az intézményrendszer és a stratégiai program fontosabb elemeinek ismerete is egyre jellegzetesebbé válik a településnagyság növekedésével egyetemben. A prioritásokat teljes mértékben ismerők között nincs területi eltérés, a részben ismerők között a megyeszékhelyek szervezetei dominánsak. A felsorolt területfejlesztési elemek ismerete általában jellemzőbb az alapítványokra, mint az egyesületekre.

A régiók kialakításáról alapvetően pozitív a szervezetek véleménye: többségük úgy ítéli meg, hogy ez sok új lehetőséget tartogat számukra, de részben egyetértenek azzal a véleménnyel is, hogy kényszerű kötelezettsége az országnak *(6. táblázat)*. Részben elutasítják, hogy csak formális megoldás, és nem tartják fölösleges tehernek sem.

6. táblázat

A régiók megítélése
(0 – egyáltalán nem, 100 – teljes mértékben)

	A százfokozatú skálára transzformált értékek átlaga
Új lehetőség, amelynek sok pozitív hozadéka van és lesz	65
EU-konform gyakorlat, amelynek kialakítása kényszerű kötelezettség	57
A lehető legjobb megoldás a jelenlegi korszerűtlen közigazgatási struktúra felszámolására	52
Formális megoldás, amely nem illeszkedik szervesen a jelenlegi fejlesztési és közigazgatási struktúrába	42
Fölösleges teher mindenki számára	31

Forrás: Péter–Szoboszlai 1999.

A Csongrád megyeiek vélik leginkább úgy, hogy a régiók kialakítása a lehető legjobb megoldás a korszerűtlen közigazgatási struktúra felszámolására. A régióközpont javasolt helye elsősorban Szeged; a szervezetek 42%-a ezt a várost nevezte meg kérdésünkre, 23% Kecskemétet, 11% Békéscsabát, és 24% egyéb településeket. A Szegedet választók körében szép számmal szerepelnek más megyébe tartozó szervezetek is, ami a másik két megyeszékhely esetében nem mondható el. A szervezetek többnyire saját megyeszékhelyüket nevezték meg erre a kérdésre, azonban a tekintetben lényeges különbség van a megyék között, hogy nem megyeszékhely településeket milyen arányban javasoltak a szervezetek. A Békés megyei szerveződések 57%-a nem Békéscsabát nevezte meg, a Bács-Kiskun megyeiek 33%-a nem Kecskemétet, a csongrádiak 16%-a pedig nem Szegedet. A nem válaszolók aránya Bács-Kiskun megyében magasabb.

A már idézett identitás-kutatás (*Murányi–Szoboszlai* 2000) eredményei arra utalnak, hogy a lakosság körében egyértelműbb a régióközpont helye. A Dél-alföldi régió központjának a három megye lakossága leginkább a csongrádi megyeszékhelyet, Szegedet tartja megfelelőnek. Lényegesen kisebb arányban, de jelentős még a Kecskemétet és Békéscsabát említők aránya is. A saját megyeszékhelyre voksolás leginkább Csongrád és Bács-Kiskun megyét jellemzi, míg a Békés megyeiek számára Szeged inkább javasolt régió központ, mint Békéscsaba vagy Kecskemét.

A mintában szereplő szervezetek közepes „lelkesedéssel" fogadták a regionális fejlesztéseket, azok saját szervezetükre vonatkozó hatásainak értékelésekor zömmel semleges választ adtak. Míg a Bács-Kiskun megyei szervezetek mindhárom válaszlehetőség esetében[7] semleges álláspontot képviselnek, a Békés megyeiek elsősorban a forrásokhoz való könnyebb hozzájutást remélik, a regionális fejlesztésekkel kapcsolatban a Csongrád megyeiek elvárásai a legjelentősebbek. A Dél-alföldi régió megalakulásától elsősorban a forrásokhoz való könnyebb hozzájutást, új, bővülő regionális forrásokat és átláthatóbb, kiszámíthatóbb pályázati rendszert várnak a kérdezettek, de jelentős várakozás tapasztalható a térségi gondolkodás és cselekvés fejlődésére vonatkozóan is.

A Dél-alföldi régió középtávú humán stratégiai programirányainak kétharmadát a szervezetek alapvetően pozitívan, céljaikkal egybeesően értékelték. A programok közül kiemelkedően egyetértettek a civil szervezetek támogatásával és a helyi közösségszerveződés elősegítésével. Semlegesnek tekinthető a tanyás térségekre vonatkozó két program és a távmunkavégzés szükségességének megítélése. Egy esetben figyelhetünk meg inkább elutasító magatartást: az egészségfejlesztő mozgalom esetében.

A régió fejlesztési céljainak megítélésekor is szembeötlő a lakosság és a szervezetek véleménykülönbsége *(7. táblázat)*.

Az egészségfejlesztő mozgalom szükségességét a lakosság viszonylag erősen szorgalmazta, míg a civil szervezetek szinte céljaikkal ellentétesnek ítélték. A helyi közösségek fejlesztését, a civil szervezetek támogatását, valamint a határon túli magyar és a hazai kisebbségek identitásának ápolását lényegesebbnek tartják a szervezetek, mint a lakosság.

7. táblázat

A régió fejlesztési céljainak értékelése
(0 – nagyon rossz, céljaival nem esik egybe, 100 – nagyon jó, céljaival egybeesik)

	Lakossági vélemények*	A civil szervezetek véleményei
A szakképzettséget szerzett fiatalok munkahelyi megfelelésének elősegítése	65	63
Egészségfejlesztő mozgalom	65	27
Regionális munkaerő-piaci információs rendszer kialakítása	63	62
Felnőttképzési szakemberek képzése	63	60
Helyi, kistérségi és regionális sajtó, televízió, Internet honlap működtetésének, hozzáférhetőségének támogatása	60	66
Az értelmiség és a gazdasági–politikai menedzsment felkészítése az EU csatlakozással kapcsolatos feladatokra	60	64
Az Európai Unióval kapcsolatos ismeretek társadalmasítása, elterjesztése	60	65
A helyi közösségszerveződés elősegítése	55	69
Tanyás térségek informatikai fejlesztése	54	55
Tanyás térségek szociális problémáinak enyhítése tanyagondnok alkalmazásával	53	55
„Többnyelvű régióért" program	53	57
A civil szervezetek támogatása, regionális szerveződésük elősegítése	51	70
A határon túli magyarok, határainkon belüli nemzetiségek és etnikumok anyanyelvi, kulturális identitásának megőrzését, az anyaországgal való kapcsolatok ápolását segítő program	51	60
Távmunka végzés ösztönzése a régióban	50	55

Forrás: Murányi–Szoboszlai 2000.; Péter–Szoboszlai 1999.

A civil horizont

A válaszadók szerint a legperspektivikusabb lehetőségei a Csongrád megyei civil szervezeteknek vannak. A szervezetek székhelyének földrajzi elhelyezkedése és az erre a kérdésre adott válaszok között egyértelmű az összefüggés: a szervezetek saját megyéjüket ítélik a legperspektivikusabb lehetőségűnek (talán, mert ezt ismerik jobban). Ugyanakkor a második helyen említett megye mind a Békés, mind a Bács-Kiskun megyei szervezeteknél Csongrád volt. Az alapítványok inkább a Csongrád megyét említők, az egyesületek inkább a Bács-Kiskun és Békés megyét említők körében felülreprezentáltak.

Más régiókkal összehasonlítva a szervezetek 60%-a hasonlónak látja, 23%-a rosszabbnak, 4%-a jobbnak ítéli a régió civil szervezeteinek helyzetét, 12%-pedig nem válaszolt erre a kérdésre. Nagyban befolyásolja a válaszokat, hogy a szervezetek székhelye mely megyében található. A Békés megyei szervezetek többsége ugyanis rosszabbnak ítéli a régió civil szervezeteinek helyzetét, mint a másik két megyébe tartozó szervezetek. A régió civil szervezeteinek helyzetét – más régiókkal összevetve – elsősorban a városi szervezetek látják rosszabbnak.

Az egyesületek valamivel elégedettebbek a régió civil szervezeteinek helyzetével, mint az alapítványok, bár ez részben abból is fakad, hogy az alapítványok kevésbé nyilvánítottak véleményt e kérdésben. A civil szervezetek jövőjét illetően a mérsékelt optimizmus a jellemző. A legtöbben úgy gondolják, hogy fejlődésük elsősorban jelenlegi helyzetük függvénye, ám azt zömmel elutasítják, hogy ellehetetlenülhet a működésük. A többi lehetőség megítélésében álláspontjuk semleges. A kijelentések tartalma alapján három optimista, két pesszimista és egy realista kijelentést különböztettünk meg az elemzés során *(8. táblázat)*.

Megállapíthatjuk, hogy az optimista kijelentésekkel elsősorban a Csongrád megyei szervezetek tudtak azonosulni, a mérsékelten optimista kijelentéseket mind a Békés, mind a Bács-Kiskun megyei szervezetek általában szkepszissel fogadták (számarányukhoz képest magasabb arányt képviselnek az egyet nem értők között). Az erősen optimista kijelentéssel való egyet nem értés a Békés megyeiekre jellemző leginkább. A mérsékelten pesszimista kijelentéssel elsősorban a Békés és Bács-Kiskun megyei szervezetek tudtak azonosulni, az erősen pesszimistával a Békés megyeiek, és a realista kijelentés esetében is az utóbbi összefüggés áll fenn.

8. táblázat

A civil szervezetek jövőjének megítélése

	A százfokozatú skálára transzformált értékek átlaga	Pesszimista, optimista vagy realista kijelentés
Fejlődésük elsősorban jelenlegi helyzetük függvénye	61	realista
Helyzetük és lehetőségeik kiegyenlítettebbé fog válni a régióban	52	mérsékelten optimista
A civil társadalom alávetett helyzete csökkenni fog	51	mérsékelten optimista
Egyértelműen és komolyan javulni fog a helyzetük	50	erősen optimista
Nem következik be jelentős változás helyzetükben	49	mérsékelten pesszimista
Alapvetően és folyamatosan ellehetetlenül a működésük	30	erősen pesszimista

Forrás: Péter– Szoboszlai 1999.

Összegzés

A dél-alföldi regionális területfejlesztési operatív program helyi közösség és civil társadalom fejlesztési alprogramja megalapozásaként 1999 októberében a régió egészére, átfogó, teljességre törekvő felmérést készítettünk a civil szervezetek helyzetéről, működésük fő jellemzőiről, erőforrásairól, jövőképéről, illetve – többek között – az önkormányzatokkal és a területfejlesztési intézményekkel kialakult civil kapcsolatokról, a régióalakítással, regionális fejlesztésekkel kapcsolatos véleményekről stb. Az MTA RKK Szolnoki Társadalomkutató Csoportja – a dél-alföldi modellvizsgálat tapasztalatai alapján – képes és kész a további magyarországi nagyrégiók civil szervezeteinek szociológiai vizsgálatára. A hasonló tematikával készülő vizsgálatok bemutat(hat)ják a teljes civil országállapotot, valamint feltár(hat)ják a regionális, megyei, kistérségi, illetve települési különbségeket. Egy ilyen alapkutatás hasznos segítség ahhoz, hogy a többi régió programozási gyakorlatában is meggyökerezhessen a civil szférával kapcsolatos offenzívebb gondolkodás, és ahhoz, hogy ösztönözze a dél-alföldihez hasonló regionális civil társadalomfejlesztési programok készítését és megvalósítását. Ráadásul, a több (akár minden) régióban elkészített területfejlesztési civil stratégiák és operatív programok beépíthetők az Átfogó Fejlesztési Tervből és a Nemzeti Fejlesztési Tervből táplálkozó kormányzati stratégiai elképzelésekbe (Széchenyi-terv stb.), egyeztetési és döntési mechanizmusokba, hatékonyan használhatók a PHARE 2000, a SAPARD program terület- és vidékfejlesztési prioritásait kialakító egyeztetésekben.

A civil társadalom Magyarországon több mint tíz éve alakult ki és fejlődik újra. A szervezetek számában, a források növekedésében és más területeken rendkívül dinamikus a fejlődés, folyamatosan emelkedik a civil szféra társadalmi és gazdasági értéke, jelentősége. Az általános elismertség ellenére tapasztalható, hogy a terület- és vidékfejlesztésben sem területi, sem döntéshozói szinten nem számolnak valódi partnerként a civil szférával, nem vagy alig vonják be a civil szervezeteket a döntési, megvalósítási, ellenőrzési stb. folyamatokba. Ez a szemléleti akadály az EU partnerségi elvének, valamint a magyarországi civil és területfejlesztési források nagyságának, dinamikájának ismeretében különösen feltűnő. Az Európai Unió területfejlesztési tervezési, intézményi és megvalósítási rendszerében a térségi szinten (is) szervezett civil szervezetek meghatározó, partneri szerepet töltenek be. A magyarországi civil szervezetek 1994-ben megközelítőleg 150 milliárd forinttal, 1998-ban közel 200 milliárd forinttal rendelkeztek (*Kuti–Králik–Barabás* 1999). Ezzel szemben a szintén magyarországi területfejlesztési források (központi alapok + decentralizált források) 1997-ben mintegy 220 milliárd forintot tettek ki, melyből alig 7–8% jutott a decentralizált alapokba *(Beszámoló...* 1999*)*.

Adott tehát két potenciális szövetséges (a civil szféra és a területfejlesztés intézményei), melyek hasonló és növekvő források fölött rendelkeznek, s érdekeik a területi, társadalmi fejlesztésekben találkozhatnak.

Adott így a lehetőség is arra, hogy a mainál jóval több civil szervezet kapcsolódjon be és vállaljon aktivizáló társadalmi és egyéb szerepeket a területi fejlődésben. Ez a folyamat az ország EU hatékonysága szempontjából is fontos, hiszen a vállalkozói szféra mellett a civil szervezetek az EU-támogatások egyik fontos célterülete. A tervezési, programalkotási és megvalósítási gyakorlat elsajátítása és a részvétel demokratizálása nélkül a mai és a majdani uniós forrásokhoz való széles körű hozzáférés eredményességét veszélyeztetjük. Rengeteg alkalom és terület kínálkozik a mai területfejlesztési struktúrában is a civil szervezetek aktivizálására, partneri szerepük erősítésére, a folyamatból adódó hozamok kiaknázására. Számos feladat gazdátlan, illetve a társadalmi–közigazgatási alrendszerek szempontjából vizsgálva kiegyensúlyozatlan, a menedzsmenttől az ellenőrzésig, a területi információs hálózatoktól a fejlesztési folyamatok nyilvánosságáig.

A területfejlesztés forrásai az EU-ban elsősorban regionális szinten érhetők el, ugyanakkor Magyarországon a legtöbb civil szervezet intézményi, települési (esetleg megyei és országos) szinten tevékenykedik, működésükben főként ágazati, nem pedig területi szempontokat priorizálnak. Valószínűnek tűnik, hogy az állami–önkormányzati szféra mellett a civil szervezeteknek is meg kell ismerkedniük az új térpályákkal, kistérségi és regionális szintre kell lépniük a mainál hatékonyabb területi érdekérvényesítés és jelentősebb forrásszerzés érdekében.

Jegyzetek

[1] A magyar és a kelet-közép-európai civil társadalom előzményeiből három tényezőt érdemes felvillantani, ám e három társadalmi folyamat részletes tárgyalására most nincs mód. Ezek a következők: a polgári fejlődés megszakítottsága, a XX. század széttöredezett társadalomfejlődése és az államhatalom paternalizmusa (*Bőhm* 1999).

[2] Míg 1996-ban 3,6–4 civil szervezet jutott 1000 lakosra a Dél-Alföldön, 1999-ben már 4,5–5,2 (*Kuti–Králik–Barabás* 1999).

[3] A KSH által nyilvántartott civil szervezeti adatok és a Legfelsőbb Bíróság adatbázisa között jelentős eltérés tapasztalható. Mi a bírósági, megítélésünk szerint pontosabb adatokkal dolgoztunk.

[4] A párhuzamosan végzett dél-alföldi identitás és civil szervezeti kutatások első eredményeit az MTA RKK angol nyelvű Discussion Papers műhelytanulmány sorozatának 33. kötete közli.

[5] A kutatás számos kérdés vizsgálatára kiterjedt, itt azonban terjedelmi okok miatt nem tudunk foglalkozni például olyan izgalmas és vizsgált kérdésekkel, mint a szervezetek ágazati és településtípusok szerinti megoszlása, a civil szervezetek alapvető céljainak bemutatása, a pályázási „szokások" több, a jelen dolgozatban nem érintett kérdése, a vizsgált szervezetek erőforrásai, gazdálkodása, a tevékenységek és kiadások súlypontjai, a működéssel kapcsolatos egyéb vizsgált területek.

[6] Ezek a következők voltak: DemNet, szaktárcák, Mobilitás Ifjúsági Szolgálat, Ökotárs Alapítvány, Soros Alapítvány, állami költségvetési támogatás, Pro Renovanda Culturea, Gyermek és Ifjúsági Alapprogram, Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Közalapítvány, EU előcsatlakozási alap (SAPARD), külföldi nagykövetségi kiírások, József Attila Kulturális és Szociális Alapítvány, Autonómia Alapítvány, PHARE pályázatok, Művészeti és Szabadművelődési Alapítvány, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány. A felsorolt szervezetek kiválasztását szakértői konzultáció előzte meg, amely azt vizsgálta, hogy melyek azok a pályázatok, amelyek kiírásainak teljesítésére csak felkészült szervezetek vállalkozhatnak.

[7] A kérdőívben szereplő válaszlehetőségek a következők voltak: a regionális fejlesztési elképzelések 1 – az eddiginél több lehetőséget jelentenek, 2 – megkönnyítik a forrásokhoz való hozzájutást, 3 – több segítséget adnak a szervezetek munkájához.

Irodalom

Arató A. (1990) Forradalom, civil társadalom és demokrácia Kelet-Európában. – *Mozgó Világ.* 8. 11–23. o.

Arató A. (1992) Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. – *Politikatudományi Szemle.* 2. 53–81. o.

Ágh A. (1990) *A századvég gyermekei.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére az 1997. évi területfejlesztési pénzeszközök felhasználásáról. (1998) Budapest, FVM OTK.

Bibó I. (1986) A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. *Válogatott tanulmányok. II. 1945–1949.* Budapest, Magvető Könyvkiadó. 185–265. o.

Bibó I. (1986) A magyar társadalomfejlődés és az 1945. évi változások értelme. *Válogatott tanulmányok. II. 1945–1949.* Budapest, Magvető Könyvkiadó. 485–504. o.
Bibó I. (1986) Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. *Válogatott tanulmányok, II. 1945-1949.* Budapest, Magvető Könyvkiadó. 569–619. o.
Bozóki A. (1992) Civil társadalom és polgárosodás. *Polgárosodás, civil társadalom és demokrácia.* Budapest, MTA PTI.
Bőhm A.–Pál L. (szerk.) (1987) *A helyi hatalom működése.* Budapest, MSZMP KB TTI.
Bőhm A. (1999) *A XX. századi magyar társadalom.* Budapest, Korona Kiadó.
Constant, B. (1980) *De la liberté chez les modernes.* Paris, Ecrits Politiques.
Csizmadia E. (1989) Milyen civil társadalom van és milyen nincs Magyarországon? – *Kritika.* 5. 5–7. o.
Fricz T. (1989) Van vagy nincs civil társadalom Magyarországon? – *Kritika.* 2. 2–4. o.
Habermas, J. (1985) A kommunikatív cselekvés elmélete I–II. *A Filozófiai Figyelő és a Szociológiai Figyelő Különkiadványa.* Budapest, ELTE.
Hajnal I. (1939) Történelem és szociológia. – *Századok.* 1. 1–32. o.
Hamar A.–Murányi I.–Szoboszlai Zs. (1997) Az alföldi társadalom innovatív csoportjai. *Alföld Kutatási Program II.* Szolnok (megjelenés alatt).
Hankiss E. (1983) Közösségek válsága és hiánya. *Társadalmi csapdák – Diagnózisok.* Budapest, Magvető Könyvkiadó. 205–241. o.
Hankiss E. (1986) *Diagnózisok 2.* Budapest, Magvető Könyvkiadó.
Heller Á. (1992) A demokrácia ingamozgása. *Polgárosodás, civil társadalom és demokrácia.* Budapest, MTA PTI.
Kondorosi F. (1998) Civil társadalom Magyarországon. Budapest.
Köles S.–Varga Cs. (szerk.) (1988) A helyi cselekvés. *JAK Füzetek* 38. Budapest, Magvető Könyvkiadó.
Kuti É.–Králik M.–Barabás M. (1999) A nem-kormányzati szervezetek helyzete Magyarországon. – *NGO Tanulmányok.* 1.
Michnik, A. (1978) Le nouvel évolutionnisme. 1956 Varsovie, Budapest. La deuxieme révolution d'Ocrobre. Paris.
Molnár M. (1995) Mit kezdhet a történész a civil társadalommal? – *Társadalmi Szemle.* 1. 51–57. o.
Montesquieu (1962) *A törvények szelleméről.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
Murányi I.–Szoboszlai Zs. (1999) Sikeres városok, magasan, illetve alacsonyan fejlett települések az Alföldön. Szolnok. (Megjelenés alatt.)
Murányi I.–Szoboszlai Zs. (2000) Identitás-jellemzők a dél-alföldi régióban. – *Tér és Társadalom.* 1. 27–50. o.
Paul, B. (1971) *Payans de l'Est.* Paris, Flammarion.
Pálné Kovács I. (1999) Demokratikus deficit középszinten avagy partnerség a területi politikában. *Magyar és európai civil társadalom.* Pécs, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet–Baranyai Értemiségi Egyesület. 369–379. o.
Péter–Szoboszlai (1999) Civil szervezeti vizsgálat a Dél-alföldi régióban. Szolnok, MTA Regionális Kutatások Központja. Kézirat.
Rousseau, J. J. (1958) *A társadalmi szerződés.* Budapest, Bibliotheca.
Salamon, L. M.–Anheier, H. K. (1995) *Szektor születik.* Budapest.

Szabó M. (1991) Társadalmi mozgalmak a rendszerváltásban. – *Társadalmi Szemle.* 11. 68–79. o.
Szalai E. (1994) A civil társadalomtól a politikai társadalom felé. Budapest, T-Twins.
Szelényi I. (1990) Új osztály, állam, politika. Budapest.
Szelényi I. (1992) *Harmadik út? Polgárosodás a vidéki Magyarországon.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
Szűcs J. (1986) Vázlat Európa három történeti régiójáról. – Berend T. I. (szerk.) *Helyünk Európában, II.* Budapest, Magvető Könyvkiadó. 515–568. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A FIATALOK KÉPZETTSÉGI JELLEMZŐINEK TERÜLETI SAJÁTOSSÁGAI

Mezei István

A területi kutatások felettébb szükséges voltáról

A szociológiai kutatások döntő többsége, különösen a reprezentativitás szabályait betartó empirikus kutatások, elemzéseik során úgy mutatnak be egy-egy társadalmi jelenséget, hogy vizsgálataik horizontja általában az illető ország egészére terjed ki. Megtudhatjuk segítségükkel, hogy mi jellemzi általában a szakszociológiák által föltárt társadalom rétegződését, életmódját, jövedelmi viszonyait, képzettségét, egészségi állapotát, demográfiai viszonyait stb. Természetesen ez nem zárja ki, hogy vannak nagyobb léptékeket átfogó munkák, amelyek például több országra, sőt földrészekre kiterjedő ún. nagy régiók elemzésére vállalkoznak, illetve a másik irányt is megemlítve: az országosnál kisebb településegyüttesek, városok, városcsoportok, falvak, községcsoportok létszámarányos szociológiai viszonyainak föltárására törekednek.

Még ezeknél is pontosabb képet kapunk egy ország állapotáról, ha annak területi egységeit tesszük meg vizsgálatunk tárgyává. A kisebb térségek, régiók elemzésének szükségességét most nem az európai igényekkel, a fejlesztési feladatok követelményével igazolom, hanem egy mellékesnek tűnő érvvel. Ahogyan a matematikai átlag minden igazsága ellenére összemossa a részleteket, úgy az országos elemzések is elfednek jelentős különbségeket, miközben pont az átlag mögötti különbségek, jelesül egy országon belüli különbségek hívhatják fel a figyelmet valamely jelenség diadalmas, sikeresen megvalósult, avagy tarthatatlanul rossz voltára.

A szociológia előbb említett nagy hagyományú ága a struktúrákra helyezte a hangsúlyt elemzéseiben. Emellett létezett a szociológiának az az ága is, sőt, a XIX. században, az „alapító atyák" (Comte, Marx, Durkheim, Weber) korában főága, amely arra törekedett, hogy a társadalmi változásokat értelmezze, amely változásokon magát a fejlődést értette (*Elias* 1988). A határterületeket a fejlődésszociológia törekedett átfogni. Igyekezetének lett jelentős elméleti teljesítménye a modernizációnak elnevezett jelenség-csoport felmutatása.

A modernizáció-kutatások egyik fő témája volt, hogy az eltérő fejlettségű országok milyen módon tudnak fölzárkózni az európai kettős forradalom, az angliai ipari és a francia politikai forradalom következményeként élre került országokhoz. Ezek a vizsgálódások országok, országcsoportok, földrészek közötti, majd országon belüli eltérésekre figyeltek föl. Elemzéseiket mindig két dimenzió mentén készítették. A munkák alapját elsődlegesen egy leíró–elemző rész képezte, amely a fejlődési folyamatokat a fejlettség, alulfejlettség elméletének segítségével értelmezte. A másik dimenzió normatív–politikai hozzáállást tételezett fel, mert a fejlesztési elképzelések stratégiai tervvé alakításában segédkezett (*Lühr–Schulz* 1997). A magunk részéről innen eredeztetjük a regionalisták azóta is tapasztalható kettős – elemző és egyúttal gyakorlatiasan tervező – elkötelezettségét, mondhatni lelkületét.

A modernizációs elméletek szerint Magyarország – néhány más volt szocialista országgal együtt – az ún. átmeneti társadalmak kategóriájába tartozik. Az átmenetiség a modernizáció válfaja, mert nem az előtte álló akadályok kreatív leküzdése a feladata – ez a fejlett nyugat kiváltsága –, hanem a már létező minták (a tömegfogyasztás megvalósítása mellett a modern demokratikus, piacgazdasági, jogállami intézmények) átvétele, tehát pusztán az innováció. Eszerint amíg a fejlett modern kapitalista országok szűk csoportja egyedül áll szemben az ismeretlennel, és küzdi ki az új és új válaszokat a fejlődés kihívásaira, addig a kelet-európai szocializmusok összeomlásával új utakra lépő országok helyzete sokkal kényelmesebb, mert csak másolniuk kell, átvenniük kell a fejlettek által már elért vívmányokat (*Zapf* 1997). Magyarország a Baltitengertől az Adriáig terjedő sáv országaival együtt Európához tartozván két civilizáció határán fekszik. Ebből kifolyólag a mintakövető magatartásról nekünk már több évszázados tapasztalataink vannak, és a modern kori mintakövetésnek mindig is célja volt a versenydemokrácia, a piacgazdaság, a jóléti állam és a tömegfogyasztás megvalósítása, állandó fejlesztése, ami nemcsak innovációt, hanem meglehetősen nagy kreativitást is igényelt. Ebből a törekvésünkből zökkentett ki bennünket a XX. század diktatúráinak térségünk egészét pusztító ideiglenes győzelme.

Az alább következő tanulmány képzettségi, oktatási adatok segítségével mutatja be Magyarország területi egyenlőtlenségeit, segítségükkel rámutat jelentős társadalmi különbségekre, és igazol olyan törekvéseket, amelyek célja a regionális különbségek fölszámolása a hatalom (és megoldási eszközeinek) dekoncentrálása segítségével. A bevezető szellemével összhangban nem nélkülözi a számokat felsorakoztató elemzést és a leszakadók iránt érzett érzékeny aggódás okán a humánerőforrás-fejlesztés középszintje átalakításának sürgetését sem.

Az oktatás, mint a tudástársadalom alapja

A fejlett társadalmakban folyamatosan növekszik az igény a tájékozottság, a (szak)képzettség iránt. A gazdaságban az emberi tőke iránti szükséglet fontosságáról egy ideje már nagyobb hangsúllyal szólnak, mint a pénztőkéről. A politika, és ezzel összefüggésben a társadalmi cselekvésben való részvétel csak a tájékozott emberek számára érthető és elérhető. A magánéletben napi igény az ismeretek folyamatos bővítése, hogy az egyén, a családok a közvetlen környezetükben lévő gépeket, eszközöket működtetni, használni tudják, hogy a közszolgálati intézményekben, a szolgáltatások útvesztőiben – valamint kézitáskájuk sokféle kártyái között – eligazodni tudjanak.

A folyamatos ismeretszerzés korában élünk.

Az oktatásügy nagysága, kiterjedtsége és belső sokszínűsége mindezek miatt erősen növekszik. Az ipari társadalmakat emiatt nevezik sokan „tudástársadalmaknak". Az oktatásügy fontossága a modern társadalmaknak azon az igényén nyugszik, hogy ne a származás, a nemi hovatartozás, a lakóhely vagy más, egyénileg megváltoztathatatlan ismérv döntsön a társadalmi fölemelkedés vagy süllyedés lehetőségéről, hanem az egyéni teljesítmény és a segítségével elért foglalkozás, a vele járó elismertség, jövedelem és öntudat. Ennek azonban előfeltétele, hogy a társadalom minden egyes tagja azonos eséllyel rendelkezzen az iskolaválasztást illetően, ott pedig teljesítménye alapján érjen el magának elismertséget, képzettséget. Az oktatásügy által biztosított, de legalább biztosítani szándékolt esélyegyenlőség a modern társadalmak egyik fontos igénye.

Az 1970-es és 80-as években az európai nemzetek mindegyike szélesítette az oktatásügy kereteit és a vele járó kiadásokat. Mind nagyobb arányban és mind tovább jártak a fiatalok iskolába. Már a nyolcvanas évek elején az 5 és 24 éves kor közötti fiatalok 60–80%-a tanult diákként vagy felsőfokú intézet hallgatójaként, országonként erős eltérésekkel. Az oktatás súlypontja fokozatosan a közép-, illetve a felsőfokú képzés felé tolódott el (*Hradil* 1995).

A legutóbbi mintakövető negyven évünk a hangsúlyt nem a humánerőforrás fejlesztésére helyezte, hanem épp annak kizsákmányolásával törekedett eredményeket elérni, kevés sikerrel. Ahogyan a szocializmus minden területén kimutatható a modernizáció felemássága, úgy a képzés területe is tartalmazza a nagyüzemi méretekre való fejlesztés (kétes) sikereit és versenyképtelen (de a jó minőségű elit kiképzésében mégiscsak eredményeket elérő) egyoldalúságait. Tanulmányunkban megvizsgáljuk, milyen stádiumban vagyunk ezen a területen a mintakövetést illetően.

Tér és oktatás a társadalomtudományi kutatásban

Magyarországon a társadalomtudományok az 1960-as évek közepén kezdtek újjáéledni, köztük a regionális kutatások is. A szociológiai szemléletű térkutatások egyik legjelentősebb műve az 1970-es évek elején íródott és a városszociológiához kapcsolódott, de csak a rendszerváltás közeledtével nyílt meg a lehetőség a kötet megjelenésére, hogy szélesebb körben is ismertté váljon (*Szelényi* 1990). A Szelényi által fölidézett és hasznosított ökológiai szemlélet, azaz a társadalomnak és a környezetnek az együttes vizsgálata, amely a szociológiában eredetileg mint a „chicagói iskola" tanítása híresült el, nálunk az 1980-as évek oktatáskutatásában bukkant föl meghatározóan.

Ezeknek a vizsgálatoknak az volt a célja, hogy föltárják a helyi társadalmak hatását az iskolahálózat átalakítására, hozzájáruljanak a felsőoktatási központok kialakításához, valamint hogy elemezzék a szellemi potenciál területi eltéréseit, egyenlőtlenségeit. Az 1986–1990 között végzett kutatások eredményei 1992-ben jelentek meg (*Forray–Kozma* 1992, 179). Ez azt is mutatja, hogy az oktatáskutatás területi dimenziójának vizsgálatában nem maradt el más országoktól Magyarország, mert az Európai Összehasonlító Pedagógiai Társaság Athénban 1996 októberében tartott nemzetközi konferenciáján jelentette be Colin Brock az új tudományterület, az „oktatásföldrajz" megszületését *(Nagy* 1997, 516*)*. Ennek az adott aktualitást, hogy az európai tér kialakítása, valamint a világban a különböző kultúrák együttélésének megoldása magától értetődően vonta maga után az oktatás világának változását, alkalmazkodását is. Itthon az EDUCATIO című folyóirat szentelt ennek a témának egy külön számot 1997 őszén. Ezek a munkák – mint minden regionális kutatás – erősen kötődtek a gyakorlati megvalósításhoz. A legfrissebb kutatások közül azokat említjük meg, amelyek a közoktatási törvény 1996-os módosítását követően indultak a döntéshozatal hatáselemzéseként (*Balázs* 1999).

A középiskolai végzettség területi különbségei

A középiskolai oktatás a szakközépiskolai és a gimnáziumi képzést jelenti. Ez a két iskolatípus biztosít olyan elméleti tudást, amelynek a birtokában már jelentkezhet a végzett tanuló felsőfokú intézménybe.

A követéses (longitudinális) vizsgálat módszerét választottuk tanulmányunkban a területi különbségek bemutatásához, abból a meggondolásból kiindulva, hogy a képzés, képzettség megváltozása nemcsak térben, hanem időben is zajló folyamat, valamint a területi különbségek bemutatásának nélkülözhetetlen része az időbeliség, az időbeli változás. A KSH által kiadott megyei statisztikai tábla-

zatokat használtuk fel annak vizsgálatához, vajon egy-egy megszületett korosztály a „szokásos" iskolai lépcsőfokok igénybevételével milyen pályát fut be. Jelen esetben 11 korosztály iskolai, képzési útjából a felsőfokra lépés szempontjából fontos, érettségit adó középiskolai képzést emeljük ki. Ez a 11 korosztály 1969–1979 között született, és 1987–1997 között érettségizett. A sikeres érettségi vizsga után közülük kerültek ki a felsőfokú intézmények első éves hallgatói. Ezt a megszakítás nélküli iskolai életutat tekintjük a továbbiakban *szokásos* képzési útnak (*Mezei* 1999).

Mivel itt időbeliségről, 11 korosztály iskolai életútjáról van szó, a létszámok növekedéséről vagy csökkenéséről kell értekezni. A létszámok emelkedése egy-egy megye, egy-egy képzési ágazat sikerét jelenti, a nagy számú jelentkezőt, továbbtanulót, a sikeresen érettségizőt, felvételizőt. A csökkenés, az alacsony arányok elsősorban a lemorzsolódást jelentik, a kieső tanulókat, de azt is, hogy sokan a továbbtanuló diákok (és szüleik) közül megyéjüket elhagyva más megyék képző intézményeit választották.

Két módszer segít a jelenségek föltárásában.

Egyrészt a hagyományos, megszokott statikus átlagszámok, a százalékos arányok, másrészt a mozgást (a létszámok időbeli növekedését és csökkenését) érzékletesen kifejező regresszióanalízis. Ez utóbbi segítségével a 11 év során megfigyelhető változások mértékét és irányát, egyszóval dinamizmusát fejezhetjük ki. Erre szolgál a regresszióanalízis „B_1" együtthatója, ami azt fejezi ki, hogy mennyivel változik átlagosan a függő változó értéke a maga mértékegységében (itt százalékban) kifejezve.

A kétféle módszertani eljárásból, azaz a százalékok átlagolásából *(a megyei arányokból)* és a regresszióanalízis együtthatójából *(a megyék dinamizmusából)* hoztuk létre az alább következő táblázatokat.

Az *1. táblázat* százalékos adatai azt sugallják, hogy a magyar népesség magas képzettségi szintjéről („olcsó, de képzett munkaerőről") szóló vélemények legfeljebb akkor érvényesek, ha a vonatkoztatási pontunkat távolabbi vidékekre toljuk. Európai mércével mérve ugyanis rendkívül alacsony a korosztályonként átlagosan 35,8%-os középiskolai végzettségű fiatal, hiszen a jóléti társadalmak törekvése az, hogy az érettségivel rendelkező fiatal korosztályok arányát 90% felé (fölé) közelítsék. Az átlag még ráadásul nagy eltéréseket is takar, mert négy megyében még a 30%-ot sem éri el a mutató értéke. Nógrádban 29,3%, Veszprémben 28,2%, Szabolcsban 27,3% és Pest megyében 19,7%. Ezzel ellentétben vannak olyan megyék, ahol viszont jóval az országos átlag fölötti eredményeket láthatunk. A főváros vezet 58,4%-kal, a Pest megyei fiatalok nagy arányú segítségével, ezt követi Csongrád megye 46,7%-kal, Zala 44%, Győr 42,9% és Heves 40,55%-kal.

1. táblázat

12 korosztály érettségizett tanulóinak megyénkénti átlaga és a változás dinamizmusa

Átlag		BI	
Budapest	58,4%	Somogy	0,01578
Csongrád	46,7%	Bács-Kiskun	0,01511
Zala	44,0%	Veszprém	0,01370
Győr-Moson-Sopron	42,9%	Tolna	0,01275
Heves	40,5%	Csongrád	0,01232
Vas	39,5%	Békés	0,01159
Hajdú-Bihar	36,6%	Baranya	0,01144
Jász-Nagykun-Szolnok	36,5%	Budapest	0,01044
Ország	35,8%	Nógrád	0,01029
Borsod-Abaúj-Zemplén	35,0%	Szabolcs-Szatmár-Bereg	0,01014
Komárom-Esztergom	34,6%	Ország	0,00994
Baranya	34,0%	Borsod-Abaúj-Zemplén	0,00943
Tolna	33,9%	Vas	0,00938
Somogy	33,2%	Hajdú-Bihar	0,00935
Békés	32,3%	Pest	0,00862
Fejér	31,2%	Fejér	0,00859
Bács-Kiskun	31,0%	Jász-Nagykun-Szolnok	0,00708
Nógrád	29,3%	Komárom-Esztergom	0,00672
Veszprém	28,2%	Heves	0,00655
Szabolcs-Szatmár-Bereg	27,3%	Győr-Moson-Sopron	0,00498
Pest	19,7%	Zala	0,00447

Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

Vigaszt a 11 év belső megoszlásai jelentenek, ugyanis az oktatáspolitika gyökeres megváltozása miatt – ez a változás demográfiai okokból 1988-ig nyúlik vissza, de 1991-től mutatható ki jelentős felgyorsulása az érettségik számában – egyre nagyobb arányokban jelentkeztek a továbbtanuló nyolcadikosok a szakmunkásképzők helyett a középiskolai végzettséget biztosító intézményekbe. 1990 volt az első év, amikor először lett több elsős a középiskolákban, mint a szakmunkásképzőkben.

A számok nyelvén ez azt jelenti, hogy az előbb megszólt Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az 1969-ben született (11 065 fős) első vizsgált korosztály *23,7%-a* érettségizett 1987-ben, majd jött a demográfiai növekedés, de ezalatt az arányok szinte változatlanok, 24% fölöttiek maradtak. Hat év múlva, az 1974-es nagy létszámú (12 606 fős) korosztály megjelenésével, beáramlásával indult meg az érettségizők számának növekedése, ami azt jelentette, hogy habár

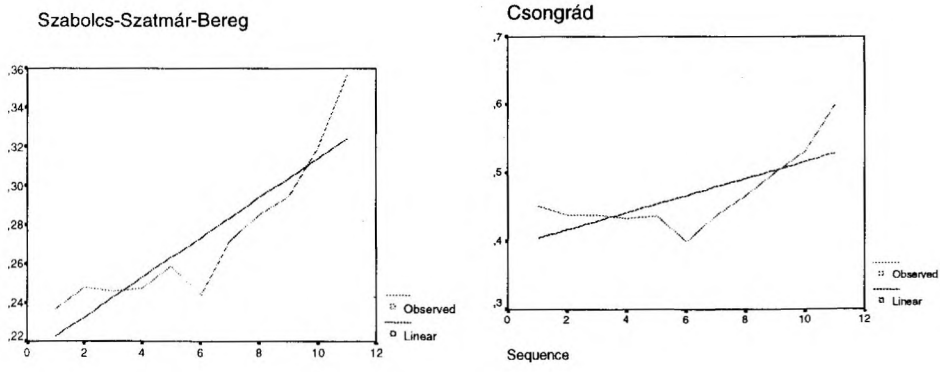
a születések száma ezután erősen csökkent, mégis az oktatáspolitika változásának hatására az 1979-ban megszületett 11. korosztály (10 538 gyermek) *35,6%-a* érettségizett 1997-ben.

Az élen járó Csongrád megye esetében kezdettől fogva kedvezőbbek voltak az adatok. A születési létszámokkal kezdve: 6017 gyermek született az első vizsgált nemzedékben, majd a következő években 7977-re megnőtt számuk csökkent le 5920-ra. Középfokon 1987-ben az első nemzedék 2718 tagja végzett (*45,2%*), ez a szám az elkövetkező években még csökkent, 1991-ben érte el újból az említett kezdő létszámot (43,7%), és ezután meredeken emelkedni kezdett. Az utolsó nemzedék 1997-ben érettségizett 3624 fővel (*59,9%*).

Ezt a sokszálú folyamatot jól mutatja a regresszióanalízis eredményéből készült *1. ábra.*

1. ábra

A 11 korosztály érettségizett tanulóinak arányváltozása két megye példáján



Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

A görbe vonal a tényleges százalékpontokat jelöli a 11 év során, a regresszióegyenes pedig a növekedés dinamizmusát meredekségével jelzi. A két megye viszonyait bemutató ábra annyiban általános, hogy minden megyében növekedés volt, különbséget a mértékekben találunk. Az időbeli változás, ami magában hordozta a megszületett népesség és az oktatáspolitika változását is, azt eredményezte, hogy minden megyében megnőtt az érettségizettek aránya. Az utolsó vizsgált évben, az 1979-ben megszületett korosztály 45,4%-a érettségizett 1997-ben átlagosan. A különbségek is maradtak, mint eddig, mert továbbra is Budapest maradt az élen (71,6%) és Csongrád követi (59,95), illetve Pest megye (26,8%) és Szabolcs (35,6%) a sereghajtó.

Ha elfogadjuk azt a szociológiai alaptételt, hogy a képzettség a társadalmi mobilitás, a társadalmi integráció fontos eleme (*Andorka* 1982; *Róbert* 1986), akkor azt mondhatjuk, hogy a magyar társadalom fiatal rétege, az új nemzedékek folyamatosan polgárosultak a rendszerváltozás során. Egy szegény ország fölzárkózási törekvését is láthatjuk ebben, ahol a szülők, mást nem tehetvén, legalább kulturális tőkével látják el gyermekeiket.

Eddig az *1. táblázatnak* csak a képzettségi átlagokat bemutató bal oldali oszlopáról szóltunk, kiemelve két megyét, hogy segítségükkel a változásokat időben is érzékeltetni tudjuk, de érdemes a két oszlopot más módon összekapcsolódó szerkezetben is bemutatni.

A *2. táblázat* kereszttábla formájában mutatja az átlagok és a dinamika viszonyát. Ez azért fontos, mert a katonás sorrendek áttekinthetetlenségét oldja az időbeli változás dinamikája. Azt a meglepő eredményt kapjuk, hogy a képzési dinamika épp a lemaradó megyékben nagyon magas. 12 olyan megye van, ahol az érettségizettek aránya az országos átlag alatt marad, viszont közülük nyolcban magasabb a növekedés dinamikája az országos átlagnál. Kiemelkedik a dinamikus növekedés tekintetében Somogy (0,01578), Bács (0,01511) és Veszprém (0,01370) megye, ezeket sorszámmal is megjelöltük, és soraikba tartozik a már emlegetett Nógrád (0,01029) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (0,01014) is, az átlagot éppen csak hogy meghaladó mértékben.

2. táblázat

A 11 korosztály érettségizett tanulóinak megyénkénti átlaga és a változás dinamizmusa

		Az érettségizettek aránynövekedése (dinamizmusa) az országos átlagnál		
		nagyobb	kisebb	
Az érettségizettek aránya az országos átlagnál	magasabb	*Budapest, Csongrád*	*Zala, Győr-Moson-Sopron, Heves*, Vas, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok	*8*
	alacsonyabb	Baranya, Tolna, Somogy (1.), Békés, Bács-Kiskun (2.), *Nógrád, Veszprém (3.), Szabolcs-Szatmár-Bereg*	Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom, Fejér, *Pest*	*12*
		10	10	

Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

Négy olyan megye van az országban, ahol mind az érettségizettek átlaga, mind a növekedés dinamikája (mert ezekben a megyékben is van növekedés!) az országos átlag alatt van: Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom, Fejér és Pest megyék. Mivel Pest megye a központi körzethez tartozik, az ala-

csony arányok a tanulók eljárásával, Budapestre ingázásával magyarázhatók. Fejér megyében kialakult egy dinamikus, nagy húzóerővel bíró gazdasági központ, amely záloga lehet egy későbbi fölzárkózásnak. Mindezek miatt tehát elsősorban Borsod-Abaúj-Zemplén és Komárom-Esztergom megye érdemel különös figyelmet, az ő leszakadásuk jelenti a legkomolyabb veszélyt.

Külön kiemelendő, hogy Budapest és Csongrád mindkét mutató tekintetében élen jár, valamint hogy a nyugat-dunántúli régió (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala megyék) országos átlagnál kisebb dinamikája a magas arányok okozta „telítettséggel" magyarázható.

A táblázat segítségével magunk elé tudjuk képzelni a nyugati határ menti karéjt, a határszéli három megyét, amelyeknek a gazdasági élre törését láthatóan nemcsak a nyugati fekvés, Ausztria közelsége okozta, hanem a több évszázados képzési, kulturális hagyomány is. A múltat nem lehet végképp eltörölni, kivált kulturális vonatkozásban. A másik tömböt a Heves és Hajdú-Bihar megyén át Csongrádig sorakozó alföldi megyék adják, mindegyikük kiemelkedő jelentőségű iskolavárosokkal. Ez a két karéj fogja közre Budapestet. A nyugati megyék kulturális hagyománya, az alföldi felsőfokú intézmények működésével kialakult sáv és a központ szerepét betöltő Budapest adják képzettség szempontjából a három kiemelkedő jelentőségű övezetét az országnak.

A felsőfokra lépés területi különbségei

Jelen gondjainkat tekintve a szocialista múlt (egyik) nagy hibája volt, hogy nem tudott még tömegesebb oktatást szervezni sem középfokon, és különösen nem felsőfokon. Ezen változtattak a rendszerváltozás kormányai, mert 1990 után jelentősen nőtt a felsőfokra felvett hallgatók száma. Ezt a váltást azonban nemcsak az eddig alacsony felvételi keretszámok indokolták, hanem a gazdasági változásokkal párhuzamosan gyorsan növekedésnek indult munkanélküliség is. A fiatalok iskolában tartása az egyik legkifizetődőbb módja az ifjúsági munkanélküliség csökkentésének, vagy legalább alacsonyabb szinten tartásának, de – más oldalról – kiindulópontja lehet jövőbeni (politikai) feszültségeknek is, hiszen a sok magasan képzett fiatal munkába állítása nehezen valósítható meg, viszont érdekérvényesítő képességük erős. Az európai tapasztalatok (1968, Párizs) mögöttünk vannak, de ezt a hegyet nekünk magunknak kell megmászni. Egyelőre örülünk a felsőfokon tanulók száma gyors növekedésének, a gondok úgyis később jelentkeznek.

A létszámokat tekintve többségben voltak azok a megyék, ahol a fölvettek száma az 1987-es indulási évhez képest megduplázódott. Például a Békés megyéből származó első évfolyamos hallgatók száma a kezdeti 732 főről (ami közben 672-re, sőt 514-re is süllyedt), már 1990-ben 813-ra nőtt, 1997-ben pedig

1458 fő volt. Két megyében ennél is nagyobb arányú változások történtek: Fejér megyében több mint háromszorosára, a kezdeti 632 főről 1932 főre nőttek a létszámok. Pest megyében hasonlóan látványos változásnak lehetünk tanúi: 1017 főről 3292-re nőtt a megyéből származó első évfolyamosok száma. Az országos átlagot tekintve 2,4-szeres volt az arányváltozás, a legkisebb Komárom-Esztergom megyében, ahol 536 főről csak 1022-re nőtt a felvettek létszáma. Ez 1,9-szeres növekedést jelent.

Ebben az esetben különösen fontos a születések számához viszonyítani a fölvettek számát, és mindezt egybevetni a növekedés arányváltozásának dinamikájával.

3. táblázat

A 11 korosztály felsőfokra lépő tanulóinak megyénkénti átlaga és a változás dinamizmusa

		A felsőfokra lépők aránynövekedése (dinamizmusa) az országos átlagnál		
		nagyobb	kisebb	
A felsőfokra lépők aránya az országos átlagánál	magasabb	*Budapest* (1.), *Csongrád*, Heves, Hajdú-Bihar	*Zala*, Győr-Moson-Sopron (– 3.), Vas, Borsod-Abaúj-Zemplén	8
	alacsonyabb	Tolna (3.), Nógrád (2.), Veszprém, Fejér	Jász-Nagykun-Szolnok (– 2.), Bács-Kiskun, Baranya, Békés, Somogy, *Komárom-Esztergom* (– 1.), *Szabolcs-Szatmár-Bereg, Pest*	12
		8	12	

Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

Az egyes korosztályokon belül a budapesti fiatalok léptek a vizsgált 11 év alatt átlagosan a legnagyobb arányban (24,7%) a felsőfokra. Ez kezdetben csak 16,9%-ot jelentett, majd 1997-re 38,6%-os arányt ért el. A sorrend szerint második Zala megyében (az átlag 20,2%) a kezdeti 14,4%-os arány növekedett 28,4%-ra 1995-ben, majd esett visssza 1997-re 25,6%-ra.

Az ellentétes cellába a legkedvezőtlenebb helyzetű megyéket soroltuk be. Közülük az arányokat illetően Pest megye rendelkezik a legkisebb aránnyal, mert a megszületetteknek átlagosan csak 12,2%-a lett első éves főiskolai hallgató vagy egyetemista. Ez az arány a kezdeti 7,3%-ról emelkedett igen dinamikusan 22,1%-ra. Ez az arány megkérdőjelezi azt a korábban állandóan visszatérő mentegetőző megállapítást, hogy Pest megye arányai azért alacsonyak, mert budapesti középiskolákban tanul diákjainak nagy része. A bejárás tényét, hatalmas arányát nem tagadva, mégsem csak erről lehet szó, mert a bejárók is Pest megyei lakosok, és ha fölvették őket egy jó budapesti középiskolai tudás

birtokában bármilyen felsőfokú intézménybe, azért mégis többségükben továbbra is Pest megyei lakosok maradnak. Az alacsony arányok magyarázatához a megye alaposabb ismeretére volna szükség. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye szintén alacsony arányokkal rendelkezik. Az átlagos 14,2% arány jótékonyan elfedi a 8,8%-os kezdő és a 21,2%-os (1997) záró arány közötti – néha igen szélsőséges – mozgásokat.

Ha most a két szélső pólustól eltekintünk, akkor mondhatjuk, hogy viszonylag egyenletesen, megyénként 014–20% közötti arányban lettek első évesek egy-egy megye szülöttei.

A felsőfokra lépés dinamikája – összhangban az eddig mondottakkal – magas, nagy léptékű a korosztályokon belül. Itt is Budapest vezet (0,01999-es együtthatóval), Nógrád (0,01797), Tolna (0,01777), Csongrád (0,01670) és Fejér (0,01637) követik az első öt között. Az ellentétes oldalon a sereghajtó Komárom-Esztergom (0,01094-es együtthatóval), és ebbe az ötös csoportba tartozik még Jász-Nagykun-Szolnok (0,01342), Győr-Moson-Sopron (0,01383), Baranya (0,01394), Zala (0,01404).

Területileg ugyanazt az eredményt kaptuk, mint az érettségizettek esetében. Egy nyugat-dunántúli karéjt és egy alföldi sávot – itt annyi a különbség, hogy Jász-Nagykun-Szolnok helyett Borsod-Abaúj-Zemplén megye került jobb pozícióba, ami nem is csoda, mert jelentősebb iskolahálózattal bír –, és középen maga a főváros. Ez önmagában nem véletlen, hiszen ha ezekben a megyékben mindig is magas volt a középiskolai végzettségűek aránya, akkor abban nincs semmi újdonság, hogy ugyanezek a megyék fogják adni a felsőfokra lépők többségét is.

Van azonban a kétféle szempontnak – az érettségizettek és a felvettek számsorainak – egy fontosabb üzenete is. A különös ugyanis az, hogy az érettségizettek arányváltozásának, dinamikájának sokkal nagyobb a szórása, azaz a szélső értékek ingadozása (0,002966), mint a felsőfokra lépők esetében, ahol a nagy dinamikát jelző együtthatók szórása jóval kisebb (0,001853), emellett a százalékos eltérésekről is ugyanez mondható el. Mindez azt jelzi számunkra, hogy a felvettek aránya, de mondhatjuk szociológikusan fogalmazva is: a felvettek köre, az a társadalmi csoport, amelyből a felvettek kikerülnek, megyénként nagyon hasonló arányú. Az a feltűnő, hogy sok megyében hiába bővült jelentősen az érettségizettek száma, mégis, mintegy ettől függetlenül, egymáshoz nagyon hasonló arányban kerültek ki közülük a felsőfokra lépők. Ez arra a magyarázatra indít, hogy ezek szerint egy-egy megye lakosságának egy bizonyos rétege az, szülőket és diákokat értve ez alatt, amely a felsőfokra lépésben érintett, a mögöttük toluló egyre nagyobb létszámú érettségizett csak a merítés bővülő bázisát jelenti.

Mivel ez az észrevétel az esélyegyenlőség kérdését erősen érinti, bővebben, de más bizonyítási eljárást is felhasználva kell kitérni rá.

Az esélyegyenlőség területi különbségei

A felsőfokra lépés a középiskolai végzettség, az érettségi függvénye. A fejlett világ országaiban az elmúlt fél évszázad során a középfokú iskolázási arány fokozatosan növekedett. Európában a fiatalok körében az UNESCO adatai szerint 1992-ben 83%-os volt átlagosan a középiskolai végzettség. A megszületett korosztályok iskolázottsági mutatói alapján ettől a szinttől igen messze van Magyarország. Viszont azt is tudnunk kell, hogy a középfokú végzettségűek kis csoportjából milyen arányokban sikerült felsőfokra jutniuk.

4. táblázat

A felsőfokra lépők az érettségizetteken belül

		A felsőfokra lépők aránynövekedése (dinamizmusa) az országos átlagnál		
		nagyobb	kisebb	
A felsőfokra lépők aránya az országos átlagánál	magasabb	*Pest* (1.), *Nógrád* (2.), Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Fejér (3)	*Veszprém,* Bács-Kiskun (– 3.), Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés	9
	alacsonyabb	Hajdú-Bihar, Heves	Zala, Baranya, Somogy, (– 1.), Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom (– 2.), Vas, *Győr-Moson-Sopron, Budapest, Csongrád*	11
		7	13	

Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

Az előző két táblázatnak mintegy a fordítottját látjuk magunk előtt. A bizonyítási eljárásnak ez fontos mozzanata.

A táblázat első cellájában, a legkedvezőbb helyzetű megyék között két olyannak a neve olvasható, amely korosztályán belül a legalacsonyabb arányokat produkálta. Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben tanultak a legkevesebben tovább felsőfokon, viszont az ő arányuk az összes érettségizetten belül a legmagasabb (59,9 illetve 50,7%). Először az udvariasság okán is a pedagógiai teljesítményt dicsérjük meg, hiszen ezek szerint a középfokon képző iskoláik kiemelkedően jó munkát végeztek, mert a kevés számú diáknak több mint a felét segítették felsőfokra lépni magas színvonalú képzésükkel. Természetesen mondhatjuk azt, hogy a középfokú iskolákat Budapesten, illetve Debrecenben végezték nagy arányokban, ezért sikerült a felvételijük. Ennek kiszűrésére csak a bejáró diákok és a kollégisták adatainak elemzése alkalmával kerülhet sor.

Nógrád (52,5%), Tolna (47,9%) és Fejér (47,6%) megyékben is az országos átlag fölötti arányban léptek felsőfokra a diákok az összes végzett középiskolán belül, megerősítve azt a vélekedésünket – és ez a második megállapításunk –, hogy ezekben a megyékben az alacsony iskolai végzettséget, esetleg az elmaradottabb, hagyományosabb gazdaságszerkezetet magasabb felsőfokra lépéssel próbálták sokan kompenzálni, mintegy menekülési stratégiaként. Az ebbe a cellába tartozó megyék egyúttal a legnagyobb növekedési dinamizmust is mutatják a vizsgált 11 év alatt. Pest megyében például a kezdeti 40,3%-os arányról 82,2%-ra nőtt a felsőfokra lépők aránya az érettségizetteken belül. Ugyanezek a végpontok Szabolcsban: 37,1% és 59,4%, de közben volt két év, amikor ez az arány 66,6%-ra, illetve 69,6%ra emelkedett.

Ha a most bemutatott első cella mellett megemlítjük a második cella megyéit is, akkor valóban az eddig inkább a gondokat okozó megyékkel találkozunk, miközben a jelenlegi szempont, tehát az érettségizetteken belül a továbbtanulók aránya átlagon felüli. Ez újabb bizonyítéka annak, hogy ezekben a megyékben egy szűkebb lakossági csoport gyermekei végzik el a középiskolákat és jelentkeznek felsőfokra. A megye lakosságának viszont egy igen nagy hányada még középiskolába sem járatja a gyermekét, ami erős szakadásra utal az illető megyék társadalomszerkezetében.

Vizsgáljuk meg az alsó két cella megyéit is.

Az ellentétes cella lakói között találunk olyan nevezetes megyéket, amelyekben a megszületett korosztályok igen nagy arányban kerültek felsőfokra, viszont e cella tanúsága szerint az összes középfokon végzetten belül az országos átlagnál kevesebben. Csongrád megye (40,7%), Budapest (41,8%) országos átlagnál alacsonyabb arányait alacsony dinamika is jellemzi, mert Csongrádban 31,5%-ról csak 47,9%-ra nőtt a felvettek aránya, míg Budapesten 30,4%-ról 54%-ra.

A másik csoportot Győr-Moson-Sopron (42,1%), Vas (42,8%) és Zala (45,7%) megyék jelentik, mert szintén az országos átlag alatti a középfokú végzettségűeken belül a továbbtanulók aránya és a dinamikája is, habár csoportjukon belül az élbolyba tartoztak, különösen Zala megye.

A negyedik cella e két csoportjának helyzetét jól tudjuk értelmezni a magas kiindulási arányokkal, melyek növelése sokkal nehezebb a telítettség miatt.

Ennek a cellának a harmadik megyecsoportját azok a megyék alkotják, amelyek mind a korosztályi viszonyítás, mind a mostani, a középfokúakon belüli viszonyítás szerint ide, a negyedik cellába rostálódtak. Baranya, Somogy, Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom megyék közül az adatok alapján az utóbbi megyében vannak e tekintetben a legnagyobb gondok, mert a megszületett korosztálynak csak 15%-a lett felsőfokú tanintézet hallgatója, de az összes érettségizetten belül is kis arányt jelent ez a létszám, csak 43,2%-ot. A továbblépés dinamikáját jelző mutató is mindkét esetben igen alacsony értéke-

ket mutat. Itt dől el az is, hogy az eddig határhelyzetben lévő két megye – Borsod-Abaúj-Zemplén és Jász-Nagykun-Szolnok – közül mégis csak az utóbbi megye van nehezebb helyzetben, mert Borsod iskolái erősebbnek bizonyultak.

A négy cella elemzéséből levonható tehát az a tanulság, hogy minden megyében van az érettségizőknek egy hasonló arányú köre, amely tovább is tanul felsőfokon, és amely kör egy megyénként meglévő hasonló magatartású, ambíciójú társadalmi csoportra utal, akikből évről évre rekrutálódik a felvételizők csoportja. Az igaz, hogy a korábbi évek–évtizedek szűkebb magja földúsult az érettségizők egyre növekvő holdudvarával, és most már együtt felvételiznek, de a mag-jelleg megmaradt. A megyék között az adja a különbséget, hogy mekkora (érettségizett) társadalmi gyűrű veszi körül ezt a továbbtanuló csoportot. A foglalkoztatás szempontjából ez a második gyűrű jelzi legjobban az illető megyék közötti polgárosultsági különbséget, hiszen ahol magas az érettségizettek száma, ott magasabban képzett munkaerővel, vagy lehetséges munkaerővel számolhatunk, ami alapja lehet a további fejlődésnek.

Az arányváltozások mellett a dinamika mutatói is ezt a sajátos társadalomszakadást jelzik, mert az arányváltozás időbeliségét jelző dinamika mutatói rendkívül nagyok. Akkor, amikor a felsőfokra lépést a korosztályhoz viszonyítottuk, az értékek 0,01094 (Komárom-Esztergom) és 0,01999 (Budapest) között, tehát viszonylag szűk intervallumban szóródtak, most viszont azok az értékek, amelyek azt jelzik, hogy az érettségizettek között milyen arányban nőtt a felsőfokra lépők aránya, sokkal nagyobbak. A növekedés legalacsonyabb mértékét a Somogy megyei adatok jelentik, de ez is 0,02067! A legmagasabb értékkel Pest megye rendelkezik, az együttható értéke 0,04615.

Vagyis, a középfokú végzettségűek előtt igen szélesre nyílt a felsőfokra lépés kapuja, de ez egyúttal azt is jelenti, hogy egy igen erős (de a lemorzsolódások csökkenése miatt táguló) *szűrő, maga a középiskolai képzés követelményrendszere nehezíti a középiskolai végzettség, az érettségi megszerzését.*

Mondhatnánk úgy is, hogy a képzettség tekintetében gyengébben teljesítő megyékben az általános iskolai képzés sokkal kevésbé készíti föl a fiatalokat a középfokú iskolák elvégzésére, illetve különböző okok miatt a helyi társadalom sokkal alacsonyabb iskolai végzettséggel is megelégszik.

A helyzet tehát fordított, mint a nyugati országok példaként felmutatott esetében. A nyugati országokban az alap- és a középfokú végzettség megszerzése viszonylag könnyen megtörténhet, és emiatt is könnyű a felsőfokra lépnie tömegesen a fiataloknak. A szűrőt, a válogatás intézményét nem a képző intézmények jelentik egyetemlegesen, hanem az, hogy melyik közép- illetve felsőfokú intézményben tanult a fiatal, de még ennél is jobban rostál a felsőfokú képzést követő munkaerő-piaci megmérettetés.

Magyarországon és a többi kelet-közép-európai országban is maguk az iskolák látták el az ítélkező, a döntést hozó szűrő szerepét. Szegény országok

lévén nem engedhették meg maguknak a még tömegesebb közép- és felsőfokú képzés megszervezését. Azt mondhatjuk az eddigiek alapján, hogy a magyar és a kelet-közép-európai iskolarendszer egy újabb nagy döntés előtt áll. Ahogyan nyugati mintára megnyitották a felsőfokra lépés kapuit a középfokú végzettségűek előtt (mondhatnánk: a középosztály a maga számára megteremtette a társadalmi továbbhaladás, a szellemi tőke gyűjtésének útját), most az előtt a döntés előtt állnak, hogy megnyissák-e a középfokú végzettség megszerzésének lehetősége előtt is a kapukat?

Mindezt ennyi reform, ugrásszerű változtatás után megállapítani, kimondani nem könnyű dolog, de még nehezebb a döntést meghozni. Ez a döntés a strukturális változtatásokon túl komoly tartalmi kérdéseket is fölvet, mégpedig a tanítás tartalmi kérdéseit. Ennek leglényegesebb eleme az, hogy milyen színvonalú állami oktatást kell megcélozni? Az legyen-e a cél, hogy nagy tömegek tudjanak teljesíteni egy átlagosabb (alacsonyabb) követelményrendszert, vagy inkább ösztönözzük egy hierarchizált iskolarendszer kialakulását, amelyben helyet kapnak egymástól elkülönítve a kiválóak, az átlagosak és végül a lassabban haladók, a nekik megfelelő eltérő követelményrendszerrel és eltérő továbbtanulási lehetőséggel?

A fenti dilemmát az adatok nyelvén a következőképpen írhatjuk le.

A *középiskolai végzettségűek* aránya a korosztályokon belül minden megyében növekvő tendenciájú, mint azt a fentiekben bizonyítottuk, és a növekedés időbeli arányváltozása, azaz a dinamika értékei is egy nagyobb intervallumon belül mozognak. A szélső pontokat 0,00447 (Zala) és 0,01578 (Somogy megye) közötti érékek jelentik, a szóródás értéke nagy: 0,002966.

Csak ismétlése a már közölt adatoknak, de az eddigiek értelmezése miatt mégis fontos újból idézni, hogy ehhez képest *a felsőfokra lépők* aránynövekedése ugyanezeken a korosztályokon belül ennél sokkal nagyobb, a növekedést jelző együtthatók értéke is sokkal magasabb. (Az együtthatók mértékének eltérése olyan jelentős, hogy minden megye felsőfokra lépőinek arányváltozását jelző együttható értéke magasabb ugyanazon megye középfokot végzett tanulói arányváltozásának mértékénél. Egyetlen kivétel van, Somogy megye, ahol az érettségizők arányváltozásának dinamizmusa nagyobb.) A szélső pontokat 0,01094 (Komárom-Esztergom) és 0,01999 (Budapest) közötti értékek jelentik, tehát a dinamika értékei nagyon közeliek, és az együtthatók jóval kisebb szóródást mutatnak: 0,001853.

Tehát míg az érettségizettek arányváltozása szélsőséges mozgásokkal járt, addig a felsőfokra lépés gyors növekedése nagyon hasonló intenzitású volt. A felsőfokra lépés bővülése nagyon arányosan érintette a megyéket, azaz *a korábbi felvételi arányok bővültek,* figyelmen kívül hagyva a középiskolai képzés erős változásait.

Az esélyegyenlőtlenség jelenségének leírását tették lehetővé az adatok, amely esélyegyenlőtlenségnek az a tartalma, hogy túl korán, már a középiskolába lépéssel (vagy nem lépéssel, illetve az onnan kieséssel) történik, valósul meg az a nagy civilizációs szakadás, ami a fiatal korosztályok osztályhelyzetének rögzülését jelenti. Egészen más életstratégia jellemzi a középiskolai végzettséget nem szerzett fiatalokat és a továbbtanulókat. Eltérőek a munkaerőpiaci esélyeik, a versenyszférához való viszonyuk (legális munka – fekete munka), a családalapítási lehetőségeik stb. Ha vagyon alapján egyelőre nem is, de iskolai végzettség alapján már most is szakadékot rajzolhatunk a szemünk láttára keletkező, képződő társadalmi osztályok közé.

A középfokú képzés ilyen fontossá válása megkérdőjelezi a középiskolai képzés állami–önkormányzati helyének, helyzetének helyességét. Nem biztos, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok – jobbára kisebb-nagyobb városok – rendelkeznek akkora felelősséggel és a hozzá szükséges szellemi és anyagi erővel, hogy ezt a sok megyét érintő, társadalmi szétszakadást eredményező jelenséget a maguk belátása szerint, a maguk erejére támaszkodva felismerjék, és a megoldására lépéseket tudjanak tenni. Ehhez a középfokú képzés szervezeti rendszerének, azaz a középfokú közigazgatáson belüli szerepének az újragondolására lenne szükség. Az állam a jóléti társadalmakban épp a piaci cselekvések torzító hatásának kiküszöbölésére tesz folyton megújuló kísérleteket, hogy az esélyegyenlőség elvét megvalósítani törekedjék. Az iskoláknak azonban ez a nálunk honos atomizált látszatönállósága csak arra alkalmas, hogy közülük, maguk az intézmények közül segítsen kiemelkedni a jobbaknak, erősebbeknek, és hagyja elsorvadni a gyengébbeket, miközben elfelejtkezik arról az egyszerű tényről, hogy a közoktatás fő funkciója nem az intézmények versenyeztetése, hanem a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokon való segítés egy kiegyensúlyozott területi ellátásra alkalmas közoktatási hálózattal.

Mivel az általános iskolai oktatásról a fentiekben nem szóltunk, itt csak utalunk rá, hogy az oktatás egyes intézményei láncszerűen kapcsolódnak egymáshoz, emiatt a középiskolai képzés hiányosságai az alapfokú képzés hiányosságaiból származnak. Egyéb társadalmi okokat mellőzve témánk szempontjából csak arra szeretnénk utalni, hogy nem biztos, hogy a 3131 önálló település igazgatási szétaprózottsága megfelelő keretet nyújt egy ilyen fontos jóléti–állami feladat ellátásához. Nem biztos, hogy a 3131 önkormányzat mindegyike mint fenntartó folyamatosan tudja teljesíteni az országos normáknak és európai igényeknek megfelelő iskolai feltételeket.

A képzés és a gazdasági fejlettség összevetése

A regionális kutatások legismertebb eredményei a gazdaság elemzésével kapcsolatosak. Tanulmányok sora foglalkozik azokkal a változásokkal, amelyek az örökölt gazdasági struktúra következményeként álltak elő, illetve amelyek a rendszerváltást követő drámai változásokkal következtek be. Elhíresültek az ország kettészakadását bemutató elméletek, a kelet–nyugati lejtő kialakulását taglaló értekezések. A publicisztikában pedig mindez Pannónia és Barbarikum szembenállásaként jelent meg, amit csak tovább erősítettek a KSH által 1995-től közzétett megyei GDP-számítások.

Természetesen a kettészakadás nem érvényes az élet minden területére, így az oktatás világára sem, inkább foltszerű különbségekről kell beszélnünk. A nagy hagyományú középiskolák jelenléte és jelentősége mindenütt kimutatható, mellettük komoly húzóerőt jelentenek a keleti országrészbe telepített egyetemek is. Ezt a jelenséget mutatja be az *5. számú táblázat.*

Mivel a GDP-számítások három évre vonatkoznak, ennek a három évnek az oktatási statisztikáit vetettük egybe a gazdasági teljesítményekkel. A három jelzőszámból a középiskolai végzettségűek adatai a legbiztosabbak, mert befejezett cselekményeket tartalmaznak, míg a felsőfokra lépők egy biztos tényt, de bizonytalan kimenetellel, hiszen nem tudhatjuk, hányan fogják közülük valóban be is fejezni az illető felsőfokú intézményt, hányan váltanak szakot, pályát, tagozatot, esetleg mondanak végképp búcsút a továbbtanulásnak. A GDP-számítások bizonytalanságát pedig a becslés módszere adja. Az összehasonlítást megkönnyíti a *6. táblázat*, amely a sorrendek különbségeit mutatja.

A fehér cellákban azok a megyék vannak, amelyeknek a gazdasági teljesítménye és az oktatási teljesítménye közötti különbség, pontosabban a sorrendi különbség nem túl nagy, legfeljebb 3 pontnyi. A szürkített helyeken az ennél nagyobb, szélsőségesebb eltérések találhatók. A középiskolák esetében kiegyensúlyozottabb, egymásnak inkább megfelelő sorrendeket találunk, míg a felsőoktatás esetében jóval nagyobbak a sorrendi eltérések.

Budapest középponti helyét, azaz kiemelkedően jó gazdasági és képzettségi helyzetét már bemutattuk, miközben elkeserítő látni, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében milyen szoros a kapcsolat a rendkívül gyenge képzettségi és gazdasági mutatók helyezése között.

A pozitív számok (sorrendi különbségek) azt mutatják, hogy a gazdaság teljesítőképességét jelző mutató, a GDP alapján számított jobb sorrend a meghatározó, tehát ehhez képest hátrányosabb a képzettség sorrendje. Reményeink szerint a fejlettebb gazdaság serkentőleg fog hatni az oktatási eredményekre. A negatív számok (sorrendi különbségek) az oktatás előkelőbb sorrendi helyezését mutatják a gazdasággal szemben. Itt pedig az szokott a kutató reménye lenni, hogy a nagyobb szellemi felkészültség meghozza gyümölcsét, s beválik a regio-

nális kutatók tapasztalata, hogy a humánerőforrás megléte kiindulópontja (lehet) egy dinamikus fejlődésnek.

5. táblázat

Három évjárat megyénkénti képzettségi átlaga és a GDP megyénkénti sorrendje, 1995/96/97

Középiskolai végzettségűek átlaga		Sorrend	Felsőfokra lépők átlaga		Sorren	A GDP sorrendek átlaga		Sorrend
Budapest	65,4%	1	Budapest	34,5%	1	Budapest	1,000	1
Csongrád	54,3%	2	Csongrád	27,3%	2	Győr-Moson-Sopron	2,667	2
Győr-Moson-Sopron	48,3%	3	Zala	26,9%	3	Vas	3,000	3
Zala	47,0%	4	Heves	26,2%	4	Fejér	3,333	4
Heves	45,7%	5	Tolna	25,4%	5	Csongrád	5,667	5
Vas	45,5%	6	Győr-Moson-Sopron	25,1%	6	Zala	5,667	6
Somogy	41,9%	7	Hajdú-Bihar	24,8%	7	Tolna	7,000	7
Hajdú-Bihar	41,3%	8	Vas	24,3%	8	Komárom-Esztergom	7,667	8
Tolna	40,8%	9	Nógrád	24,0%	9	Veszprém	9,000	9
Komárom-Esztergom	40,7%	10	Borsod-Abaúj-Zemplén	23,8%	10	Baranya	10,333	10
Jász-Nagykun-Szolnok	40,6%	11	Bács-Kiskun	23,4%	11	Hajdú-Bihar	11,667	11
Borsod-Abaúj-Zemplén	40,6%	12	Békés	23,3%	12	Bács-Kiskun	12,667	12
Baranya	40,2%	13	Fejér	23,3%	13	Békés	13,333	13
Bács-Kiskun	39,1%	14	Veszprém	23,1%	14	Jász-Nagykun-Szolnok	13,667	14
Békés	38,7%	15	Baranya	23,1%	15	Pest	15,333	15
Fejér	36,8%	16	Jász-Nagykun-Szolnok	22,8%	16	Somogy	15,667	16
Nógrád	35,9%	17	Somogy	21,9%	17	Heves	16,000	17
Veszprém	35,8%	18	Szabolcs-Szatmár-Bereg	21,0%	18	Borsod-Abaúj-Zemplén	17,333	18
Szabolcs-Szatmár-Bereg	32,3%	19	Komárom-Esztergom	20,8%	19	Szabolcs-Szatmár-Bereg	19,000	19
Pest	24,6%	20	Pest	19,9%	20	Nógrád	20,000	20

Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

6. táblázat

A képzettség és a GDP sorrendjének különbsége

Középiskolai végzettség	A sorrendek különbsége	Felsőfokra lépés	A sorrendek különbsége
Fejér	12	Komárom-Esztergom	11
Veszprém	9	Fejér	9
Pest	5	Baranya	5
Baranya	3	Pest	5
Vas	3	Vas	5
Bács-Kiskun	2	Veszprém	5
Békés	2	Győr-Moson-Sopron	4
Komárom-Esztergom	2	Jász-Nagykun-Szolnok	2
Tolna	2	Somogy	1
Győr-Moson-Sopron	1	Budapest	0
Budapest	0	Bács-Kiskun	– 1
Szabolcs	0	Békés	– 1
Zala	– 2	Szabolcs-Szatmár-Bereg	– 1
Csongrád	– 3	Tolna	– 2
Hajdú-Bihar	– 3	Csongrád	– 3
Nógrád	– 3	Zala	– 3
Jász-Nagykun-Szolnok	– 3	Hajdú-Bihar	– 4
Borsod-Abaúj-Zemplén	– 6	Borsod-Abaúj-Zemplén	– 8
Somogy	– 9	Nógrád	– 11
Heves	– 12	Heves	– 13

Forrás: KSH megyei évkönyvek adatai alapján saját számítás.

A GDP-számítások tévedhetetlenségét – egyúttal a sorrendek abszolutizálását is – szemléletesen cáfolja Heves megye utolsó helyezése, mert mindennapi tapasztalataink szerint nem ilyen végzetesen szétszakított, nem ilyen végzetesen különbözik e megye lakosainak kiemelkedően és elismerten magas képzettségi színvonala és a GDP-számítások szerint mélységesen alacsony (?) gazdasági teljesítőképessége.

Összefoglalás

Az oktatási adatok jelentős területi különbségeket mutatnak, de nem erősítik meg az ország kettészakadásáról szóló nézeteket. Három jelentős sáv rajzolódik ki a középfokú végzettségűek és a felsőfokra felvettek adataiból: a nyugati határ melletti megyék (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala) a kulturális hagyományok

miatt, egy alföldi félkörív a jelentős felsőoktatási bázis miatt (Heves, Hajdú-Bihar és Csongrád megyék), valamint az oktatásban is központi szerepet betöltő főváros, Budapest. A meglévő erős területi különbségek fölszámolásának egyik lehetséges útja a hatalom dekoncentrációja lehet, amely szétpontosítás a középszintre teszi a hangsúlyt és nem az egyes települések anarchisztikusan sokféle és túlzottan is erős önálló fenntartói felelősségére.

Irodalom

Andorka R. (1982) *A társadalmi mobilitás változásai Magyarországon.* Budapest, Gondolat.

Balázs É. (1999) Területi tervezés a közoktatásban. – *Iskolakultúra.* 12. 52–66. o.

Elias, N. (1988) *Einleitung. Über den Prozeß der Zivilization. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen.* Frankfurt am Main, 13. Auf. V–LXX. o.

Forray R. K.–Kozma T. (1992) *Társadalmi tér és oktatási rendszer.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Hradil, S. (1995) Die Sozialstruktur Deutschlands im europäischen und internationalen Vergleich. – Schäfers, B. (Hrsg.) *Gesellschaftliche Wandel in Deutschland.* 159–196. o.

Lühr, V.–Schulz, M. (1977) Einleitung. *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie.* – Schulz, M. (Hrsg.), Opladen, Westdeutscher Verlag. 69–87.o.

Mezei I. (1999) A képzettség és a területi fejlettség kapcsolódási pontjai. – Kárpáti Z. (szerk.) *A vidéki társadalom változásai.* Szolnok, Szolnoki Főiskola.

Nagy M. (1997) Tanárok, települések, régiók. – *Educatio.* 3. 516–530. o.

Róbert P. (1986) *Származás és mobilitás. Rétegződés-modell vizsgálat, VII.* Budapest, Társadalomtudományi Intézet.

Szelényi I. (1990) *Városi társadalmi egyenlőtlenségek.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Zapf, W. (1997) Entwicklung als Modernisierung. – Schulz, M. (Hrsg.) *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie.* Opladen, Westdeutscher Verlag. 49–57. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

GONDOLATOK A PARASZTI POLGÁROSODÁS SAJÁTOSSÁGAIRÓL ÉS LEHETSÉGES TERÜLETI TÍPUSAIRÓL AZ ALFÖLDÖN

Baranyi Béla

Az Alföld-problematika néhány összefüggése

A regionális folyamatok kutatói régtől fogva nagy érdeklődést tanúsítanak az Alföld iránt, amely mind természeti adottságait, mind történelmi fejlődésének egyediségét, mind pedig mai társadalmi–gazdasági struktúráját tekintve, az ország sajátos régiója, amelynek fejlődési útja is más, mint a többié. Az Alföld-problematika bármely összefüggésének a vizsgálata önmagában is nagy jelentőséggel bír, hiszen térbeli kiterjedését tekintve hazánk legnagyobb összefüggő természeti (földrajzi, ökológiai) tájáról van szó. Ám e *természeti–gazdasági*, de legalább ennyire *történelmi képződmény* iránt a jelenleg megnyilvánuló sokirányú érdeklődést mégsem csupán a tekintélyes kiterjedés, sokkal inkább a régió sajátos, a többitől gyökeresen eltérő, mondhatni csöppet sem szokványos fejlődési útja, *„mássága"* kelti fel, amelyet újabban a területi tudományok művelői körében egyre gyakrabban szokás *„Alföld-jelenség"*, *„Alföld-szindróma"*, *„Alföld-tünetcsoport"*, vagy egyszerűen csak *„alföldi út"* kifejezésekkel illetni (*Beluszky* 1988, 1992, 1994; *Csatári* 1993, 1994).

Az Alföld-jelenség legjellemzőbb megnyilvánulásai többek között a sokszínű másság; a fejlettség elemeit is magában hordozó elmaradottság; a természeti táj és a társadalomfejlődés szoros kölcsönhatásaként kialakult jellegzetes „lelki kapcsolat" és „táji mentalitás"; az Alföld sajátos társadalmi struktúrát formáló pusztai, frontier jellege (amely elsősorban társadalmi képlet, s csak azután területfejlődési típus); az Alföld periféria-jellege; a gazdaság és társadalom változásainak diszharmóniájában testet öltő sajátos társadalomfejlődési út: a paraszti polgárosodás, illetőleg a parasztpolgári–mezővárosi fejlődés; az egyedülálló alföldi település- és városfejlődés, s egyáltalán az „alföldi út" megannyi más, egyedi vonása. A társadalmi folyamatok alakulása szempontjából a felsoroltak közül az az évszázadokon át megőrződött *sajátos kettősség* volt a legjellemzőbb, amely a *„társadalmi és gazdasági fejlettség meg nem felelésé-*

ben", a mindenkori társadalmi szerkezetnek a gazdasághoz viszonyított relatív fejlettségben nyilvánult meg, ami annyit jelentett, hogy az „Alföldön az államalapítástól kezdődően felületesen feudalizált, a feudalizmuson hamar túljutó parasztpolgári fejlődés zajlott, szinte mindvégig perifériakörülmények közepette; ez hívta létre a sajátos kettősséget, a gazdaság mindenkori lemaradását a társadalmi fejlődés mögött. Közép-európai viszonyaink közepette ez az út nem vezetett autochton polgárosodáshoz, ám a XIX. század derekáig-végéig a társadalomfejlődés 'nyugatiasabb' elemeket is magában foglalt, mint az ország más, közép-európai fejlődési modellel leírható részein (szabadmenetelű jobbágyok, önkormányzatok, népi egyház, lazább feudális függés)" (*Beluszky* 1992, 54).

A társadalmi fejlődés előbb leírt, történelmileg kialakult sajátos „alföldi útja" az elmúlt fél évszázad történelmi–gazdasági–társadalmi változásai során megrekedt. Az *egykori kettős fejlődés, az alföldi társadalom „másságának"* korábbi alapjai, mindenekelőtt az Alföld „történelmi szindrómái" közül is a legértékesebb tényezők a *parasztpolgári–mezővárosi fejlődés finomszerkezetű működése*, a relatíve fejlett mezővárosi intézményhálózat, a szabadmenetelű jobbágyság lehetősége, a reformált egyház haladó-polgári irányzatainak a jelenléte, a nagyfokú társadalmi mobilitás, az „innovatív" paraszti mentalitás stb. *kedvező hatásai az elmúlt fél évszázad során megszűntek.* A *tájszerető mentalitáson és identitáson* kívül jobbadán ma már egyetlen olyan társadalmi tényező sincs, amely a korábbiakhoz hasonló kedvező társadalmi hatást tudna kiváltani az Alföldön (*Beluszky* 1992; *Csatári* 1993).

Az Alföld-problematika megítélésben természetesen akadnak nézetkülönbségek, hangsúlyeltolódások és vitatható álláspontok is.[1] Meglehet, hogy az Alföld „másságáról" a fejlődés „alföldi útjáról", sajátosságairól, a „regionalista" kutató számára merőben szokatlan dolgok előfordulásáról beszélni történelmi térben és időben jóval könnyebb, mint manapság. Ám az „alföldi út" kérdőjelei a jelenben is szép számmal megfogalmazhatók. Ilyen kérdéshalmaz gyűjthető össze, a társadalmi folyamatok alakulásának esélyeit latolgatva is. Magától kínálkozik ugyanis a kérdés, hogy beszélhetünk-e még napjainkban is „alföldi társadalomról", következésképp alföldi identitásról, az Alföld másságáról, „Alföld-tünetcsoportról", a társadalomfejlődés sajátos alföldi útjáról úgy, ahogy ezt történelmi korokra vonatkozóan a falukutató írók és szociográfusok *(Darvas J., Féja G., Veres P.)*, történészek *(Balogh I., Kerék M., Orosz I.)*, a területi tudományok mai művelői *(Beluszky P., Csatári B.)* és mások *(Becsei J., Bőhm A., Harcsa I.)* tették, teszik. Nem volna-e helyesebb „alföldi társadalom" helyett, az Alföld társadalmáról beszélni? Az utóbbi kérdésfelvetés egyben feltételezi azt is, hogy az elmúlt évtizedek gazdasági–társadalmi folyamatai nyomán az Alföld társadalma – hasonulva az ország más vidékeihez – „uniformizálódásnak" indult, s ha – mint várható – ez a tendencia felerősödik, megmaradnak-e a jövőben is a régió társadalmának a megkülönböztető jegyei? Végül, de

nem utolsósorban *megvannak-e a paraszti polgárosodás lehetőségei*, s *milyen térségi különbségek jellemzik az újra kibontakozó folyamatot*? Jogos és nehéz kérdések ezek, legalábbis a jelent és a jövőt illetően. Ezért is jelent igazi kihívást a regionális tudományok művelői számára az Alföldön zajló és a jövőben várható társadalmi folyamatok és azok térségi különbözőségeinek a vizsgálata. Annál is inkább, mert az Alföld régió esetében a centrum–periféria hatásai által formált jellegzetes történeti–gazdasági–területi–települési–táji, s nem utolsósorban társadalmi fejlődés regionális különbözőségei sajátosan új megvilágításba kerültek a rendszerváltás nyomán. Aligha véletlen, hogy az „Alföld-tünetcsoport" néhány elemének az újjáéledése következtében ismét a tudományos érdeklődés homlokterébe került az Alföld-problematika, ezzel összefüggésben a társadalmi folyamatok tanulmányozása is[2].

Társadalmi folyamatok és térségi jellemzők

Hogy melyek az újjáéledt, az ország területi fejlődésének „szétszakadásával"[3], de legalábbis a területi egyenlőtlenségek növekedésével és a hátrányos helyzet további elmélyülésével fenyegető „Alföld-tünetcsoport" főbb jellemzői, s melyek azok a társadalmi–gazdasági sajátosságok, amelyek a társadalmi struktúraváltozások és mozgásfolyamatok tartalmát és minőségét döntően meghatározzák napjainkban – az nagymértékben függ a térségi jellemzők és különbségek értelmezésétől. Közhely ugyanis, hogy a társadalmi–gazdasági folyamatok térbeli keretek között zajlanak, s az adott térség, jelen esetben az Alföld táji–történelmi adottságai kezdetektől fogva meghatározták a lehetséges fejlődés jellegét és keretét, különösen egy olyan kiterjedt síksági nagytáj esetében, amelyen belül – bármennyire összefüggő régióról van is szó – számottevőek a térségi különbségek, akárcsak a történeti fejlődés eltérő sajátosságaiból következő differenciák, ezért az Alföld régión belül „... az újonnan induló polgárosodás viszonyai között a térségi különbségek jövőbeni alakulásával, növekedésével kapcsolatos kérdésfelvetés továbbra is fontos" (*Harcsa* 1993, 65).

A történelmi gyökerek és előzmények, a paraszti polgárosodás alföldi történeti sajátosságainak, területi eltéréseinek és megnyilvánulásainak a részletes leírását mellőzve[4], ezúttal csak két, a közelmúltban újrainduló paraszti polgárosodás térségi különbözőségeinek okaira is rávilágító álláspontot szeretnék bemutatni. Az *egyik, Enyedi György* régebbi *munkája*, amely különös módon megjelenése után három évtizeddel, a rendszerváltás nyomán, a tulajdonviszonyok radikális, a gazdaság gyökeres szerkezeti és szervezeti átalakulása során nyert újabb aktualitást (*Enyedi* 1963). A tanulmány újraolvasása és értelmezése azért is izgalmas, mert a *magyar mezőgazdaság területileg összefüggő*, térbelileg meghatározott termelési típussal egyenlő *földrajzi típusai*,

körzetei lényegében a kisparaszti gazdálkodás keretében, még a tömeges kollektivizálás előtt kialakult specializációt jelzik, jóllehet a tanulmány megjelenésének évében már túl volt az ország a tsz-rendszer teljes körű kiépítésén. A paraszti polgárosodás szempontjai érvényesültek tulajdonképpen a termelési típus (körzet) kialakításának a kritériumait tekintve is, miután csak az minősült jellemző (specializációt jelentő) ágazatnak, amely a termelési érték legalább 20%-át adta, az árutermelés értékéből legalább 20%-kal részesedett, s a 100 hektár mezőgazdasági területre kivetített termékmennyisége az országos átlagot meghaladta. Hogy az újonnan induló és egyre inkább kibontakozó paraszti polgárosodás térségi különbségeinek vizsgálatára miért éppen Enyedi Györgynek ez, a magyar mezőgazdaság fő földrajzi típusait megrajzoló, kutatásaink során sokszor hivatkozott (*Baranyi* 1985, 42–43) korai tanulmánya inspirált, annak egyik legfőbb oka, hogy az általa készített felosztás a lényeget illetően az agrárföldrajzban végzett rajonírozási kísérletek megbízható iránytűjének tekinthető ma is. Enyedi professzor, a különböző sajátosságok és adottságok függvényében, az ország területét 14 gazdálkodási típusra (körzetre) osztotta fel, amelyből a 11. körzet a *Tiszavidék*, a 12. a *Duna–Tisza köze*, a 13. a *Nyírség* és a *Szatmár–Beregi síkság* és a 14. a *Délkelet-Alföld*, s részben a 7. a *Duna-völgy* alkották a mai Alföld régió jellemző területeit (*Enyedi* 1963, 314–315).

Társadalomtörténeti kutatásaink során figyeltünk fel arra, hogy az egyes körzetek nemcsak a gazdálkodás, illetve mezőgazdasági árutermelés szerkezetének, kultúrájának, színvonalának a jellemzőit sűrítik magukban, hanem a társadalmi mozgásfolyamatokat, rétegződési viszonyokat stb. jelentős mértékben befolyásoló tényezőket is, s tulajdonképpen a paraszti polgárosodás folyamatait tartják szem előtt, amelyet a kollektivizálás hamarosan kerékbe tört. Miért ne lehetne igaz ez a megközelítés a rendszerváltással kezdődő, a tőkés átalakulást, a piaci viszonyok térnyerését kísérő paraszti vállalkozások fejlődésében testet öltő paraszti polgárosodás folyamatára, hiszen egy olyan, ma is dominánsan mezőgazdasági jellegű régió esetében, mint az Alföld, ahol a fejlődés hajtóereje történelme során mindvégig döntően a mezőgazdaság maradt, más-más természetföldrajzi és termelési alapról indulva, más-más esélyt kapnak a polgárosodási folyamatok is, jellegében eltérő (pl. egy kenyérgabona, egy zöldségtermesztő, egy gyümölcstermesztő, baromfi vagy sertéstenyésztő stb. jellegű) területen, térségben. Az Alföld nagyrégión belüli térségi differenciálódást vizsgálva, miért ne lehetne az eltérő mezőgazdasági termelési típusoknak megfelelő súlya az újonnan szerveződő *családi gazdaságok* szerepének az alakulásában, különös tekintettel azokra a térségi jellemzőkre, amelyek a mezőgazdasági árutermelés és a részben ezen alapuló paraszti polgárosodás lehetőségeit és esélyeit határozzák meg.

A társadalomfejlődés térségi eltéréseit tipizáló *másik*, inkább *„historizáló" álláspont Beluszky Pálé*, aki a társadalmi–gazdasági fejlődésnek azt a sajátos, részben már leírt „alföldi útját" tekinti meghatározónak, amely szerint az Alföldön az államalapítástól egészen a XIX. század derekáig–végéig felületesen feudalizált, a feudalizmuson hamar túljutó, „nyugatiasabb" elemeket is magában foglaló *parasztpolgári társadalomfejlődés* zajlott, szinte mindvégig periférikus körülmények közepette. *Ez az álláspont tehát az „alföldi út" érvényessége*, tipikus volta, egyedi jellemvonásai stb. *alapján kísérli meg településtörténeti tájegységek kijelölését*, s három területtípust különböztet meg az Alföldön: I.) Azok a (természeti földrajzi értelemben vett alföldi) *térségek, amelyek nem léptek az „alföldi útra"*; II.) *Területek, ahol az „alföldi út" több eleme fellelhető*; III.) *„Alföldi utat" járó területegységek* (*Beluszky* 1994, 268–271).

A parasztpolgári fejlődés előzménye szempontjából különösen a III. területcsoport szerepe a fontos, amely többek között magában foglalja a *Jászságot, a Kiskunságot, a Nagykunságot, a Hajdúságot, Debrecen és Szeged népét, Nyíregyházát és Nagykállót* a környező településekkel együtt, a *„Három-Várost"* (Cegléd, Kecskemét, Nagykőrös és Abony) mint az alföldi út ideáltípusait, *Kiskőröst, Kecelt, Soltvadkertet, Izsákot* és környéküket, s további mintegy *20, zömükben tiszántúli mezővárost*, többek között például *Dévaványát, Hódmezővásárhelyt, Szentest, Makót, Kalocsát*. Hogy ezek, s részben a II. területtípust alkotó területek és települések mennyiben hordozzák magukon manapság a régmúlt jegyeit, s hogy milyen lehetőségek adódnak a korábbi időszak adottságainak az új viszonyok közötti mozgósítására, az ma már nagyon nehezen állapítható meg. Bizonyos viszont, hogy a történelmi korok nem múltak el nyomtalanul (pl. a paraszti gazdálkodás hagyományozódó elemei, cívis mentalitás stb.), s a megfelelő feltételek esetén a paraszti polgárosodás kilátásai is biztatóbbak. Ezt támasztották alá azok a vizsgálatok is, amelyek az egykori, a fejlődés tipikusan „alföldi-útján" járó, sajátos polgár-paraszti fejlődést képviselő alföldi cívis város, Debrecen példáján keresztül próbálták igazolni a történelmi gyökerek, a cívis hagyományok, illetőleg a mai polgárosodási folyamatok kölcsönhatásait (*Balogh* 1973). A kelet-magyarországi nagyváros ugyanis számos hajdani alföldi mezővároshoz (*Cegléd, Kecskemét, Nagykőrös, Szeged, Hódmezővásárhely* stb.) hasonlóan az ún. cívis fejlődés útját járva, annak a jellegzetes társadalmi–gazdasági létformának az örökségét hagyományozta az utókorra, amely történelmi gyökereit a török hódoltság utáni időkből eredezteti. Ezekben az alföldi mezővárosokban – Erdei Ferenc szavaival – „a közösségi élet, a gazdasági törekvések és a társadalom egész tendenciája polgári–paraszti volt" (*Erdei* é. n. 67).

A két világháború közötti Alföld egészéről elmondható, hogy a társadalom struktúráját döntően meghatározó gazdasági fejlettség adott foka, a parasztpolgári fejlődés biztató jelei ellenére, ellentmondásoktól terhelt, mérsékelt szintet

tükrözött. Ezzel együtt azonban mindvégig jelen volt egy másik markáns tendencia, a parasztpolgári fejlődés lehetősége és esélye is. Az agrárjelleg túltengése miatt különösen a XIX. század utolsó harmadától az 1940-es évek második feléig a paraszti polgárosodás és annak jellegzetes formái a társadalmi megújulás reális lehetőségeit kínálták, amint ezt az alföldi mezővárosok, illetve az ott meghonosodott mezőgazdasági üzemszervezési és birtokviszonyokhoz kötődő sajátos fejlődési út példáján a falukutatók és mások tényszerűen kimutatták. A többnyire városban vagy nagyközségben lakó, és tanyai birtokain gazdálkodó alföldi paraszt a hazai polgárosodás, sőt ezen belül a városfejlődés sajátos szereplője volt. Ám az 1940-es évek végén bekövetkezett politikai fordulat után a történelmi örökségek többnyire térségi hátrányokban rögzültek (*Baranyi* 1985, 43–62; *Harcsa* 1993, 66–67).

A *paraszti polgárosodásra vonatkozó térségi jellemzők és különbségekben* ma még inkább csak nagyobb, olykor-olykor makroszintű térségi eltérések érzékelhetők. Az Alföldön legreménytelenebb helyzetben azok a keleti *határok mentén elterülő kiterjedt rurális térségek* vannak, amelyek döntően a Trianonban Magyarországnak hagyott megyecsonkokból (Bihar, Arad, Szatmár, Bereg, Zemplén stb.) képződtek. Az itt elhelyezkedő falusi térségek a történelmi Magyarország földrajzi munkamegosztásában, igaz váltakozó súllyal, aktívan részt vettek, ám a trianoni határkijelölés szétszakította a gazdasági élet integráns területi egységeit, így e *rurális térségek nagyvárosi központok, fogyasztópiacok nélkül maradtak.*

A második világháború után Magyarországon évtizedekig olyan gazdaságirányítási és pénzügyi gyakorlat uralkodott, amely időről időre jelentős fejlesztései forrásoktól fosztotta meg az agrárterületeket. A *redisztribúciós rendszer igazi kárvallottjai az agrártérségek, jellemző módon* pedig *az alföldi területek voltak.* A regionális szakirodalomban a területi elmaradottság felismerése és az azt mérsékelni kívánó kísérletek nem új keletűek, a *„területi aránytalanságok"* ennek ellenére *nem csökkentek,* sőt esetenként *éppen növekedtek.*

A *gazdasági rendszerváltással együtt járó* gyökeres *tulajdoni, szerkezeti és szervezeti átalakulás* sem javított a kialakult helyzeten. Nem csoda tehát, hogy kiterjedt alföldi agrárterületek, rurális falusi térségek halmozottan hátrányos helyzete nem enyhült. *Az Alföld jelentős területei periferizálódtak.* A rendszerváltás során újraindult viszonylagos gazdasági–társadalmi dekoncentrációs folyamat igazi vesztesei mindenekelőtt az Alföld keleti–északkeleti részének ország- és megyehatár mentén fekvő elzárt és elmaradott falusi térségei lettek. Budapesthez és az ország ún. ipari tengelyére épült centrumokhoz képest az Alföld továbbra is periféria maradt, kiterjedt határ menti területek és „szigethelyzetbe" szorult belső térségek pedig egyenesen a *„periféria perifériáivá"* váltak (pl. a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei és a bihari határszélek, a Közép-Tiszavidék, a Tiszazug, a Sárrétek vidéke stb.). Az Alföld gazdasági életében

meghatározó szerepet játszó *mezőgazdaságra és élelmiszeriparra a csökkenő termelés, a csökkenő mértékű foglalkoztatottság és a bizonytalan jövőkép jellemző* ma is (*Csatári* 1993; *Tóth* 1988).

Fölöttébb ellentmondásosak ugyanis azok a változások, amelyek az elmúlt években leginkább a privatizáció kapcsán, a vállalkozók és vállalkozások sorsának alakulásában mutatkoztak meg az *Alföld mezőgazdaságában*. A *tulajdonviszonyok radikális átrendeződése*, a városokból a földhöz jutás csábító lehetősége és/vagy a munkanélküliség előli menekülés miatti *tömeges visszatelepülés*, az általános *gazdasági recesszió* hatása, valamint a mezőgazdasági *termelőszövetkezetek* és melléküzemági tevékenységük *leépülése* nyomán a magángazdálkodók, a *mezőgazdasági kisvállalkozók száma* rohamosan *megnőtt* a falvakban. Önszántából vagy új keletű kényszerek hatására az immár „kisvállalkozóvá előlépett" – többnyire csak kis földterületet tulajdonló – *kényszervállalkozó*, ún. *kvázi vállalkozó paraszti népesség* még szorultabb helyzetbe került, mint a hatvanas és hetvenes években, amikor tömegesen vált az ingázás „foglyává". A mindmáig erőteljes agrárjelleg és a kisvállalkozások gyors terjedése ellenére ugyanis az *Alföld falvaiban ma még nincs elegendő felhalmozott, mobilizálható lakossági tőke* és *nincs megfelelő piacképes kereslet sem a mezőgazdasági termékek iránt*.

Mindenesetre az Alföld perifériikus térségeiben is *a mezőgazdasági tevékenység bővülése* a kilencvenes években jelentős mértékben enyhítette a rohamosan növekvő munkanélküliség kedvezőtlen társadalmi–gazdasági hatásait, hiszen az új családi gazdaságok döntően (csaknem kizárólag) a *munkanélküliség kényszerítő hatására*, valamint az elszegényedés miatti *önellátási kényszer* nyomására alakultak ki. A hagyományosan paraszti közösségek „újraszerveződése" jelentős tömegek visszaáramlását és az *agrártársadalomba való beépülését* eredményezte. Az új alföldi agrárvállalkozók számát az is gyarapította, hogy *az elmúlt évtizedek gyors foglalkoztatási átrétegződése nem volt teljes körű és tökéletes*. A falusi lakosság megtartása, a rokoni kapcsolatok ápolása, a szerény és nem elégséges ipari fizetések miatt mindvégig jelentős kereset kiegészítést biztosító „második (agrár) gazdaság" megléte egy *félparaszti állapotot tartott életben*, amelyből viszonylag *könnyen „visszarétegződött" az ipari munkahelyén feleslegessé vált* (többnyire távolsági-, vagy napi ingázó) *egyén*, felélesztve olykor a régi tradíciókat is.

A polgárosodás esélyei

A hazai polgárosodás esélyeinek és irányainak a latolgatása újabban a szakmai és közéleti érdeklődés homlokterébe került, miután a rendszerváltás, a *piacgazdaságra való áttérés újra napirendre tűzte a polgárosodás ügyét*, egy

olyan sokrétű folyamatot indítva el, amely a tőkés átalakulás velejárójaként, szerencsés esetben *áthatja a gazdasági, a társadalmi, a kulturális, s nem kevésbé a közösségi és az egyéni lét egészét.* Jóllehet a gazdaság és a társadalom polgári típusú átalakulásának *esélyei részben már adottak*, ám annak a hogyanja, intenzitása és időtartama bizonytalan még. A kérdéskör aktualitását nem különösebben befolyásolja, hogy a polgárosodás fogalmát igen sokféleképpen értelmezik. Elkerülve a vitákban való elmélyülést, s mellőzve a fogalmi kérdések részletes tisztázását, a *polgárosodásnak* ezúttal csak a *tőkés átalakulást és modernizációt legáltalánosabban kísérő társadalmi folyamatokkal*, közelebbről pedig a piaci viszonyok, illetőleg a vállalkozói magatartás térnyerésének társadalmi hatásaival kapcsolatos kérdéseiről esik szó, különös tekintettel a mezőgazdasági kistermelésre, az árutermelés irányába mozduló *családi gazdaságokra és vállalkozásokra*, tágabb értelemben pedig az *egyéni vállalkozások egészére.*

A társadalmi folyamatok alakulásának perdöntő kérdése az eleve *agrárjellegű Alföldön* az, hogy milyen irányú változások történnek a mezőgazdasági foglalkozásúak soraiban, a falvak életében, illetve milyenek az esélyei a fejlettebb *árutermelő mezőgazdaság, a paraszti polgárosodás* erőteljesebb kibontakozásának. A piaci viszonyokhoz közelítő *modernizációs folyamatnak* ugyan már a rendszerváltás előtt is voltak előzményei, hiszen az ún. *második gazdaság keretei között* sok család vett részt a mezőgazdasági kisárutermelésben. A magángazdálkodás fokozatosan beépült a nagyüzemi gazdálkodásba, mintegy megőrizve a paraszti polgárosodás bizonyos elemeit és hagyományait. Az 1980-as évek fordulóján a mezőgazdaság bruttó termelési értékének csaknem egyharmada már ezekből a kis (magán) kisegítő gazdaságokból került ki (*Enyedi* 1994, 13).

A piaci viszonyokhoz közelítő, bár fölöttébb ellentmondásos és sajátos *modernizációs jelenségek* azonban csak a rendszerváltást követően erősödtek fel. Ez a folyamat mindenekelőtt abban öltött testet, hogy az ország más térségeihez, vidékeihez képest a régió megyéiben lényegesen több lett az intenzív vonásokat is magán viselő *árutermelő mezőgazdasági magángazdaság*, amely sok esetben mint árutermelésre is alkalmas *családi vállalkozás* jelenik meg. A polgárosodási folyamatok sokrétűnyezős feltételrendszerében már ma is fontos szerep jut a minden bizonnyal legtöbb *polgári tartalmat magában hordozó egyéni vállalkozásoknak.* Az országban fellelhető 27832 működő mezőgazdasági vállalkozás 43,7%-a, mintegy 12168 egyéni gazdaság a hat alföldi megyére esett, míg az országosan 458,4 ezer összes egyéni vállalkozásnak csak 26,5%-a (121,4 ezer vállalkozás) jutott a régióra. A mezőgazdasági egyéni vállalkozások száma megyei összevetésben is az alföldi megyékben a legmagasabb *(1. táblázat).*

1. táblázat

A működő egyéni vállalkozások száma gazdasági ágak szerint 1998-ban

Terület	Mező-, erdőgazdálkodás, halászat		Ipar–építőipar		Kereskedelem, javítás		Egyéb anyagi és nem anyagi szolgáltató ágak		Összesen	
	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
Közép-Magyarország	2 869	2,0	26 159	18,0	33 570	23,1	82 586	56,9	145 184	100,0
Közép-Dunántúl	2 781	5,5	11 012	21,5	13 077	25,5	24 336	47,5	51 206	100,0
Nyugat-Dunántúl	3 935	7,9	9 909	19,9	12 749	25,6	23 225	46,6	49 818	100,0
Dél-Dunántúl	3 593	7,7	7 900	17,0	12 287	26,5	22 600	48,8	46 380	100,0
Észak-Magyarország	2 484	5,6	7 918	17,8	13 157	29,7	20 804	46,9	44 363	100,0
Észak-Alföld	*5 494*	*9,3*	*10 031*	*17,1*	*17 275*	*29,4*	*25 962*	*44,2*	*58 762*	*100,0*
Hajdú-Bihar	2 160	9,7	3 777	17,0	5 978	27,0	10 249	46,3	22 164	100,0
Jász-Nagykun-Szolnok	1 280	8,3	2 971	19,2	4 247	27,5	6 940	45,0	15 438	100,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2 054	9,7	3 283	15,5	7050	33,3	8 773	41,5	21 160	100,0
Dél-Alföld	*6 674*	*10,7*	*11 187*	*17,9*	*17 176*	*27,4*	*27 552*	*44,0*	*62 589*	*100,0*
Bács-Kiskun	2 520	10,5	4 605	19,0	7 024	29,0	10 035	41,5	24 184	100,0
Békés	2 002	12,0	2 862	17,2	4 769	28,6	7 035	42,2	16 668	100,0
Csongrád	2 152	9,9	3 720	17,1	5 383	24,8	10 482	48,2	21 737	100,0
Alföld	*12 168*	*10,0*	*21 218*	*17,5*	*34 451*	*28,4*	*53 514*	*44,1*	*121 351*	*100,0*
Magyarország	*27 832*	*6,1*	*84 116*	*18,3*	*119 291*	*26,0*	*227 116*	*49,6*	*458 355*	*100,0*

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv 1998. KSH.

A paraszti polgárosodásnak persze csak egyik jelzőszáma az egyéni gazdaságok száma, legalább ennyire fontos azok működőképessége, hatékonysága is. Ebben a megközelítésben már korántsem olyan kedvező a helyzet, hiszen az agráriumot érintő hátrányos következmények abból fakadnak, hogy az ipari válságfolyamatok is jelentős mértékben éppen az agrárjellegű Alföldön fejtik ki hatásukat. Miután a rendszerváltást kísérő elbocsátások elsősorban a zömmel falvakból naponta vagy ritkábban *el- és bejáró* mintegy 450–500 ezer *ingázót* – többnyire segéd- és betanított munkást – érintették az Alföldön. A *kényszerű népesség-visszaáramlás* eredményeként az alföldi társadalomszerkezetnek megjelentek olyan „karakterisztikus" elemei, amelyek már évtizedek óta hiányoztak. Faluhelyen – mondhatni új keletű társadalmi anakronizmusként – a tömeges elszegényedés és elnyomorodás miatt újra kialakultak a *napszámosok, a cselédek és a nincstelenek rétegei,* egyre többen sodródnak a társadalmi lét perifériájára. Magától adódik tehát a kérdés, hogy napjaink olykor áttekinthetet-

lenül bonyolult folyamatai közepette „...kikből lesznek polgárok, kikből proletárok" (*Bőhm* 1996, 27).

A kérdésre tehát, hogy a magángazdaságok és a kisvállalkozások számának a tömeges gyarapodását, a falvakba történő megtelepedést lehet-e egyértelműen pozitív és biztató perspektívának, a vállalkozó szellem diadalának tekinteni, a dolgok jelenlegi állapotában csak felemás, sőt meglehetősen *kétkedő válasz* adható. A rendelkezésre álló adatok ugyanis azt támasztják alá, hogy a *mezőgazdasági vállalkozások számának* – önmagában örvendetes – *növekedése nem jelenti* egyszersmind a *falu reális eltartóképességének az* erősödését, az új vállalkozói mentalitás szellemében tevékenykedő *árutermelő gazdaságok előtérbe kerülését*, különösen nem a már többször említett, halmozottan hátrányos helyzetű országhatár menti területeken és a belső perifériákon.

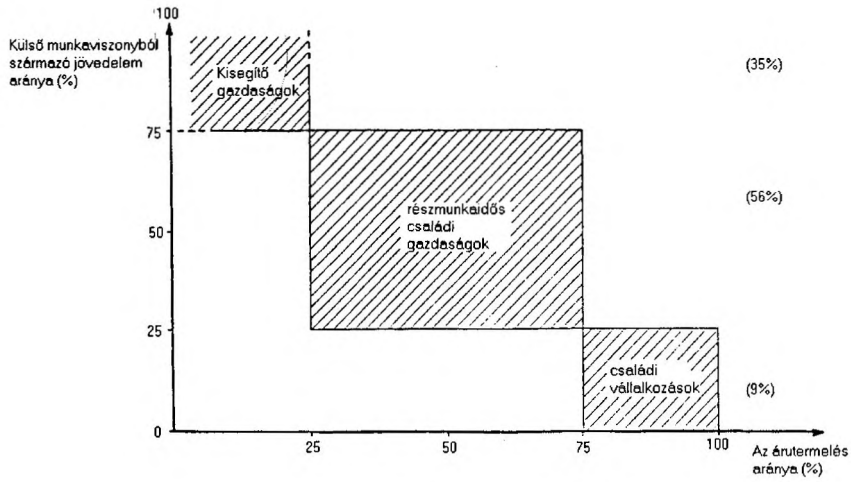
Az Alföld mezőgazdasága ma még azzal jellemezhető leginkább, hogy *világos magyar agrárkoncepció, egyértelmű és hatékony központi agrártámogatás hiányában* a felaprózódott néhány hektáros kis gazdaságok többségét relatíve alacsony színvonalú *„paraszti önellátó", jövedelempótló, illetve kiegészítő tevékenység jellemzi.* Jobbik esetben is csak az agrártevékenységet végzők nem egészen egyharmada foglalkozik a piaci igények szerinti *árutermeléssel* is, s mindössze 9%-ra tehető azoknak a családi vállalkozásoknak az aránya, amelyek megújult szellemben igyekeznek megfelelni a modern piacgazdaság magasabb követelményeket támasztó kihívásainak. A családi gazdaságok mintegy 35%-át azok a *kisegítő gazdaságok* alkotják, ahol a családi jövedelem döntő hányada, legalább 75%-a „külső" munkaviszonyból származik, 56%-át pedig azok a *részmunkaidős családi gazdaságok* teszik ki, amelyekben a munkaviszonyból vagy más külső forrásból és a családi gazdaságból származó jövedelem megközelítően egyforma súlyt képvisel. Túlzás nélkül állítható azonban, hogy az összes *paraszti gazdaságok túlnyomó többsége, közel 70%-a hagyományos mentalitáson alapuló önellátó, itt-ott szinte a naturálgazdálkodás szintjén mozgó mezőgazdasági tevékenységet folytat, különösen hátrányos helyzetű alföldi térségekben.* Önként kínálkozik a kérdés, hogy az újonnan született *paraszti önellátó kisvállalkozások többsége egyáltalán vállalkozásnak tekinthető-e*? A tudományos és tapasztalati tények, s nem utolsósorban a kilencvenes évek derekán Kelet-Magyarországon, döntően az Alföld falvaiban végzett, mintegy 2500 kérdőív adatain alapuló, később kontrollvizsgálatokkal is alátámasztott *szociálgeográfiai felméréseink eredményei* azt igazolják, hogy – különösen a hátrányos helyzetű térségekben – az új magángazdaságok a kedvezőtlen körülmények hatására többnyire *„kényszervállalkozások"*, afféle *„kvázi vállalkozások"*, amelyek távolról sem *tekinthetők* ma még modern, ún. *polgár–paraszti árutermelő gazdaságoknak.*

Az ipari és egyéb kereseti lehetőségek beszűkülésével párhuzamosan ugyan *növekszik a családi gazdaságok önellátó szerepe*, így sokágúsága is, ám ezek a

kisvállalkozások nem képesek jelentős tőkefelhalmozásra, eltartóképességük nagyon alacsony, s az itt folyó munka valójában *önkizsákmányoló* tevékenység, annak minden súlyos gazdasági–társadalmi következményével együtt. Fennáll a veszélye tehát annak, hogy az *ország keleti felében* tovább folytatódik a területi egyenlőtlenségek, a *halmozottan hátrányos helyzet akkumulációja.* Számos jel mutat arra, hogy a régtől fogva meglévő fejlettségbeli távolságok tovább nőnek vagy legalábbis konzerválódnak, s a területi periferizálódás veszélye fenyeget kiterjedt alföldi területeket, nagy- és kistérségeket egyaránt (*Süli-Zakar–Baranyi* 1997).

1. ábra

A családi gazdaságok típusai az Alföldön



Forrás: Kérdőíves felmérés alapján (Süli-Zakar – Baranyi 1997, 200).

Tekintettel az egyéni mezőgazdasági vállalkozások „kezdetleges", ún. kvázi jellegére, elaprózott voltára, megállapítható tehát, hogy a piaci viszonyokon alapuló modernizációban, a paraszti polgárosodásban érdekelt rétegek ma még csak egy meglehetősen vékony szeletét képviselik a helyi társadalomnak. Megfelelő feltételek hiányában (pl. jelentősebb vállalkozói tőkebevonás híján) rövid távon aligha számolhatunk azzal, hogy a mezőgazdasági vállalkozások modernizációja, a parasztpolgári fejlődés elérne olyan szintet, amely képes lenne az agrárjellegű alföldi térség felzárkóztatását jelentős mértékben felgyorsítani. A (paraszt)polgári történelmi hagyományok újjászületése és modernizációja révén a paraszti polgárosodás jótékony hatásai legfeljebb csak hosszabb távon érvé-

nyesülhetnek igazán az Alföldön, mindenekelőtt az intenzív jellegű gazdálkodásra, illetve árutermelésre máris alkalmas, részben régtől hagyományozódott paraszti művelésre, táji kultúrák meghonosítására alkalmas területeken, különösen ami a hungaricumokat (málna, szőlő, hagyma, torma, paprika stb.) illeti.

A már korábban kialakult megélhetési (túlélési) stratégia folytatásaként, részben pedig a rendszerváltással együtt járó átmenet viszonyaihoz való kényszerű alkalmazkodás következményeként várható, hogy a mezőgazdasági kistermeléssel döntően csak *részidőben* foglalkozó alföldi családi gazdaságok számottevő része továbbra is a „két lábon állás" stratégiája mellett döntve, „...főfoglalkozású munkahelye mellett hosszú távon fejleszti az árutermelésre szakosodott kis- és középgazdaságát. Ezek a társadalmi csoportok – a polgárosodás szemszögéből nézve – sajátos 'köztes polgári' alakulatot képeznek majd a paraszti valamint a nem paraszti polgárosodásban érintett rétegek között. Feltételezhető, hogy Magyarországon és különösen az alföldi térségben viszonylag jelentős tömegarányt fognak képviselni ezen köztes helyzetű polgári rétegekhez tartozók" (*Harcsa* 1993, 79–80).

Hosszabb távon megvan tehát az esélye annak, hogy az „Alföld-tünetcsoport" egyik korábbi történelmi jellemzője, a *parasztpolgári fejlődés „alföldi útja"*, a tradicionális mezőgazdasági társadalomból örökölt jellegzetességként újraéledjen, s megváltozott körülmények között újszerű tartalommal az Alföldön zajló társadalmi–demográfiai folyamatok táplálója lehessen. Úgy tűnik azonban, hogy a *társadalmi szerkezet* – az európai szociológiában legtöbbször használt társadalmi–foglalkozási kategóriákban kifejezve – igen lassan, hosszú folyamat eredményeként fog csak a fejlett piacgazdasággal rendelkező demokratikus társadalmak szerkezetéhez hasonulni. Még inkább igaz ez az Alföld társadalmának a fejlődési esélyeire vonatkozóan, hiszen itt az átlagosnál is erősebben „retardált polgárosodás", a „diszkontinuus fejlődés" következtében a társadalom polgári átalakulásának és modernizációjának programja a történelem során többször is napirendre került, ám újra meg újra megrekedt. A közeljövőt illetően ma még igen nehéz lenne pontos és határozott válaszokat adni. Annyi bizonyos azonban, hogy az *egyetemes polgári társadalomszerkezet* gyors kiépülését eredményező áttöréshez országosan, különösen pedig az Alföld régióit tekintve jelenleg még számos társadalmi–gazdasági, objektív és szubjektív feltétel hiányzik. Ám biztató jel, hogy a rendszerváltás következtében a modernizációs folyamatok és a polgári átalakulás előtt egyaránt nyitva áll az út (*Andorka* 1996, 15–55; *Bőhm* 1996, 29).

Összefoglalás

A dolgok jelenlegi állása szerint – nem számolva a ma még szigetszerű, elszórt, jobbára csak sajátos területi típusként való előfordulással – a társadalmi–gazdasági élet minden területét átható, tömeges méretű valódi paraszti *polgárosodás az Alföldön is valóban messze van még*, különösen ami a *polgári identitástudat* kialakulását, a helyi társadalom morális értékeinek a változásait illeti. Tekintettel a *gazdasági–társadalmi modernizációs*, valamint a *globalizációs folyamatok* várható hatásaira, egyáltalán nem biztos, hogy a sajátos alföldi elemek dominanciája megmarad. Mindenképpen számolni kell a *történelmi hagyományok* megújítóképességének a háttérbe szorulásával, az egykor annyira erős *identitástudat*, táji mentalitás és egyéb közösségformáló *tradíciók* (cívis-jelleg, parasztpolgári mentalitás, hajdú, jász-nagykun-szolnoki, szatmár-beregi táji életérzés) halványulásával, jóllehet ezek még hosszú ideig hatni fognak az „alföldiek tudatalattijában".

Számolni kell azzal is, hogy a magyar mezőgazdaság szereplői – köztük a jobb sorsra számító és érdemes alföldi családi vállalkozások – a jövőben nagyon nehezen, s *csak jelentős külső segítséggel lesznek képesek kikeveredni a régóta tartó válságfolyamatból.* Enélkül azonban az élelmiszergazdaság jövője, s vele együtt a *paraszti polgárosodás ügye* meglehetősen kilátástalan marad, rövid és hosszú távon egyaránt.

A jövőbe való minden kitekintésnek feltétlenül abból kell kiindulnia, hogy a *területi sajátosságok és különbözőségek* figyelembevételével a családi vállalkozásoknak az átalakuló magyar mezőgazdaságban játszott szerepét erősíthetné, egyszersmind a falusi gazdaság diverzifikált fejlesztését is szolgálhatná a családi gazdaságok többségét, mintegy 60%-át kitevő *részmunkaidős családi gazdaságok vállalkozói jellegének a kiteljesedése.* Ők jelenthetnék azt az utánpótlást, amelyből kifejlődhetne az igazi parasztpolgári társadalmi réteg, amelyből sokan a családi vállalkozók leggazdagabb, a paraszti „vállalkozói hierarchia" csúcsán álló, legszűkebb, ám legtehetősebb csoportját gyarapíthatnák. Ehhez a kormányzati gazdaságstratégiát a hatékony *mezőgazdasági vállalkozás-élénkítésnek* kell mielőbb alárendelni az ország keleti felében. *Az Alföld lakossága – különösen a falvak népe – ugyanis a gazdasági rendszerváltással együtt járó előnyök és hátrányok újfajta megosztását várja nemcsak egyes társadalmi csoportok és rétegek, hanem a különböző régiók és kistérségek között is.* Ám a paraszti polgárosodás, a térségi jellemzők és különbségek kutatása további hosszas empirikus vizsgálatokat igényel a regionális tudományok művelői részéről is.

Jegyzetek

[1] Erősen vitatható álláspontok többek között azok, amelyek a *nagyrégió* jelenlegi *elmaradottságából*, relatív fejletlenségéből kiindulva az „Alföld-tünetcsoportot" teljesen vagy részben az elmaradottságra korlátozzák (pl. Tóth J. és mások), figyelmen kívül hagyva, hogy az elmaradottság nem az „Alföld-jelenség" egyik tünete, következménye, hanem éppen az oka, előidézője, s önmagában nem magyarázza meg a másságot, az alföldi sajátosságokat (*Beluszky* 1992, 41–42). Az elmaradottság amúgy sem egy örökre adott állapot, amelyből nincs kiút, „új regionális építkezés" (*Enyedi* 1994, 13–16). Mint ahogy az is vitatható nézet, hogy *„Az Alföld nemcsak az ország egy régiója a négy közül, hanem a másik hárommal szemben egy minőségileg más fejlődési utat, a nyugat-európai típussal szemben a kelet-európainak mondható típust képviseli" (sic!)* (*Tóth* 1996). Ez ügyben is helytálló Beluszky Pál álláspontja, aki szerint az *„Alföld sajátos társadalmi fejlődési utat járó régió, ám... nem kelet-európai képlet közép- vagy nyugat-európai környezetben* (*Beluszky* 1994, 264).

[2] Az MTA RKK Alföldi Tudományos Intézetében nem egészen egy évtized alatt két nagyszabású *Alföld Kutatási Program*, az utóbb adott közkeletű elnevezéssel *Alföld I.* (1991–1993) és *Alföld II.* (1997–1999) tudományos vizsgálat zajlott le (*Timár* 1994). Tanulmánykötetben jelent meg az első Alföld Kutatási Program (1991–1993) zárásaként 1993. december 1-jén és 2-án tartott Alföld-kongresszus előadásainak anyaga. A második Alföld Kutatási Program befejezéseként ugyancsak Békéscsabán 1998. november 12–13-án került sor a II. Alföld Kongresszusra. Az Alföld I. Kutatási Program felhalmozott tudományos eredményeit pedig 14 kötetes tudományos jelentés foglalta össze (*Csatári* 1995).

[3] Az ország két vagy három részre „szakadásával", különösen pedig az Alföld, azon belül a keleti megyék (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és részben Békés megye), valamint az északi–északkeleti országrész (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád megye) „már-már drasztikus mértékű leszakadásával" (*Harcsa* 1993, 65) számos elemzés foglalkozott. Ezekkel a nézetekkel már jó ideje heves vitát folytat *Enyedi György*, mint az Alföld régió kapcsán is tette az 1993. évi első Alföld-kongresszuson (*Enyedi* 1994, 13–16). Álláspontját és érvelését természetesen el lehet fogadni, szó sincs „leszakadásról" (a szó önmagában is képzavar), ám a jelentős területi differenciák és távolságok megléte nyilvánvaló.

[4] A történelmi előzmények és a paraszti polgárosodás területi eltéréseinek a részletes bemutatására vonatkozóan l. a kérdéskörrel részletesen foglalkozó monográfiát (*Baranyi* 1985).

Irodalom

Andorka R. (1996) *Merre tart a magyar társadalom?* – Lakitelek, Antológia Kiadó.

Balogh I. (1973) *A civisek világa.* Budapest. Gondolat.

Baranyi B. (1985) *A Tiszántúl átalakuló társadalma 1945–1978* (A társadalmi átrétegződés fő folyamatai és történeti összefüggései). Budapest, Akadémiai Kiadó.

Becsei J. (1994) A foglalkozási szerkezet jellemzői és területi összefüggései az Alföldön. *Az „alföldi út" kérdőjelei.* – Timár J. (szerk.) Békéscsaba, MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály. 212–216. o.

Beluszky P. (1988) *Az „Alföld-szindróma" eredete (vázlat).* – Tér és Társadalom. 3–28.o.

Beluszky P. (1992) Az „Alföld-szindróma" eredete (vázlat). *Vég kiárusítás I. Társadalomföldrajzi Tanulmányok (1959–1992).* Budapest, MTA RKK. 39–59. o.

Beluszky P. (1994) Alföldi út? Alföldi ösvények! *Az „alföldi út" kérdőjelei.* – Timár J. (szerk.) Békéscsaba, MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály. 263–271. o.

Bőhm A. (1994) Az Alföld társadalma. Bevezető a Népesség–társadalom szekció előadásaihoz. *Az „alföldi út" kérdőjelei.* – Timár J. (szerk.) Békéscsaba, MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály. 209–211. o.

Bőhm A. (1996) A társadalomszerkezet változásai a rendszerváltás után. – *Comitatus.* 3. 27. o.

Csatári B. (1993) Az Alföld tünetcsoport újraéledése 1990–1994. – *Tér és Társadalom.* 3–4. 1–12. o.

Csatári B. (1994) Az alföld-problematika fő kérdései, a regionális fejlődés esélyei és korlátai. – Timár J. (szerk.) *Az „alföldi út" kérdőjelei.* Békéscsaba, MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály. 79–83. o.

Csatári B. (1995) Az Alföld helyzete és perspektívái. – Rakonczai János (szerk.) *Alföldi kutatási program 1991–1994. Nagyalföld Alapítvány Kötetei 4.* Békéscsaba, MTA RKK Alföldi Tudományos Intézet. 99. o.

Enyedi Gy. (1963) A mezőgazdaság földrajzi típusai Magyarországon. – *Földrajzi Közlemények.* 4. 313–331. o.

Enyedi Gy. (1994) *Az Alföld fejlődésének perspektívái.* – Timár J. (szerk.) *Az „alföldi út" kérdőjelei.* Békéscsaba, MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály. 13–16. o.

Erdei F. (é.n.) *Futóhomok.* Budapest, Athenaeum.

Harcsa I. (1993) A paraszti polgárosodás lehetőségei az Alföldön. *Alföldi Társadalom, IV. köt.* Békéscsaba, MTA RKK ATI. 65–80. o.

Süli-Zakar I.–Baranyi B. (1997) Kisvállalkozások és vállalkozók helye és szerepe az Alföld mezőgazdaságában. – *Debreceni Szemle.* 2. 196–211. o.

Timár J. (szerk) (1994) *Az „alföldi út" kérdőjelei.* Békéscsaba, MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály.

Tóth J. (1988) *Urbanizáció az Alföldön.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Tóth J. (1996) Az Alföld. *Magyarország társadalmi–gazdasági földrajza.* – Perczel Gy. (szerk.) Budapest, ELTE Eötvös Kiadó 630. o.

A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYEINEK ÉS ESZKÖZEINEK MEGÚJÍTÁSA

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A (TERÜLET)FEJLESZTÉS IRÁNYÍTÁSI ALGORITMUSA A PROGRAMOZÁS

Faragó László

Tervezni pedig kell! – állíthatjuk újra és újra annak ellenére, hogy a rendszerváltást követően sokak hite megrendült a tervezésben. Tíz év elteltével talán nem kell bizonyítanunk, hogy *a közösségi tervezés szükségessége* nem rendszerspecifikus, hanem történelmi tapasztalatokon nyugvó társadalmi kényszer. A közösségi tervezésnek csak meghatározott – centralizált pártállami – formájával kellett (volna) szakítani, és a tervezés lerombolt intézményrendszere helyébe minél előbb egy olyan új, hatékonyabb rendszert kellett volna kiépíteni, ami megfelel az ezredforduló erősödő kormányzási igényének. Az „ellenőrizhető, hatékony és erős állam" elképzelhetetlen térben és időben adekvát tervezési–irányítási rendszer nélkül.

Az elmúlt évtizedben sajnálatos módon *alig találhattunk* az új (területi) tervezési rendszer létrehozását és a korszerű fejlesztési tervező szakma gyakorlását segítő *elméleti, megalapozó munkákat.* A témakörhöz kapcsolódó kevés publikáció többsége az EU normatívák és az alkalmazásukat segítő útmutatók fordításával, jó esetben adaptációjával, magyarázatával foglalkozik[1]. Így a jelenleg működő (?) rendszerre alapvetően két trend hatott. Az egyik az EU előcsatlakozás kapcsán anyagilag is ösztönzött „uniós" gyakorlat bevezetése, a másik gyengébb áramlat pedig a korábbi gyakorlat sminkelt metamorfózisa. Ebből következően egymás mellett léteznek a posztszocialista kategóriák, intézmények és az uniósodó gyakorlat új „termékei". Ez utóbbiakra jellemzőbb az eurokonformizmus, mint a nemzeti sajátosságok érvényre jutása, mert nem belső szerves fejlődésként alakultak ki, hanem döntő mértékben külső „szakértői segítségnyújtás" hatására. Az előcsatlakozó ex-szocialista országokban ez újra *uniformizált intézményrendszer létrehozását vetíti előre.* Ez természetesen önmagában nem minősíti a rendszert, sőt elvi lehetőséget kínál arra, hogy a felszámolt korábbi struktúrák helyén akár egy uniósabb rendszer jöjjön létre, mint a jelenlegi tagállamokban. Ugyanakkor történelmi tapasztalataink azt súgják, hogy egy endemikus szerves fejlődés eredményeként kialakult struktúra hatékonyabb, elfogadottabb és hosszabb életű.

A programozás alapvetően két kontextusban értelmezhető. Pragmatista megközelítésben nem más, mint a Strukturális Alapok egyik működési elve, így

alkalmazási területe sem több, vagy más annál, mint amit az EU normák megkívánnak. Másrészt – a mi értelmezésünkben – több ennél, olyan korszerű tervezési–irányítási eljárás, amely átfogja a fejlesztések egészét és éppen ezért alkalmazzák a Strukturális Alapok felhasználása során is.

Állításunk szerint

1) a programozás fogalma a Strukturális Alapok működésének szabályozásából származik, de
2) minden fejlesztést korszerű tervezési–irányítási keretek között kell végrehajtani, amit programozásnak is hívhatunk,
3) így a programozás a területfejlesztés átfogó, minden alrendszerét érintő eleme.
4) A programozás megteremti az ágazatiság és a területiség egységét, de továbbra is
5) az egyeztetés és a döntéshozatal az eljárás kritikus pontja.

A Strukturális Alapok egyik működési elve a programozás

Az Európai Közösségben a nyolcvanas években bizonyossá vált, hogy az egymástól függetlenül tervezett és megvalósított ágazati projektek hatékonysága nem megfelelő. Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a nemzeti, a regionális, a megyei, a kistérségi és a helyi szinten is elvégezhető feladatokat nem szabad felsőbb szintre helyezni, mert az is rontja a hatékonyságot. Ezért a tervezés oldaláról szükséges egy olyan eljárási rend, programozási metódus, amely a támogatások – általában a közpénzek – felhasználását *térben és időben koordinálja, kezelhetővé, irányíthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a decentralizáltan végrehajtott folyamatot* és így biztosítja a hatékonyságot. Ebben az eljárásban egyrészt nem választják el élesen a terület- és a gazdaságpolitikát, másrészt a gyakorlatban a Strukturális Alapok alapvetően csak *több éves, több ágazat kompetenciáját magában foglaló, „ágazatközi fejlesztési" programokat finanszíroznak, valamint amit lehet, azt decentralizálnak a szubszidiaritás elvének megfelelően.*

Az EU kiemelt prioritásként kezeli a régiók fenntartható és versenyképes fejlesztését (területpolitikai cél), ami olyan integrált fejlesztéseket jelent, amelyek a vállalkozások külső feltételrendszerének javításával – sok kis ágazati program területileg integrált csomagjával – segítik a területi gazdaság megerősítését, a munkahelyteremtést. Ezek *nem a hagyományos értelemben vett fejlesztési ágazatokat jelentik* (pl. ipar, mezőgazdaság, hálózati infrastruktúra), hanem új szektorokat (pl. kis- és közepes vállalatok támogatása, technológiafejlesztés és innováció), bár kétségtelen, hogy az operatív programok és különösen

az egyes akciók szintjén többségük besorolható valamely ágazat kompetenciájába. Az is látható, hogy még a központi fejlesztéseknél sem feltétlenül esnek egybe a különböző beavatkozási területek a minisztériumok, főhatóságok rendszerével, hanem gyakran igénylik *az ágazatok (tárcák) közötti együttműködést.* Ezért nagyon lényeges a hagyományos ágazatok közötti együttműködés, amely során kézenfekvőnek tűnik, hogy *a rendező elv a térstruktúra* legyen, annak vertikális és horizontális elemeivel együtt.

Mivel a programozás a Strukturális Alapok (SA) egyik működési alapelve, ezért eo ipso nekünk is meg kell felelnünk az ezzel kapcsolatos elvárásoknak, ha az SA-ból, vagy az ezek begyakorlását szolgáló előcsatlakozási alapokból (PHARE, ISPA, SAPARD) támogatáshoz szeretnénk jutni, de véleményünk szerint ennél többről van szó. A programozás immanens lényege nem kötődik valamilyen EU-s specifikumhoz, nem csupán az SA pénzelosztási technikáját jelenti, hanem a *korszerű fejlesztésorientált tervezés formai játékszabályainak összességét* ekként is hívhatjuk. Ilyen értelemben a programozást, mint a korszerű tervezés technikáját az uniós integrációs törekvéseinktől függetlenül is alkalmaznunk kell a közösségi szférában, hiszen többek között ez inkább biztosíthatja a közpénzek hatékony és ellenőrizhető felhasználását, mint a rövid távú pártpolitikai alapokon nyugvó allokáció. A programozással kapcsolatos terminus technikusokat pedig prakticista okokból célszerű átvennünk az EU-tól és nem kell feltalálnunk a „magyar viaszt", illetve a kompatibilis kategóriáinkat, intézményeinket meg kell feleltetnünk ezeknek.

Az EU-ban középtávú (4–7 éves) programozási időszakok vannak. A jelenlegi programozási periódusban a több szinten folyó, sokszereplős programozási eljárás alapvetően az alábbi – egymást követő – feladatok elvégzését jelenti:

1) Közösségi szintű programozás: általános keretek meghatározása
- A programozási időszakra vonatkozó általános szabályok elkészítése és elfogadása.
- Az EUROSTAT adataira támaszkodva, a Bizottság javaslatára az EU Parlament megnevezi a kedvezményezett területeket (1. és 2. cél).
- Indikatív támogatási kereteket határoznak meg országonként.
- A Bizottság – az országokkal való konzultációkat követően – meghatározza a céloknak megfelelő prioritásait.

2) Nemzeti szintű programozási teendők: sajátos tartalom kidolgozása
- A tagállamok kijelölik a nemzeti és regionális szintű közreműködőket és megnevezik az egyéb partnereket.
- A tagállamok a régiók *közreműködésével*, a partnerekkel *konzultálva* megfogalmazzák, majd benyújtják *fejlesztési terveiket.* Ezzel egy időben kidolgozzák és benyújthatják operatív programjaiknak tervezetét is.

3) *A Bizottság és a tagállam közös programozása:* közös programok, akciók meghatározása
   - A Bizottság a tagállammal és a régiókkal folytatott tárgyalások alapján – a benyújtástól számított öt hónap alatt[2] – elkészíti a *közösségi támogatási kerettervet* (CSF), az operatív programokat (Ops)[3], illetve az egységes programozási dokumentumot[4] (SPD).
   - Ezek közös végrehajtásáról szándéknyilatkozatot adnak ki.
4) *Decentralizált programozás:* végrehajtás (pénzügyi teljesítés), megfigyelés és ellenőrzés
   - A tagállamok (a programirányító hatóságok) az Ops vagy az SPD elfogadását követően *kiegészítő programozási dokumentumot* készítenek és fogadnak el minden programra, amelyek részleteiben is tartalmazzák a végső kedvezményezetteket és a pénzügyi felhasználást. Ezeket tájékoztatásként megküldik a Bizottságnak.
   - A végrehajtásért, a monitoring tevékenységért (folyamatos értékelés) és a pénzügyi ellenőrzésért a tagállam felel. A lebonyolítás napi teendőit *irányító hatóságokra* bízza, és *monitoring bizottságokat* állít fel a *kiegészítő programozási dokumentumok*, a változtatások és az éves riportok jóváhagyására.
   - Az irányító hatóságok rendszeres programozási teendői:
     – a végrehajtásról adatok gyűjtése és továbbítása,
     – az éves riport elkészítése,
     – folyamatos működés,
     – a közösségi politikákkal való összhang biztosítása,
     – a rendeletekkel kapcsolatos információszolgáltatás,
     – a félidős értékelések megszervezése,
     – a Bizottsággal való éves találkozás, a bizottsági javaslatok végrehajtása,
     – a kiegészítő programozási dokumentumok szükség szerinti átdolgozása,
     – a nyilvánosság biztosítása.

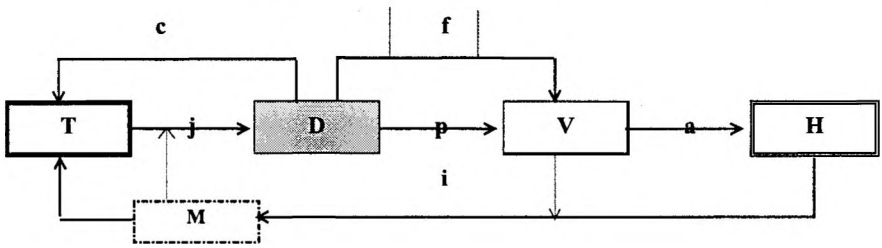
A programozás a fejlesztési–tervezési folyamat eljárási rendje

A programozás annyiban több, annyiban más, mint a program vagy projektkészítés, amennyiben ma már a „... közösségi tervezés olyan emberi tevékenység, amely valamely rendszer irányításának alapja, tehát segíti egy előre megfontolt *szándék kialakítását és az annak alapján való cselekvést egyaránt*" (*Faragó*

1997, 3). Ez a felfogás a tervezés olyan tág értelmezését jelenti, amely irányítási–tervezési rendszerként átfogja a (terület)fejlesztés egész folyamatát.

1. ábra

A (terület)fejlesztés folyamatábrája – a programozás hatóköre



T – tervezés
D – döntéshozatal
V – végrehajtás, szervezés
H – várt és nem várt hatások
M – monitoring

c – célok, prioritások, normatívák, résztervek
j – javaslatok, tervdokumentumok
p – programok, utasítások, intézkedések,
a – akciók
i – információk
f – finanszírozás

Programozás menete és eredménye

I. TERVEZÉS	⇒ FEJLESZTÉSI TERVJAVASLAT
1. helyzetértékelés / diagnózis,	⇒ SWOT,
2. koncepcionálás (paradigmálás),	⇒ koncepció (célok, prioritások),
3. stratégia kialakítása,	⇒ stratégiai program,
4. cselekvési és finanszírozási terv	⇒ operatív programok,
II. DÖNTÉSHOZATAL	⇒ VÉGLEGES TERVDOKUMENTUMOK
III. VÉGREHAJTÁS	⇒ AKCIÓK, INTÉZKEDÉSEK,
végrehajtó szervezetek működtetése,	⇒ akciók,
finanszírozás,	⇒ pénzügyi teljesítés,
IV. MONITORING (kontroll)	⇒ MEGFIGYELÉS, ÉRTÉKELÉS
monitoring bizottságok és végrehajtó hatóságok működtetése,	⇒ beszámolók, zárójelentések, változtatások,
pénzügyi ellenőrzés,	⇒ közpénzek hatékony felhasználása,
nyilvánosság biztosítása,	⇒ transzparencia.

Forrás: Saját szerkesztés.

A programozás teremti meg az egységet a programkészítés (szűk értelemben vett tervezés), a döntéshozatal, a finanszírozás, a végrehajtás és az ellenőrzés között. Olyan *koordinált intézkedések sorozatát* jelenti, amelynek első lépése a fejlesztési szándék megfogalmazása, az utolsó pedig a megvalósult akció ellenőrzése és az utólagos hatékonyság vizsgálata. *Horváth Gy.* (1998) az EU

regionális politikáját elemezve a „fejlesztési programozás" kifejezést használja, vélhetően ezzel is a programozás és a fejlesztések szoros kapcsolatára utal.

Döntéshozatal természetesen nemcsak egyszer a tervezési folyamat végén van, hanem annak minden itt feltüntetett szakaszát követnie kell egy elfogadási–döntéshozatali aktusnak.

A területfejlesztés átfogó alapja a tervezés

Mindennapi létünk a tér és az idő dimenziójában zajlik. Így, ha bármely tevékenységet (fejlesztést) meg akarunk határozni, akkor e két alapvető karakterét is meg kell adnunk a tervekben. A területfejlesztés és a programozás szempontjából is igen lényeges, hogy *a társadalmi–gazdasági akciók integráló eleme a tér.* Ahogy a tér integrálja a társadalmi–gazdasági eseményeket és sajátos viszonyt hoz létre a szereplők között, ugyanúgy a területi megközelítések (vizsgálatok, koncepciók, tervek stb.) is szükségszerűen interdiszciplinárisak és integratívak. A programozás természetes hálója a területi struktúra és nem az állandóan változó ágazati besorolás, így erről nem szabad megfeledkezni a magyar programozási gyakorlat kialakítása során sem.

Az Európai területfejlesztés távlatai (ESDP) című dokumentum azt hangsúlyozza, hogy a tér az európai politika új, meghatározó dimenziója, de a programozás az Unióban is elsősorban a regionális politikához és a területi támogatási rendszerhez kapcsolódik. A tértudatos gondolkodás Magyarországon egyelőre még csak a területfejlesztést jellemzi, így a programozás is elsősorban ezen belül, illetve az Unió strukturális politikájához kapcsolódóan érvényesíthető.

Mint ismert (*Faragó* 1994), álláspontunk szerint a területfejlesztés négy egymást kiegészítő és egy ezeket segítő tervezési alrendszerből áll:

a) területpolitikai – koncepcionáló,
b) szabályozási – közvetítő, transzmissziós szerepkör,
c) intézményi – végrehajtó, működtető,
d) az eszközök csoportja, amelyből kétségtelenül kiemelkedik
e) a területi tervezés – amely tág értelemben a programozást is jelentheti.

a) A területpolitikai célok megfogalmazásában, azok rendezésében a tervezők által készített vizsgálatoknak és koncepcionális javaslatoknak döntő szerepük van. A területi struktúrák tudatos alakításával kapcsolatos célok és prioritások közösségi szándékká alakítása tervezési technikák alkalmazása nélkül kivitelezhetetlen lenne. Sőt, a tervezők moderátorként maguk is részt vesznek a célok egyeztetési folyamatában. A programozás mint eljárás biztosítja a megfelelő „csatlakozási pontokat" a különböző partnerek számára.

A területpolitikai alrendszer az Európai Unióban elsősorban a Strukturális és Kohéziós Alapok működési elveinek kidolgozását és elfogadását jelenti, de ide tartozik többek között a különböző területpolitikai dokumentumok elkészítése, egyeztetése és elfogadása is. Ezek közül ma a legjelentősebb az ESDP. Így, ha az EU-val, mint potenciális finanszírozóval számolunk a magyar programozási eljárásban, akkor a főbb stratégiai céloknak összhangban kell lenniük az ezekben lefektetettekkel.

b) *A területi szabályozás, az irányítás transzmissziós szerepű eleme.* Elsősorban a területfejlesztést tudatosan befolyásolni kívánó normákat és egyéb dokumentumokat soroljuk ide. A tervdokumentumok is közvetítik a közösség akaratát a különböző aktorok felé, és meghatározzák a területfejlesztésben közvetlenül résztvevők cselekedeteit, így a szabályzó rendszer részét is alkotják.

Az EU területfejlesztési szabályozási alrendszere két irányba közvetít. Egyrészt a szupranacionális közakaratot (?) kell érvényesítenie a nemzeti, regionális és lokális döntéshozatal irányába, másrészt a bekövetkező változásokat, nemkívánatos hatásokat jelzi vissza a beszámoltatási (monitoring) rendszer segítségével. A rendeletek mellett a területpolitikai dokumentumok is fontos szerepet játszanak a szabályozásban, jelentős mértékben hatnak a tagállamok és területi egységek gondolkodására.

A programozás megkívánja, hogy normában rögzítsük a főbb játékszabályokat. Sajnálatos módon az ide vonatkozó szabályozás hiányzik Magyarországon. Törvény – vagy magasabb szintű jogszabályra alapozva rendelet – nem írja elő, hogy kinek kell elkészíteni, például a nemzeti fejlesztési tervet, mi az egyeztetési és döntéshozatali mechanizmusa, kik a végrehajtók és mi a finanszírozási és ellenőrzési rend.

c) A munkamegosztás következményeként a különböző tevékenységek különböző szervezeti, intézményi keretek között folynak. *A funkciók és hatáskörök egymástól elkülönült egységeinek, kereteinek rendszere lényegében a szervezeti és intézményi rendszer.* Feladata elsősorban a végrehajtás és működtetés.

A területfejlesztés szempontjából az Európai Unióban kiemelkedő jelentősége van az EU Bizottságnak és a XVI. Főigazgatóságnak, de sok egyéb intézménynek is jelentős szerepe van a döntéshozatalban (pl. Európai Parlament) vagy a végrehajtásban. A (területi) szervezeti és intézményi rendszer a területi struktúrát követi, általában vertikálisan (EU, ország, regionális szint [NUTS 2 és 3], lokális szint [NUTS 4 és 5]) és horizontálisan (pl. településrendszer) is jól tagolt. A magyar kormány még az EU által megkövetelt intézményeket sem nevezte meg. Ma még tisztázatlan, hogy mely intézmények lesznek a programirányító hatóságok, nem világos, hogy területi vagy ágazati alapon jönnek-e létre a monitoring bizottságok, melyik intézmény lesz a kifizető hely stb.

d) A negyedik alrendszer a lehetséges – közvetett és közvetlen – *eszközök tárháza.* A közvetett eszközök között a legjelentősebbek az *általános gazdaságpolitikai eszközök,* amelyeknek jelentős területi vonatkozásai is vannak. A legfontosabb közvetlen eszköz a területi (pénzügyi) támogatási rendszer.

Az Európai Unióban a közvetett területpolitikai eszközök közül kiemelkedő jelentőségű a CAP (CARPE) és annak pénzügyi forrásai. Közvetlen eszközök közé soroljuk az elosztásban területi elveket követő pénzügyi konstrukciókat és a decentralizáltan folyó területi tervezést.

e) A területfejlesztésnek mint a *térhasználat tudatos irányításának* minden mozzanatát áthatja a tervezés. A területi tervezést a területfejlesztés legfőbb, aktív eszközének tartjuk. Több tényező is indokolja az eszközök sorából való kiemelését. A tervezés eszköz, de mint jeleztük a célok megfogalmazásában, alakításában is fontos szerepe van, így a területpolitikára is aktívan hat. Amikor egy terv normává válik, akkor maga a terv közvetlenül is szabályoz, így az a szabályozó rendszer része. A tervekkel kapcsolatos döntésekért felelős intézmények komoly szerepet játszanak a közhatalmi struktúrákban. A tervezés – komolyan művelve – jelentősebb befolyással lehet a területi fejlődésre, mint a közvetlen anyagi támogatások.

Az Európai Unióban a tág értelemben vett területi tervezést azonosíthatjuk a programozással. A szűk értelemben vett területi terveket, közösségi irányelveket is figyelembe véve *decentralizáltan,* nemzeti keretek között készítik. A programozás jellemzője a vertikális hatalom és feladatmegosztás. Várhatóan ez a „föderalista megoldás" a jövőben is megőrzi a különbségeket, és nem vezet európai szintű közösen végrehajtandó terv készítéséhez, bár egyre többen felvetik ennek szükségességét is.

A programozás megteremti az ágazatiság és a területiség természetes egységét

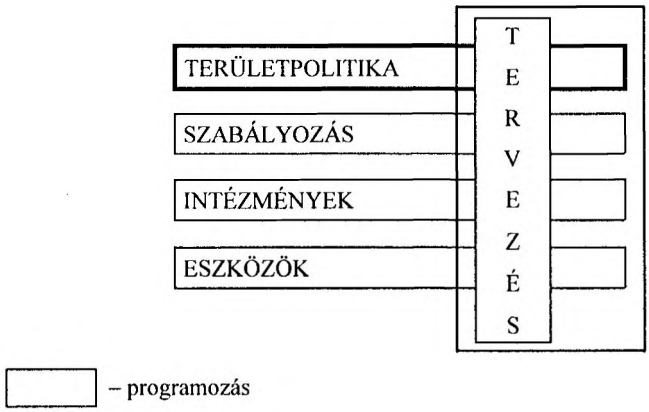
Minden fejlesztési akciónak van egy adekvát térbeli dimenziója és a kor munkamegosztásának megfelelő *mesterséges ágazati* természete. E két tényező ugyanannak a dolognak két, egymástól elválaszthatatlan aspektusa. Ezzel szemben a fejlesztések többségének a meghatározásánál az ágazatiság dominál, ami nemcsak területi érdekeket sérthet, hanem a hatékonyságot is nagymértékben ronthatja.

Az egyensúly helyreállítását nehezíti, hogy az „ágazatiság" érvényesítése mögött gyakran centralizációs érdekek is meghúzódnak, amelyek szembe kerülnek a területi elv érvényesítésével járó decentralizációval. Kétségtelen az is, hogy a hagyományos ágazati tervezés ma még olajozottabban működik, a kü-

lönböző szereplők kooperációja begyakorlottabb, szélesebb szakembergárda áll készen a tervezésre, jelentős a klientúrája. További tény, hogy sokkal könnyebb egy korábban működőképes rendszert újra életre kelteni, a meglévő bürokráciát tovább működtetni, mint egy új struktúrát létrehozni.

2. ábra

A területfejlesztés alrendszerei



Forrás: saját szerkesztés.

A területfejlesztési dokumentumok csaknem mindegyik javasolt beavatkozása (konkrét akció, intézkedés) valamely ágazathoz tartozik, és fordítva, az ágazati fejlesztések lokalizációja, területi beágyazódása fontos feladat, ezért *kulcskérdés a területi és ágazati szakemberek együttműködése*. De az ágazati fejlesztések térbeni dimenziójának meghatározása, vagy a területi (regionális, megyei, kistérségi stb.) bontás/felosztás önmagában nem egyenlő a területi szemlélet érvényre juttatásával.

Egy konkrét tervdokumentum készítésénél abból kell kiindulni, hogy az adott (területi) szinten, az adott programozási (tervezési) időszakban melyek az aktuális célok és prioritások. Magyarán, melyek a megoldandó gondok, és ha még marad forrás, milyen egyéb célokat kívánunk elérni. Ezt követően meg kell határozni, hogy milyen komplex/integrált (stratégiai) programok megvalósításával lehetséges és kívánatos az adott célok elérése, majd ez milyen akciók (operatív programok) sorozatával valósítható meg. E gondolatmenetből következően a stratégiai programok többsége komplex ágazatközi program, amely a végrehajtáskor (operatív programok vagy azok alprogramjai szintjén) válik esetenként ágazativá. Az is magától értetődőnek tűnik, hogy az így megfogalmazott programokat azon a szinten kell megvalósítani, amelyiken a feladat leghatékonyabban ellátható. A területi szempontok érvényesítéséhez megfelelő döntési és egyeztetési követelményeknek kell teljesülniük. Megfelelő játéktér és

funkciómegosztás kialakítása után kormányzati szinten a nemzeti feladatok végrehajtása mellett nem a regionális törekvések „felülbírálásáról" lehet szó, hanem annak meghatározásáról, hogy a megnevezett célok és programok megvalósításához milyen mértékben és formában járul hozzá a központi szint. Tehát nem arról kell dönteni, hogy a regionális szintű döntések helyesek-e vagy sem, hanem, hogy mennyiben szolgálják a nemzeti célok teljesítését, így érdekelt a központi költségvetés a társfinanszírozásban, és hogy milyen *keretet* biztosít a regionális célok és feladatok ellátásához.

A programozás kritikus pontja az egyeztetés és döntéshozatal

Mint láthattuk, minden tervezési, programozási folyamatban van egy célmeghatározó, koncepcionális szakasz. A közösségi tervezésben ez a leglényegesebb, ugyanakkor legkritikusabb mozzanat, mert keveredik benne a politika (policy) és a szakpolitika (politics) „csinálás", ezért objektív módon nem megoldható feladatot jelent.

A közösségi tervezés esetében a célokat a „közérdeknek megfelelően" kellene meghatározni, de egyik területi szinten (EU, nemzetállam, régió, lokális) *sem ismert egy olyan objektív közmorál*, amiből a közakarat *racionálisan* levezethető lenne. Ezért a különböző döntési–hatalmi szintek (ezeket paradigmális szinteknek is nevezhetjük) közvetlen feladata az ott és akkor aktuális célok megfogalmazása. Ezt a koncepcionálást megfelelő technikák alkalmazásával, jó döntés-előkészítéssel és széles körű egyeztetésekkel segíthetjük.

Hankiss E. (1997) szerint a közérdek egy sikeresnek vélt társadalmi egyeztetés eredménye. Mindenképpen szükség van egy széles körű társadalmi egyeztetésre, de sikerességének megítélése több mint problémás. Nehéz meghatározni az egyeztetésbe bevonandó partnerek körét, azok hitelességét, és a vélemények szelektálása, egyesek integrálása, mások elutasítása ugyanazt a feloldhatatlan „társadalmi dilemmát" jelenti, mint amivel az alapesetben találkozunk.

Hogyan fogalmazható meg a közérdek (közjó) a programozási gyakorlatban? A képviseleti demokrácia napi gyakorlatában a közérdek nem más, mint a pillanatnyi politikai konszenzus vagy rosszabb esetben a „többség akarata" a kisebbséggel szemben. Az uralkodó politikai elit és az azokhoz kötődő gazdasági hatalom határozza meg az aktuális közérdeknek kinevezett célokat. Az is nyilvánvaló, hogy az alkufolyamatok során létrejövő kompromisszumok messze vihetik a szakmai javaslattól a „közérdekként" megjelenő prioritásokat és célokat, arról már nem is beszélve, hogy ismeretlen marad az, hogy az objektív módon nem meghatározható közérdektől milyen messze esnek a tényleges döntések. Ezt a dilemmát a programozás sem tudja megoldani, de a hibalehetőséget igyek-

szik csökkenteni. A szigorú technikai rendjébe morális, politikai tartalmat is tölt azzal, hogy törekszik az átláthatóság biztosítására és szigorú beszámoltatási és ellenőrzési eljárást folytat.

Nem szabad az objektivitás látszatát kelteni, vagy szakmai köntösbe bújtatni a szubjektív politikai döntéseket, hanem világossá kell tenni, hogy milyen értékválasztás és információk alapján, kik hozzák az érintettek nevében azokat. Ezek kapcsán a feladat az átláthatóság és a felelősség elvének biztosítása. Ezeket a politikai tartalmú döntéseket meg kell különböztetnünk a tervezők által is meghozható szakmai döntésektől. A szakmai racionalitás maradéktalan elfogadását is bizonytalanná teszi, hogy a mai pragmatikus tervezés politikailag érzékenyebb és kevésbé „szakracionális", mint az korábban volt. A tervezők, a tervezési folyamat egyik fontos feladata ma már a konszenzus kialakítása, a tárgyalási, az alku folyamatok moderálása, melynek hatékony teljesítése nagyon nehéz anélkül, hogy a tervező ne azonosulna a megbízó alapvető értékeivel. A tervezőtől gyakran explicite is megkívánják, hogy támogassa a megrendelő törekvéseit és a megbízásnál fontos szerepet játszhat a tervező érdekartikuláló, lobbizó képessége.

Éppen e problémák miatt az egyének és a különböző aktorok még a képviseleti demokráciában sem mondanak le teljes mértékben arról, hogy a döntéshozási folyamatra hatással legyenek. Ezért a programozás során megfelelően kanalizált egyeztetési teendők, partneri kapcsolatok és jól elkülönülő döntési pontok vannak. A területfejlesztésben a partnerség intézménye akár a döntéshozatalban is érvényesíthető.

A partnerség (≡ együttműködés) elve a politikai retorikában és a politológusok javaslataiban univerzális varázsszó, de ennek operacionálása árnyaltabb kép leírását igényli. A területfejlesztésben egyre nehezebben megkülönböztethető és sokasodó partnerek alapvetően két csoportosításban is rendszerezhetők.

Egyrészt meg kell különböztetni a vertikális és horizontális (pl. régiók közötti) partnerséget. A vertikális együttműködés nem keverendő össze a hierarchikus függőséggel. Az Európai Unióban a területpolitika kialakítása és megvalósítása közös érdekeltségen alapuló *önkéntes együttműködést* jelent. Ma Magyarországon a vertikális partnerség helyett a magasabb szintektől való egyoldalú függést kívánják reinkarnálni a területi tervezésben, és a horizontális partnerségi kapcsolatok kiépülése helyett – a külső forrásokért folytatott harcban – gyakrabban találkozhatunk a rossz értelemben vett versennyel. Nálunk még esetlegesek a horizontális döntési szintek közötti kapcsolatok.

Funkcionális megközelítésben az alábbi csoportokba soroljuk a lehetséges partnereket:

- *Európai Unió* (képviselője),
- *közösségi szféra* – közpolitika (állam, [regionális intézmények], megyei és helyi önkormányzatok),

- *tőke* (magán szektor: gazdasági szervezetek, vállalkozások, „szürke zóna"[5]),
- nem-finanszírozó, de *érintett szektor*:
- munkavállaló polgár (szociális partnerek),
- civil szféra (harmadik szektor, NGO-k),
- fél-kormányzati szervezetek (QUANGO).

A programozás során szabályozott (nemzeti szinten is annak kellene lennie), hogy milyen fázisban, kinek, ki a partnere, és azoknak milyen jogosítványaik vannak. Az SA-kal kapcsolatos programozási eljárásban ez egyértelműen kiderül a rendeletekből. Az Európai Bizottság partnere a tagállam kormánya és nem a régió vagy valamely civil szervezet. A Régiók Bizottságának is csak konzultatív, véleményező szerepe van, éppen úgy, mint az érintett régiónak. A nemzeti szintű programozásban a kormány elsődleges partnere a régió (NUTS 2 és 3) és nem tud közvetlenül tárgyalni, például a kistérségekkel.

Véleményünk szerint a partnerség legszorosabb formája a *finanszírozási együttműködés*. A finanszírozóknak magától értetődően helyet kell kapniuk a döntéshozatalban, és kimondva vagy kimondatlanul ők a legfontosabb célmeghatározók is. Egy adott területi közösség (pl. Magyarország, régió, megye), ha nem tudja összeegyeztetni saját közösségi céljait a „külső" fejlesztési célokkal, akkor rövid távon annyit tehet, hogy nem él az adott támogatási lehetőséggel.

Az Európai Unió mint sui generis intézmény számos nehézséggel határozza meg azokat a (terület)politikai célokat, amelyek megvalósítását igen jelentős összeggel támogatja és amelyekkel való azonosságot tőlünk is elvárja. A korábban említett „társadalmi dilemma" még komplikáltabb, feloldása ezen a szinten még bonyolultabb. E problémacsokor egy részét az EU működésének „demokratikus deficit"-jeként szokták nevezni. A döntéseket alapvetően nem a választói akaratot képviselő Parlament hozza, hanem a Tanács, így a nemzetállamok kormányainak érdekérvényesítési lehetőségei kedvezőbbek. Az Európai Parlament érdekhordozói és érdekkifejező képessége is sajátos. Igaz, hogy politikai pártok szerint ülnek a közvetlenül választott képviselők az Európai Parlamentben, de a transznacionális pártpolitika működése ma még számunkra kissé utópikusnak tűnik.

A külső támogatásokra alapozott programozás során tovább bonyolódik – pragmatista megközelítésben akár egyszerűsödik – a helyzet, azáltal, hogy a finanszírozó céljai az elsődleges programadó célok, és ezekkel összhangban kell meghatározni az érintett közösség céljait. Az alapvető kérdés ezekben az esetekben az, hogy miként lehet közösen cselekedni anélkül, hogy se a támogató (programadó), se az érintett (végrehajtó) közösség érdekei (céljai) ne sérüljenek. Ez csak akkor valósítható meg, ha a közösen végrehajtott akciók mindkét kör céljainak megvalósítását szolgálják.

Gondot jelent Magyarországon, hogy a különböző területeken (régiókban, megyékben) más és más a bevonható partnerek köre és a potenciális partnerek „minősége" is eltérő. Például gyakori, hogy az elmaradott területeken nehezebb megfelelő tudományos[6], oktatási közreműködőket találni és esetleg az ugyanolyan típusú intézmények kapacitása, teljesítőképessége is eltérő. Nem mindegy, hogy például a gazdasági szereplők közül dinamikusan növekvő piaci részesedést magáénak tudó nemzetközi nagyvállalatokat lehet-e a területfejlesztési programokba integrálni, vagy évtizedek óta problémákkal küszködő, külső segítségekből vegetáló nagyvállalatok vezetői vannak olyan döntéshozó testületekben, hogy újra és újra megszereznek máshol hatékonyabban felhasználható forrásokat.

Az egyeztetések potenciális sikerességét nagymértékben korlátozza a civil társadalom hálózati sűrűségének elégtelensége, az állampolgári aktivitás alacsony foka, a mozgósítható réteg elkötelezettségének bizonytalansága, a politikai kultúra hiánya. A jelenlegi, *Ágh Attila* (1999) által „korai konszolidáció"-nak nevezett időszakban nem tisztázott, hogy ki, kit képvisel, és a gyakori pártszerű működés miatt a civil szféra elkülönítése is nehézkes.

Ha a döntéshozatalon belül akarjuk megvalósítani a partnerséget, mint amire a magyar területfejlesztési tanácsrendszer kialakítása tett kísérletet, akkor egyáltalán nem mindegy például az, hogy az állam részéről az ágazatok képviselői vesznek részt a döntéshozatalban, vagy a területfejlesztésért felelős tárca képviselői; és ne feledjük, hogy csak akkor beszélhetünk decentralizált forráselosztásról, ha a területi képviselők vannak többségben. A megyei területfejlesztési tanácsok bevezetésével a magyar intézményrendszerbe is bekerült az EU-ban tapasztalt „demokratikus deficit" problematika. A „megye céljait" megjelenítő területfejlesztési koncepciót a törvény szerint nem a választott politikai testület határozza meg, fogadja el, hanem más érdekek képviselőiből létrehozott „partnerségi" intézmény. A gyakorlat úgy korrigálja ezt a „bakit", hogy a megyei közgyűlések is elfogadják a fejlesztési koncepciókat.

Sajnálatos módon, mi magyarok olyan abszurd eseteket is tudunk produkálni, mint például, amikor a központi hatalom ágazati bürokratáját helyi pártpolitikus képviseli a regionális döntéshozatalban. Az utóbbi időben a regionális területfejlesztési tanácsok munkájában olyan mértékű pártpolitikai voluntarizmussal is találkozhattunk, amilyent korábban csak az ötvenes–hatvanas években volt „szerencsénk" tapasztalni. A jól szabályozott programozásnak az ilyen anomáliákat is ki kell szűrnie.

A programozás a döntéshozatal megoldatlan kérdéseiből következő kockázat mérséklésére a partnerség mellett biztosítani igyekszik az egymás tevékenységének ellenőrizhetőségét (beszámoltathatóságát), átláthatóságát és mindezek eredményeként a korrupciómentességet. A programozási eljárást nálunk is úgy

kell normákban szabályozni és lefolytatását ennek megfelelően ellenőrizni, hogy mindez megvalósuljon.

Végkövetkeztetés

A programozás nem egy új csodafegyver, hanem a korszerű tervezés és irányítás jól strukturált rendszere. A fejlesztések meghatározásának és végrehajtásának olyan algoritmusa, amely segít a közpénzek felhasználásával szembeni elvárások, elvek operacionalizálásában, és tudatosan területi aspektusú. Az elnevezés viszonylag új – és ez kötődik az EU Strukturális Alapjaihoz –, de valójában a tervezéselméleti és módszertani ismeretek gyakorlatorientált újrarendezését jelenti, azaz a tág értelemben vett korszerű (stratégiai) tervezést, mint az irányítás algoritmusát. Így az új tudományos és módszertani eredmények folyamatos (programozási időszakonkénti) integrálásával maga is alakul. Eredménye a pillanatnyi közakaratnak megfelelő fejlesztések egymással, valamint térben és időben való koordinált megvalósítása. A programok alapvető jellemzője a többszektorú megközelítés és az erős területi dimenzió. E processzus állandó, meghatározó alapjait alkotmányos alapokon törvényekben, míg a programozási időszakonként változó elemeit kormányrendeletekben szabályozni kell.

Jegyzetek

[1] Sok publikáció ismerteti az EU gyakorlatát, de ennek ellenére mind a mai napig nincs általánosan elfogadott és használt fordítása a szakszavaknak, a mögöttes tartalmakról már nem is beszélve.

[2] A korábbi hat hónapos határidőt sem tudta tartani a bizottság!

[3] Mivel ezek a programok nem tartalmaznak olyan részleteket, mint az 1994–99-es programozási időszakban, ezért ez – fogalmaink szerint – inkább a stratégiai programnak felel meg.

[4] Ha az EU támogatás mértéke kevesebb, mint 1 Mrd euró, akkor fogadják el az egységes programozási dokumentumot.

[5] A köz- és a magánszféra összefonódásának intézményei vagy nonprofit szervezetként feltüntetett adó-elkerülési intézmények és támogatást gyűjtő szövetségek.

[6] Több politikus és bürokrata forintra váltható területpolitikai előnynek tartja például azt, ha egy településen, egy megyében a Regionális Kutatások Központjának intézménye, telephelye van.

Irodalom

Ágh A. (1999) Civil Társadalom és korai konszolidáció az EU-csatlakozás jegyében Magyarországon. – Csefkó F.–Horváth Cs. (szerk.) *Magyar és európai civil társadalom.* Pécs, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet–Pécs–Baranyai Értelmiségi Egyesület. 45–62. o.

Borbély I. (1999) A nemzetstratégia fogalmi rendje. – *Valóság.* 1. 1–29. o.

ESDP European Spatial Development Perspective. (1999) Potsdam, European Commission.

Faragó L. (1991) Szempontok az irányítási rendszer modellváltásához. – *Tér és Társadalom.* 1. 55–71. o.

Faragó L. (1994) Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – *Tér és Társadalom.* 3–4. 23–29. o.

Faragó L. (1997) Tervezéselméleti alapvetések. – *Tér és Társadalom.* 3. 1–16. o.

Faragó L. (1998a) Területi Tervezés – európai elvárások és ajánlások – Csefkó F. (szerk.) *EU-integráció–Önkormányzatok I.* Budapest, Önkormányzati Szövetségek Tanácsa. 215–229. o.

Faragó L. (1998b) Programozás a területi tervezésben. – *Falu Város Régió.* 8. 3–4. o.

Faragó L. (1999a) A társadalmi részvétel dilemmái a területi tervezésben. – Csefkó F.–Horváth Cs. (szerk.) *Magyar és európai civil társadalom.* Pécs, MTA RKK Dunántúli Tudonányos Intézet–Pécs–Baranyai Értelmiségi Egyesület. 385–392. o.

Faragó L. (1999b) Készítsünk területfejlesztési programot! – *Falu Város Régió.* 1–2. 19–21. o.

Faragó L. (1999c) Fából vaskarika: Az ágazatiság és a területiség egységének a megteremtése. – *Falu Város Régió.* 10. 18–19. o.

Hankiss E. 1997: Állam és közérdek. – Kondor I. (szerk.) *Mi lesz, ha nem lesz?* Budapest, Helikon. 62–83. o.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

RENDEZŐELVEK ÉS INTÉZMÉNYEK A TERÜLETI TERVEZÉS LEGÚJABB KORI TÖRTÉNETÉBŐL [1]

Pfeil Edit

Elméleti megalapozás

A területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény elfogadásával 1996-ban megtörtént a területi tervezés magyarországi rehabilitációja. Elismerést nyert az a tendencia, hogy a XX. század végén járva a közfeladatok terjedelme és komplexitása olyan méreteket öltött, ami az állam tervező tevékenységének jelentőségét megsokszorozta. Ebben a folyamatban az önkormányzatoknál is új feladatok merültek fel a szolgáltatásszervezés és azzal összefüggésben az infrastruktúra- és gazdaságfejlesztés területén, miközben fokozatosan eltűnt a befolyásuk a mind átfogóbb feltételeket teremtő központilag tervező államra. Ugyanakkor a központi államnak információkra volt szüksége tervezési tevékenységéhez, amit a helyi–területi szinttől várt. A helyi autonómia bástyái között meghozott helyi politikai döntések számottevő hányada területi, sőt nemzeti érdeket is érint. Ennek következtében új formákat kellett találni az önkormányzatok és az állam közötti kapcsolatra. *A helyi–területi döntések kisugárzása a döntéshozó szerv illetékességi területén kívülre, az azonos életkörülmények és fejlesztési esélyek iránti igény megfogalmazódása és a hatékonyság követelményének érvényesítése egyaránt megkövetelték a lokális döntések harmonizációját.* Azaz a központi szint alatti szinteknek valamilyen módon integrálódniuk kell a tervezési folyamatba.

Nyugat-Európában a kérdések között felmerült, hogy a régi lokális autonómiából mi az, ami átmenthető a modern tervező államba? Az alapelv tekintetében egység mutatkozott, minthogy az nem lehetett más, mint a decentralizáció. A decentralizált egységeknek pedig kezdeményezési és döntési jogosítványokat kell birtokolniuk, míg a koordináció a központi hatalom feladata. A tervezés vonatkozásában az önkormányzati autonómiát felváltotta a participáció, az önmeghatározás helyébe a részvétel joga lépett. A tervezés körülményei és lehetőségei a decentralizáció egy új teóriájának alapjává váltak Az állam–önkormányzat viszonylatban mindegyik szint a képességeinek, adottságainak megfelelő

feladatokat teljesíti a tervek elkészítése és végrehajtása során. A decentralizációt a tervezési eljárásban az önkormányzatok aktív részvétele jeleníti meg. Egyes vélemények szerint a hagyományos önkormányzati alapelvek új normákban oldódnak fel, melyek tervek formáját öltik (*Sparwasser* 1986).

Magát a területi tervezést ágazatokon átnyúló jellege, a benne rejlő konfliktusmegoldó és irányító lehetőségek alkalmassá teszik arra, hogy egy modern társadalompolitika eszközévé váljon. *Schmitz* (1991) úgy fogalmaz, hogy a regionális (területi) tervezés elementáris értelme a keresztirányú koordinációban testesül meg. Célja, hogy az adott régióban a területi érdekkonfliktusokat feloldja, közvetítő szerepet és orientációs funkciót töltsön be a lokális és központi fejlesztési politika, az egyéni és csoportérdekek, a gazdaság és társadalom között. Az egyes országok tervezési intézményrendszerének függvényében az önkormányzatok vagy az önkormányzatok és a régió fejlesztésében érdekelt gazdasági–társadalmi szereplők alkotta regionális döntéshozó szervek a régió jobb strukturális fejlődése érdekében fejlesztési koncepciót dolgoznak ki. Ennek egyik lényeges tulajdonsága abban fejeződik ki, hogy a központi állam a maga részéről kinyilvánítja készségét, hogy a központi támogatáspolitika kialakítása során intézkedései megtételénél figyelembe veszi a jóváhagyott tervet. Másképpen szólva az önkormányzati oldal lehetőséget kap arra, hogy az állami struktúrapolitikát követni és befolyásolni tudja, hiszen biztosított, hogy a regionális szinten fókuszálódó célkitűzések és ismeretek becsatornázódjanak. Ez adja a modern kooperáló állam alapját, amit például a német jogi dogmatika az ellenáramlás elvének nevez, s ami a magyar önkormányzati alapelvek közül mindeddig hiányzik. A központi és területi szintű tervek elfogadása beavatkozást jelent az önkormányzati autonómiába, amit fel kell oldani. Ez pedig eljárásjogilag azt jelenti, hogy az önkormányzatok átfogó részvételi jogának biztosítása a regionális valamint a központi tervezési eljárásban, a tervek aktív befolyásolásának lehetősége megalapozza kötelezettségüket a felsőbb szintű tervek követelményeihez történő igazodásra, előírásaiknak a betartására (*Pfeil* 1999).

Az állami befolyás érvényesítésének eszközeiről

Magyarországon a településrendezést, mint a helyi szintű tervezési tevékenység összefoglalását a helyi önkormányzatok valósítják meg. Erről az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény rendelkezik. A tervezés produktumainak azonban koherens rendszerként kell egymásra épülniük, éppen ezért a területfejlesztési törvény sem tudta megkerülni a helyi szintet. A területrendezésre vonatkozó szabály értelmében a területfejlesztési és ágazati programok, valamint a településrendezési tervek készítése, egyeztetése és elfogadása során figyelembe kell venni az országos, regionális és megyei területrendezési ter-

vekben foglaltakat [Tft. 23. § (4) bek.]. A települési önkormányzatok érdekeinek megjelenítéséről a megyei önkormányzat közgyűlésének hatásköreként találkozhatunk, minthogy annak joga, hogy az érintett települési önkormányzatok véleményeinek figyelembevételével elfogadja a megyei területrendezési tervet. E szabályt az Alkotmánybíróság egyik határozata akként értelmezte, hogy az érintett valamennyi települési önkormányzat véleményének kikérése és figyelembevétele olyan alkotmányos követelmény, melynek elmulasztása alapul szolgál a területrendezési tervet megállapító rendelet megsemmisítésére [3/1997. (I. 22.) AB hat.]. Tehát ebben az esetben nincs másról szó, minthogy bármely szintű területfejlesztési szervnek a tervezési döntései végső soron és konkrét mivoltukban valamely önkormányzat közigazgatási területét érintik, az önkormányzati tervezési kompetenciájába ütköznek. Sajnos a magyar Alkotmány nem nevesíti a képviselő-testület hatásköri alapjogai között az önkormányzat tervezői jogosultságát. Az önkormányzat területi autonómiáját az a normaelőírás fejezi ki, mely a településrendezési terv elfogadását az önkormányzat képviselő-testületének át nem ruházható hatáskörébe utalja.

A magyar területi tervezési rendszer sajátossága, hogy a fejlesztési, ha úgy tetszik koncepcionális tervezés és a rendezési tervezés két egymástól elválasztott, párhuzamos struktúrában kénytelen működni. Az önkormányzatok lettek a terület-, illetve településrendezés gazdái. A megyei önkormányzat valósítja meg a törvény szerint középszinten a rendezési tevékenység koordinációját, azaz gondoskodik a településrendezési terveknek a megyei területrendezési tervekkel való összhangjáról. Továbbá a települési önkormányzatok felkérésére azok fejlesztési tevékenységét is koordinálja. A koncepcionális tervezés oldalán némileg bonyolultabb a helyzet, hiszen több az intézményes szereplő, ráadásul azok tripartit karakterűek. Hasonlóképpen a megyei önkormányzathoz a megyei területfejlesztési tanács is feladatul kapta a koordinációt a megye területén. A megyei területfejlesztési tanácsnak azonban összekötő kapocsként kell működnie a kormányzat és a helyi önkormányzatok, illetve azok területfejlesztési társulásai és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzelései között. Ehhez képest a most már kötelezően megalakítandó regionális fejlesztési tanács kifejezetten a gazdaságfejlesztés területi koordinációjáért felelős, ebben a tekintetben kell egyeztetnie a kormányzati és a térségi érdekeket. Ebből is látszik, hogy területi szinten meglehetősen szövevényes és kusza viszonyokat sikerült létrehoznia a jogalkotónak.

A regionális tervezés alkalmas közvetítő eszköz az önkormányzati tervezés és az állami tervezés között, amennyiben a területi tervezés céljait régióspecifikus módon a térstruktúra kisebb egységei felé konkretizálja és elősegíti azok megvalósulását. Tehát a különböző szinteken készülő tervek tartalma egyáltalán nem lehet ugyanaz. Egy ilyen megközelítés a probléma túlzott leegyszerűsítését jelenti. A településtervezés tagadhatatlanul a regionális tervezés egyik végre-

hajtó szervezete kell hogy legyen. Magyarországon azonban nem csak az okozza az intézményes problémákat, hogy a területfejlesztésnek az önkormányzatoktól elkülönült szervezetrendszere van, hanem az is, hogy a technikai–műszaki értelemben vett tervezésnek hiányosak a szervezeti feltételei. A törvényhozó a tervezői jogosultság szabályozására korlátozta kompetenciáját, ami önmagában rendkívül fontos, de figyelmen kívül hagyta a területi tervezés, s elsősorban a rendezési tervezés hatalmas eszköz- és munkaigényét. Magyarországon a központi állam gyakorlatilag levette kezét a területi tervezés technikai működtetéséről, ami által elméletileg az is privatizálódott. Ez a lépés egyúttal lemondást jelentett volna az állami irányításnak egyik lényeges eszközéről, a szakmai követelmények közvetlen érvényesítéséről, egyúttal az ágazati tervezést végző dekoncentrált szervekkel intézményesen belsőleg végezhető koordinációról. A gyakorlat erre akként válaszolt, hogy egy központosított formában működő központi döntéselőkészítő funkciójú tervező szervezet koncentrálja a rendezési tervezési feladatok többségét. Az országos területrendezési terv elkészítése mellett több megye közgyűlésétől (Baranya, Békés, Somogy megyék) kapott megbízást a megyei területrendezési terv elkészítésére. Ily módon a rendezési tervezés központosított módon tud megvalósulni, hiszen egyelőre a tervezés metodikája olyannyira kiforratlan és szabályozatlan, hogy a megyék leginkább a felelősség áthárítása végett fordulnak az országos terveket felállító intézményhez, semmint az infrastruktúra meglétéből fakadó esetleges megtakarítás okán.

Elképzelhető lenne, hogy a régiók szintjén, esetleg két régiót kiszolgálva a szakmai tervezést képviselő tervezési hivatalok létesüljenek, amelyek alkalmassá válnának az ágazatok közötti koordináció lefolytatására, feladatul kapnák a megyei és térségi, valamint az országos rendezési tervek harmonizálását. Szakmai segítséget nyújtanának a településtervezési tevékenységhez és vezethetnék a területi dokumentumtárat, vagy ahogy más országokban nevezik a tervkatasztert. A nemrégiben megalapított területi tervtanácsok, melyek a területi főépítészi irodákhoz kapcsolódnak a szakmaiságot, a szakértelmet hivatottak megjeleníteni a tervezés rendszerében, de effektív tervezést nem végeznek. Előnyös lehetne e meglévő intézmény és a javasolt tervező szervek egy helyre telepítése. A területfejlesztés modellje ugyanis az EU tagállamaiban attól még decentralizáltnak számít, hogy a magára a regionális tervezésre gyakorolt állami befolyás meglehetősen erős. Egy ilyen modell a területi tervezés normatív úton való befolyásolására teremtene lehetőséget az irányítást gyakorló miniszter útján, aminek feltétlenül pozitívuma lenne az országosan egységes tervezési gyakorlat kialakítása és az állam finanszírozási szerepvállalása. A megyei területrendezési tervek készítése nem tehető függővé attól, hogy az adott közgyűlésnek van-e rá költségvetési fedezete.

Az európai gyakorlatot figyelembe véve, a regionális szintű döntéshozó szervek vagy tripartit jellegűek, vagy az önkormányzatok dominanciájára fel-

építettek. A régiók helyi feletti kooperációs igényt és szükségletet fejeznek ki, aminek két vetülete is van. Az egyik *a koncepcionális fejlesztési politika kialakítása, meghatározása és végig vitele* a régió egészére nézve. Másodszor a régiónak szüksége van politikai befolyásra, tudnia kell hatást gyakorolni az ágazati politikákra és tervezésre, mivel versenyben van másokkal mind az állami támogatási forrásokért, mind a privát tőkéért. Ennek eredményességét úgy tudja elérni, ha *saját regionális „külpolitikával" rendelkezik.* A régiószinten egyeztetett külpolitika jelentősége elsősorban az állammal, illetőleg az ágazati szervekkel szemben mutatkozik meg, a szakpolitikák regionalizálása formájában, noha az egyre fontosabbá válik az EU és a nagyvállalatok irányában is. A regionális fejlesztési tanácsok szintjén a szabályozással végigvitt szervezeti változások – a tíz miniszternek biztosított képviseleti jog – nálunk hátrányosan érintik a régiók azon szükségletét, hogy világosan és átfogóan meghatározzák saját érdekeiket és igényeiket.

Az európai trendnek sokkalta inkább a normatív irányítás eszközei felelnének meg. A francia területrendezési és területfejlesztési kerettörvény 1995-ben hatályba lépett módosítása is ebbe az irányba mutat. A szakirodalomban a francia területi politika mérföldkövének aposztrofált törvény tagadhatatlanul megerősítette az állam szerepét a területi szempontból releváns politikaterületeken. Új irányítási eszközökhöz jutott az állam, mivel nemzeti szinten bevezették a nemzeti területrendezési tervet, a régiók szintjén pedig az ún. területrendezési normaelőírások (DTA) intézményét, melyekben az állam területrendezési politikájának kötelező irányelveit konkretizálják a régiók felé. Ezen túlmenően a törvény a prefektusok jogosítványait is megerősítette, amennyiben jogukban áll az állam szempontjából nem kívánatos, területrendezési szempontból releváns döntéseket hatályon kívül helyezni. Ez a kompetencia értelemszerűen közhatalmi szervek, illetve intézmények döntéseit érinti, ha azok a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának helyzetén rontanának. Az állami felügyelet számára ezáltal a célszerűségi szempontok vizsgálata is megengedett, ami a magyar jogrendszertől egyelőre távol áll.

A francia törvényhozót 1995-ben nem csak az irányítás megerősítése, hanem a demokratizálás szándéka is vezette. Valamennyi tervezési szinten egyeztető testületeket intézményesített, nemzeti területrendezési tanács és regionális területrendezési konferenciák formájában, melyeknek lehetővé kell tenniük az önkormányzatok számára, hogy a felsőbb szinteken születő, őket érintő döntésekre hatást tudjanak gyakorolni. Ezeknek a tanácsadó funkciójú testületeknek azonban tagjaivá váltak a társadalmi–gazdasági szféra, különféle társadalmi szervezetek, egyesületek képviselői, továbbá egyes szakemberek. A minden szintet átfogó egyeztetési struktúrának összhangban kell állnia az állami apparátus hierarchizált felépítésével.

Németország az állami irányítás egy másik modelljét testesíti meg. A tartomány, a régió és az önkormányzatok között jól működő vertikális koordinációban döntő szerepe van a tartományi tervezési hivatal különböző szintű egységeinek. A tartományi tervezési hivatalok felügyeleti és végrehajtási jogköröket birtokolnak és követik az államigazgatás szintekre tagozódását. A tartományi tervezésért felelős legfelsőbb tartományi tervezési hivatalt középszinten az ún. magasabb tartományi tervezési hivatal képviseli. Feladata az ágazati politikák regionális összehangolása, koordinációja. Vertikálisan biztosítania kell a régió és a tartomány közötti információáramlást, a régiók érdekeinek tartományi szinten, az állami érdekeknek regionális szinten való megjelenítését. Horizontálisan a tervezés során a közigazgatás funkcionális komponenseit (az ágazati tervezést) kell összekapcsolnia a területi komponenssel, az önkormányzatokkal. Hivatali felügyeleti hatáskörében a tartományi tervezési hivatal elsődlegesen a regionális tervek, koncepciók jóváhagyását végzi, továbbá kontrollálja, hogy az önkormányzatok településrendezési tervei megfelelően illeszkednek-e a regionális tervekben elfogadott követelményekhez. A területrendezési kataszter felállítása és vezetése úgyszintén feladata (*Fürst–Ritter* 1993).

Végső következtetésként megállapítható, hogy a területfejlesztési valamint a területi tervezési tevékenység állami irányítására, ha úgy tetszik befolyásolására sokféle módszer kialakult. Legkevésbé azonban arra találhatunk példát, hogy a központi hatalom belülről okkupálja a területfejlesztés szervezeteit. Sajnos a regionális fejlesztési tanácsok jelenlegi összetétele, a területfejlesztési régiók döntéshozó testületeiben a központi érdek közvetlen és hangsúlyos megjelenítése oly módon történik, ami kétségessé teszi az országosan egységes irányítás érvényre jutását. Másfelől viszont korlátozhatja a régiók önálló külpolitikájának formálódását.

A településrendezés funkcióinak értelmezése

A településrendezés tradicionálisan a helyi szintű tervezés iránti igények összességét testesíti meg. Ezt két tényező alapozza meg, egyrészt a helyi jogalkotás demokratikus legitimáltsága, másrészt a valamennyi köz- és magánérdeket mérlegelés tárgyául tevő eljárás (*Grigoleit* 2000). A településrendezés ágazatok feletti karaktert hordoz feladatának kitűzése szempontjából, tehát valamely ágazati nézőpont szabály szerint nem kerülhet túlsúlyba benne. Ezzel együtt a legkülönbözőbb ágazati érdekek összhangját kell megvalósítania a területhasználat települési szintjén (*Kauch–Roer* 1997).

A lokális szintű tervezés során figyelembeveendő érdekek kitágulása, az érintettek mind szélesebb körének részvétele a településrendezési eljárás során, egyre drágábbá és időt rablóbbá teszi a tervezést. Ugyanakkor Nyugat-Európában az építési jog a közigazgatási jogban a privatizáció és a kooperáció

referenciaterületévé nőtte ki magát. Azoknak a veszélyeknek és félelmeknek a vizsgálata, amelyek a településrendezés kooperatív jellegéből adódnak, már régóta a szakirodalom homlokterében foglalnak helyet. Ugyanis szerződéses kötelmek alááshatják a tervezés során létrejövő érdekkonszenzust, mivel a tervezés jogosítottja, az önkormányzat és a privát szereplő közötti szolgáltatáscsere a közhatalmi aktusok kiárusításának tendenciáját hozhatja magával. Egész Európában növekvőben vannak az önkormányzatok finanszírozási gondjai, ezért nem véletlen, hogy ennek ellensúlyozására a vállalkozói szférával szerződésre lépnek, aminek keretében önkormányzati telkekért, telephelyekért cserébe különböző infrastrukturális beruházások teljesítését kéri mintegy barterügyletben. *Grigoleit* (2000) felveti a kérdést, meddig mehet el a privát szféra szolgáltatási kínálata az önkormányzati településrendezési tevékenység befolyásolásában?

Magyarországon az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény hatályba lépése óta tanuljuk, illetve tanulják az önkormányzatok a kooperatív tervezés műfaját. Összefoglaló nevükön a településrendezési tervek a nyilvánosság bevonásával készülnek és végső soron valamennyi érintett érdek mérlegelésével a helyi közösség érdekében álló közjót, egy közösségi értékválasztást kell megtestesíteniük az adott önkormányzat illetékességi területén. Ezt a törvény akként fogalmazza meg, hogy „A településrendezés során biztosítani kell a területeknek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását értékeinek védelmét..." (1997. évi LXXVIII. tv. 8. §). Eközben az ún. figyelembevételi kötelezettség útján kétségbevonhatatlan a tervek kapcsolódása a felsőbb szintű tervekhez, miközben az önkormányzati autonómia egyik produktumát jelentik. Célszerű tehát, hogy a felülről jövő instrukcióknak és a gazdasági szféra felől jövő nyomásnak való ellenállás érdekében az önkormányzatok vezérfonalként településfejlesztési koncepciót készítsenek.

Németországban az építési törvénykönyv nagyon is időszerű problémának ment elébe, amikor módosításával feladta a kínálatorientált településrendezés kizárólagos elvét és *a kooperatív tervezés alapvető princípiumává a keresletorientált tervezést tette.* A tervezésben való részvételt rendszerint valamely magánérdek indukálja, következésképpen keresletet jelent a településrendezés iránt, sőt időnként egészen konkrét projekt tervének megvalósítására is irányulhat a német terminológia szerinti beépítési tervezés. A német törvény értelmében a beruházónak jogos igénye van ilyen esetben a tervezési eljárás elindítására. Ha azonban az illetékes önkormányzat településrendezési döntését meghozta és meghatározott időn belül a beruházás nem valósul meg, a beépítési tervet a törvény előírásainak megfelelően hatályon kívül helyezi. E keresletorientált tervezésnek vannak előnyei, hiszen az eddig önkormányzati kötelezettségként megjelenő feladatot költségeivel együtt át lehet testálni egy magánjogi

jogalanyra. A tervezés privatizációja azonban csak funkcionális értelemben megengedett, a teljes felelősség az önkormányzatnál marad. Hátránya, hogy a tervezés nagyobb fokú konkretizáltságot feltételez.

Természetesen az eljárás jogi szempontból meglehetősen aggályos, ezért a törvényhozó többlépcsős mérlegelési eljárásnak veti alá a magánszférából induló beépítési tervkészítést. Azzal, hogy a képviselő-testület elindítja a tervezési eljárást, egyúttal kiépíti a bizalmi viszonyt a kezdeményezővel, közvetetten tudomására hozza, hogy nem fog akadályt gördíteni a projekt megvalósítása elé. A probléma lényegi magvát harmadik személyek eljárásba való bekapcsolódása és a közérdek mérlegelésének lehetősége adja. A kérdésben – súlyát kifejezendő – a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság jogértelmezési döntést hozott. A településrendezési döntés soronkívüliségének elfogadhatóságában a bíróság döntő kritériumként határozta meg, hogy az egyébként szabályozott meghallgatási és részvételi jogok érvényesülését idejekorán biztosítani szükséges és megfelelő mérlegelési szabadságnak kell fennállnia azok tekintetében. Itt irányadó a transzparencia elvének garantálása, minthogy a község és privát beruházó viszonyában egy partikuláris érdek kiemelésére kerül sor.

A beruházás következményeiről szóló szerződést (kompenzációs szerződés) az építési törvénykönyv elismerte és beépítette. Mind halmozottabban fordul elő, hogy vállalkozók saját beruházásukhoz nem vagy csak rendkívül közvetetten kapcsolódó szolgáltatást, különösképpen infrastruktúra létesítését ajánlják fel az önkormányzatnak, hogy a kívánt tervezési jogi feltételt megkapják. Ekkor lép fel a helyhatóságok tervezési kompetenciája kiárusításának veszélye, aminek a törvény az árukapcsolás tilalma elvének rögzítésével veszi elejét. Megállapítja ugyanis az önkormányzat által köthető közigazgatási jogi szerződés tartalmát illetően, hogy noha szolgáltatás és ellenszolgáltatás érdemi tartalma abban összekapcsolható, viszont nem állítható egymással szembe, ami nem áll egymással belső, immanens összefüggésben. Másodsorban közhatalmi döntések vonatkozó törvényi felhatalmazás nélkül nem tehetők gazdasági ellenszolgáltatás függvényévé. A két tényállás bármelyikének fennállta az önkormányzat és a magánjogi jogalany szerződésének semmisségét vonja maga után (*Grigoleit* 2000).

Az ismertetett szabályozás nálunk is ismeretes visszásságokat kísérel meg kezelni és jól érzékelteti, hogy milyen *„perdöntő" jelentősége van a településrendezési tevékenység hierarchikus irányításának.* A kooperatív és demokratikus tervezési modell jellegzetessége abban áll, hogy a magánérdekek erőteljesebben érvényesülhetnek a tervezési eljárásban, ami reményt is kelt arra, hogy az rugalmasabbá, gyorsabbá és olcsóbbá válik a köz szempontjából. Felhívja egyúttal a figyelmet, hogy az önkormányzatok és rajtuk keresztül a helyi közösség védelmét szolgáló intézményeket is ildomos kiépíteni.

Egyértelmű, hogy a kooperatív tervezés mögött az önkormányzatok finanszírozási nehézségeit is látni kell. Ellentételezésképpen számításba jön a költségek átterhelése és nem utolsó sorban egy olyan szolgáltatás megteremtése a vállalkozó részéről, aminek jelentősége lehet a település versenyképességének megtartásában, megerősítésében. Átlagos esetben nagyobbak az invesztor esélyei, ha saját beruházási célján túl az önkormányzat számára további előnyöket tud kínálni, melyek a projekt hátrányainak „kompenzálására" alkalmasak. Úgy vélem a Magyarországon kialakult helyzet sok tekintetben hasonlóságot mutat a némettel, aminek kezelésére a jogalkotónak belátható időn belül fel kell készülni. Ezeknek az életviszonyoknak a szabályozása ha közvetetten is, de beletartozik a településrendezési és területrendezési politika eszköztárába és összefüggést mutat az önkormányzatok településfejlesztési, s benne gazdaságösztönzési tevékenységével.

A településhálózat és a területi tervezés kapcsolata

Az EU-nak speciálisan a területrendezés területén nincs kompetenciája, mégis létezik egy a tagállamok területfejlesztésért felelős miniszterei által aláírt dokumentum, az Európa Területfejlesztési Perspektívái (angol rövidítésének megfelelően az ESDP), amely a területi fejlődés közösen megfogalmazott irányelveit tartalmazza. Az európai tér jövőjének víziójából *két alapelvet feltétlenül ki kell emelnünk, a versenyképesség és a kooperáció elvét, melyeket a kiegyensúlyozott területi és településstruktúrán keresztül megvalósítandó és támogatandó fenntartható fejlődés fogalma kapcsol össze.* A tudáshoz és infrastruktúrához való egyenlő esélyű hozzáféréshez az ESDP regionális megoldások megtalálását irányozza elő. Nem elégszik meg a perifériáknak az infrastruktúra fejlesztésén keresztül a magterületekhez kapcsolásával, hanem a jövőkép szerint a perifériák az új perspektívát az EU területének policentrikussá válásával nyerik el. A kívánalom tehát dinamikus, attraktív és versenyképes városok és azok vonzáskörzeteinek létrejötte. A városok versenyképessége gazdasági bázisuk diverzifikációjától függ, míg vidéki térségük jövőbeli kilátásai e városok versenyképességén múlik. A vidéki térségek sem homogének, ezért fejlesztési stratégiájukat a helyi és regionális feltételektől, sajátosságoktól függően szükséges meghatározni. Város és vidéke partnersége mint funkcionális térbeli egységé kezelendő, minthogy az ESDP is megállapítja, *a régiók képeznek munkaerőpiacot, információs és kommunikációs piacokat, vagyis a valóságos alkalmazási szintet és cselekvési teret ezek biztosítják a területi fejlődés számára.*

Az opciók közül témánk szempontjából kiemelendő a vidéki térségek kis- és középvárosainak mint a regionális fejlődés kristályosodási pontjainak megerősítése és hálózatuk támogatása, valamint város és vidéke partnersége keretében

a közöttük létrehozandó szolgáltatáscsere a fenntartható területi fejlődés újraértékelése értelmében. A kooperáció az integrált területfejlesztési politika kulcsa, aminek tartalommal való megtöltéséért, a területrendezésért, a regionális tervezésért, a várostervezésért és az ágazati terezésért felelős szervek sokasága felelős.

Az európai fejlődés perspektívájában a területi tervezésnek tehát kiemelt eszköz-szerep jut. A területrendezés fogalmát a mi területfejlesztési törvényünk is megragadja, miszerint az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítását jelenti. A definíció részletezése arra is rávilágít, hogy a törvényhozó pozitív módon fejlesztési funkciót is tulajdonít a területrendezésnek, amikor a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozásáról beszél. Sajnos azonban a területrendezési terv fogalma az ország és térségei műszaki–fizikai szerkezetére, az ökológiai elvek érvényesülésére helyezi a hangsúlyt, s hiába keressük abban a településhálózat helyét, legfeljebb a terület-felhasználás rendszerébe tudjuk beleképzelni azt.

A már többször meghivatkozott francia területrendezési törvény legutóbbi módosítása aláhúzza az állam felelősségét a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában és szerepét a közjó megvalósításának garanciájaként értelmezi. Továbblépett a törvénymódosítás abban a vonatkozásban is, hogy nem a fennálló szolgáltatási színvonal, illetőleg kínálat fenntartása a cél, hanem minden állampolgárnak azonos ellátás jár a közszolgáltatások területén. Ennek érdekében a közszolgáltatásokat az elérhetőség mint kívánalom szempontjából lépcsőzetes csoportokba osztotta. A napi szükségleteket kielégítő alapellátásra 20–30 perc elérési időt, míg a felső fokúakra maximum egy órát irányoz elő, ami rendszerét tekintve félreérthetetlen hasonlóságot mutat a Németországban folyamatosan alkalmazott központi helyek elméletével (*Kistenmacher–Clev* 1996).

A központi hely koncepció Németországban sok kritikának van kitéve, ennek ellenére még mindig a német területrendezés markáns materiális alapelvének számít, amire a település- és infrastruktúra-fejlesztés ráépül. Ennek a rendszernek kétféle megközelítése is adódik, az egyik, hogy hol szükséges központokat, központi szerepkörű településeket támogatni, fejleszteni, azért hogy a lakosság ellátása a lehető legrövidebb utazási időráfordítással biztosítható legyen. A másik, hogy hol és mely közszolgáltatások, illetve közszolgáltató intézmények adottak, és az iránt jelentkező kereslet hozzájuk képest térben miként tagolódik. A kritikai megközelítés rendszerint azt kifogásolja, hogy ne a központi települések szolgáltatási kínálata legyen a koncepció középpontjában, hanem elérhetőségük a vonzáskörzetből, ami a zsanért képezheti a regionális szintű településhálózat- és közlekedéstervezés között (*Güßefeldt* 1997).

A területfejlesztésről és rendezésről szóló törvényünk az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítését az általános cél-

feladatok között megállapította. A területrendezés vonatkozásában azonban semmilyen módszertani segítséget nem adott az implementációhoz. Már 1998 táján néhány megyei közgyűlés megbízást adott a megyei területrendezési terv elkészítésére, noha a munkálatok máig nem zárultak le, mivel bevárni kényszerülnek a késésben lévő országos területrendezési tervet. A megyei tervezés során kellett szembesülniük politikusoknak és szakembereknek azzal, hogy a településrendszer kérdése nem kerülhető meg. A KTM 1998-ban kibocsátotta a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló rendeletét. Ebből nyilvánvaló, hogy mind a területrendezési terv programjában, mind az elfogadásra kerülő térségi szerkezeti tervben szerepelnie kell a településrendszernek, illetve a településrendszer elemeinek. Az utóbbi fogalmi meghatározását a jogszabály differenciálja a terv léptéke alapján. Az ország területrendezési tervében településhálózati csomópontoknak és agglomerációknak, a megye területrendezési tervében településeknek kell szerepelniük.

Az országos területrendezési terv eddig ismertté vált javaslata azonban aránytalanul kevés figyelmet szentelt a kiegyensúlyozott területi fejlődés szempontjából kardinális kérdésnek. Mindössze húsz sorban összegezte mindazt, aminek a településhálózat fejlődési irányait az elkövetkező években meg kellene szabnia. (OTT Térségi szerkezeti terv, A térségi terület-felhasználás irányelvei). Nem reflektál a várossá nyilvánítás dömpingszerű folyamatára, ami a települések funkcionális és térbeli rendjét legalábbis a megyéken, de lehet, hogy a régiókon belül is átstrukturálhatja. Nem vet számot a közigazgatási regionalizáció megindult áramának következményével. Hacsak nem az az alapelv tekintendő ide vágónak, ami a magyar településrendszer policentrikussá alakítását fogalmazza meg kívánalomként, s amiről megállapítható az eurokonformitás, de tartalma már kevésbé. A régióközpont szerepet betöltő nagyvárosok megkülönböztetett szerephez fognak jutni a jövőben, aminek kiindulópontjaként a döntést magát kellene felvállalni. Erre alkalmas lenne jogi szempontból az OTT, melyet a parlament hagy jóvá. A közigazgatás helyi szintjén zajló változások ugyancsak érintik a települések rendszerbeli pozícióját, tekintve, hogy a törvényhozó mostanában gyakrabban él a differenciált hatáskör-telepítés lehetőségével.

A megyei területrendezési tervek készítése során a program fázisba a településrendszer elemeinek feldolgozását a vonatkozó kormányrendelet értelmében be kellett építeni. Az Országos Területrendezési Terv tervezete ebben a tekintetben nem nyújtott támpontot sem a döntéshozóknak, sem a tervezőknek, amivel a megyei területrendezési tervek döntéshozói és tervezői egyaránt küszködnek.

A területrendezés fogalmi rendszerében feltétlenül szükség van az egységesítésre, tekintettel annak az Alkotmánybíróság által is kinyilvánított hierarchi-

kus jellegére. Mindenképpen reménykednünk illik abban, hogy az országos rendezési terv elfogadásakor kicövekeli a településhálózat egészére nézve az alapvető fogalmak szisztémáját, mivel az nem a tervező terrénumába tartozó feladat. Az Országos Területfejlesztési Koncepció tartalmazza az ország térszerkezetének jövőképét, ahol is megjelenik célként a kiegyenlített városhálózat, a városi intézmények közszolgáltatásainak valamennyi településből elérhető volta, a szellemi és oktatási központok decentralizált rendszere. *A koncepció végrehajthatósághoz pedig eszközöket szükséges rendelni, nem csupán pénzforrásokat, hanem a területrendezésnek mint szabályokat, korlátokat felállító tevékenység számára is használható eszközöket adni.*

A fentebb említett tervtanácsoknak mint régi-új intézményeknek a felállítása sem tud a helyzeten gyökeresen változtatni. Noha igen fontos küldetést teljesítenek e szervezetek, rendeltetésükből és összetételükből arra következtethetünk, hogy elsősorban nem a megyei területrendezési tervezés országosan egységes gyakorlata kialakításához kell hozzájárulniuk. A megyére vagy a megye egy térségére készülő területrendezési terveket nem az országos, hanem a területi főépítészi irodákhoz kötődő területi tervtanácsnak kell véleményezésre megküldeni. Rendelt feladata a terület- és településrendezési tervek, továbbá egyes építési–műszaki tervek szakszerűségének elősegítése, összhangjuk biztosítása. Ebből az következnék, hogy – többek között – *a területrendezési tervekben megfogalmazott érdekek és célok területi szemléletű betartását hivatott biztosítani a területi tervtanács.*

Igencsak aggályos ezért a miniszteri rendeletnek [40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet] az a paragrafusa, amely szerint nem rendelhető el a terv ismételt megtárgyalása határozatképtelen tervtanácsi ülésre hivatkozással. Ilyen esetben a tervező bemutatási kötelezettségét teljesítettnek kell tekinteni. El kellett volna ugyanis dönteni a jogalkotónak, hogy a tervtanács szakmai állásfoglalása szükséges és nélkülözhetetlen kelléke-e adott terv döntésre vitelének. Mert ha igen, akkor a szakmai állásfoglalás meghozatala kvázi közigazgatási eljárásként viselkedik, még ha határozat híján ellene közvetlen jogorvoslatra nincs is lehetőség. Vagy pedig egy „gittegyletről" van szó, amelyik ha akar működik, ha akar nem.

A tervtanácsi véleményezés tárgyát egyfelől területrendezési és településrendezési tervek képezik, másfelől egyedi építési–műszaki tervek. Sajnos az utóbbi kör korlátozottan került meghatározásra, mivel az ilyen típusú tervek kizárólag *országos* műemléki vagy természetvédelmi védettség címén, vagy pedig településszerkezeti, településképi, tehát *lokális érdek védelme* szempontjából kerülhetnek a szerv elé. (A közbeszerzési eljárás hatálya alá tartozó építési beruházások közérdekből természetes módon sorolódnak ide.) Megállapítható, hogy kardinális elem maradt ki a szabályozásból, ami a területi tervtanácsot nevének megfelelően területivé minősítené. Vagyis, hogy kontrollálni

tudjon minden olyan magánberuházást, amelynek területi (megyei, térségi, regionális), tehát helyi feletti jelentősége, kihatása van. Nincs biztosítva a jogszabályban annak lehetősége, hogy általában bizonyos egyedi projekteknek a megyei, térségi és a majdani regionális területrendezési tervekkel való összhangját a szerv véleményezze. *Elengedhetetlen lenne ugyanis egy szűrő beépítése azon új beruházások vizsgálatára, amelyeknek egy település határát meghaladó területi igényük van, vagy egy településen túlterjeszkedően befolyásolják a területi fejlődést és/vagy a területi funkciókat.* Külön feladat ebben a vonatkozásban a szóba jövő beruházások főbb csoportjainak definiálása például a gazdasági szféra, a közlekedés, az energiaellátás, a környezetvédelmi beruházások területét érintőleg.

Úgy vélem nem gyógyír az előállott helyzetre, hogy a területi tervtanácsnak jogában áll esetileg „más építési–műszaki terveket" is véleményezés alá vonni. A szabályozásnak ki kell elégítenie az egzaktság követelményét. Itt szeretnék utalni példának okáért a megyei területfejlesztési tanácsok támogatás-elosztó tevékenységére. A pályázati elbírálás során az ő kötelezettségük a területfejlesztési koncepciókkal és programokkal való összhang figyelembevételére irányul, ami a gyakorlatban gyakorta elmarad. S bár létezik a véleményezési jogkörök útján a területfejlesztési és területrendezési tervek közötti oda-visszacsatolás, mégis előnyös lenne bekapcsolni a láncszemet a területi vonatkozású új beruházások terveinek területi szempontú vizsgálatára. Vagyis a területi tervtanácsokat hatáskörük kiterjesztésével szükségképpen a területrendezési politika alkalmas végrehajtó eszközévé kellene fejleszteni.

Összegzés

Többen vannak a területi tervezés művelői között, akik a településrendszert indifferensnek tartják a területi tervezés szempontjából. A tanulmánynak talán sikerült felvillantania azokat a csomópontokat, amelyek némileg cáfolják ezt az álláspontot. Ha elfogadjuk azt a tételt, hogy a területrendezési politika a területi különbségek mérséklésének eszköze, sőt a rendezési tervezés szigorú alá-fölérendeltsége annak kiváló eszköze, amely lefut a települési szintig az egyes jogi és természetes személyekig, akkor az intézményrendszer fejlesztése központi feladatává kell hogy váljon az Európai Unióhoz csatlakozásunk előkészítésének. Az EU elvárásai is ebbe az irányba orientálnak.

Először is szükségessé válik a területi és településtervezés egymással harmonizáló módszertanának kimunkálása, amelynek keretében az állami irányítás normatív jellege erősítésének is kívánatos megfogalmazódnia. Másodsorban vizsgálat tárgyává kell tenni a tervezéssel kapcsolatos jogi és különösképpen az eljárásjogi problémák rendezését, végső soron szabályozását, amit élesen vet fel

a köz- és magánszféra változó viszonyrendszere. Harmadsorban a tervezés mint szakmaspecifikus tevékenység által involvált intézményeket szabályozó normák is felülvizsgálatra szorulnak (tervtanácsok, regionális fejlesztési tanácsok stb.), amivel értelemszerűen be kell várni a gyakorlati tapasztalatok feldolgozhatóságának idejét. Ezekre a teendőkre pedig rá fogja nyomni a bélyegét az az Európa-szerte általánosan elfogadottá váló tendencia, amely a területi tervezést politikai folyamatként értelmezi, ahol már nem a tervezés végső produktumán, hanem annak folyamatjellegén lesz a hangsúly.

Jegyzet

[1] Köszönettel tartozom az Országos Tudományos Kutatási Alapnak, hogy e tanulmány megírását a T 023003. sz. kutatás keretei között támogatta.

Irodalom

Fürst, D. von – Ritter, E.-H. (1993) *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. (Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß)* Düsseldorf, Werner Verlag.

Grigoleit, K. J. (2000) Normative Steuerung von kooperativer Planung. – *Die Verwaltung.* 1. 79–109. o.

Güßefeldt, J. (1997) Zentrale Orte – ein Zukunftskonzept für die Regionalplanung. – *Raumforschung und Raumordnung.* 4–5. 327–336. o.

Kauch, P.–Roer, F. (1997) Das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanungen. – Ernst, W.–Hoppe, W.– Suntum, U. van (Hrsg.) *Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung.* Bd. 174. Münster, Selbstverlag der Universität Münster.

Kistenmacher, H.–Clev, H.-G. (1996) Das französische Raumordnungs- und Raumentwicklungsrahmengesetz (Raumordnungsgesetz). – *Reumforschung und Raumordnung,* 4. 265–276. o.

Kistenmacher–Geyer–Hartmann (1994) *Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Aufgaben der Kommunalpolitik 10.* Köln, Verlag W. Kohlhammer.

Pfeil E. (1999) A területi tervezés intézményei és az önkormányzati szféra viszonyrendszerének vizsgálatához. – *Magyar Közigazgatás.* 10. 560–566. o.

Schmitz, G. (1991) Europa der Regionen: Konsequenzen für die Querschnittkoordinierung auf der regionalen Planungsebene. – Glogovski, G. (Hrsg.) *Perspektiven der kommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Neue Wege der Regionalpolitik.* Hannover, ARL Arbeitsmaterial.

Sparwasser, R. (1986) *Zentralismus, Dezentralisation, Regionalismus und Föderalismus in Frankreich: einen institutionen, theorien- und ideengeschichtliche Darstellung.* Berlin, Duncker & Humblot.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A REGIONÁLIS INNOVÁCIÓS POTENCIÁL HATÁSA A TÉRSÉGFEJLŐDÉSRE

Dőry Tibor

Globalizáció és a regionális hálózatok

Már az 1980-as évek közepe óta kiemelten foglalkoztatja a regionális gazdaságtannal és a gazdaságföldrajzzal foglalkozó kutatókat – elsősorban az USA-ban és az Európai Unió tagországaiban – a *technológiai változások és a regionális innovációs hálózatok* kapcsolata (*Hilpert* 1991). Főképpen empirikus tapasztalatokra épülő tanulmányok (*Koschatzky* 1997; *Landabaso* 1997; *Tödtling–Kaufmann* 1997) születtek a témakörben, de számos kutató (*Asheim–Isaksen* 1997; *Conti–Dansero* 1994; *Cooke* 1998; *Gregersen–Johnson* 1997) próbált meg elméleti hátteret kidolgozni az innovációs hálózatok azonosításához, rendszerezéséhez és kvantifikálásához. Ezen kutatások módszertanát tekintve három különböző síkot különböztethetünk meg: az *interdiszciplinaritás, a hálózatok empirikus elemzésének, valamint nemzetközi összehasonlító vizsgálatának* dimenzióját. Az interdiszciplináris megközelítés egyrészt szoros együttműködést jelent a közgazdászok és a gazdasági földrajzzal foglalkozó geográfusok között. Másrészt a kutatásokat egyfajta tanulási folyamat kíséri. A téma összetettségéből adódóan a résztvevők számos tudományágat képviselnek, ami pozitív hatással van a kutatások eredményességére, értelmezhetőségére. Az innovációs hálózatok empirikus elemzésének módszertana tudományosan még nem megalapozott, annak ellenére, hogy számos régióra és országra kiterjedő elemzés került publikálásra (*Braczyk et al.* 1998; *Malecki–Oinas* 1999; *Staber* 1996).

A tapasztalatokon nyugvó elemzések általában postai úton kiküldött kérdőívek kiértékelését és/vagy személyes interjúk tapasztalatait összegzik egyetlen vagy több (egyik-másik esetben több országra kiterjedően) régió összehasonlítása során (*Autio* 1998; *Tödtling* 1999). Ezen vizsgálatok tudományos jelentősége abban rejlik, hogy a *regionális innovációs potenciált*[1] a fontosabb innovációs szereplők közötti *intraregionális együttműködéseket interregionális összehasonlításban* elemzik.

A téma különösen aktuális, hiszen a globalizáció és regionalizáció korszakában a *területi faktorok elemzése* a regionális gazdaságtan és a gazdaságföldrajz

egyik központi kérdése. Egyik oldalról elmondható, hogy a multinacionális konszernek, a nemzeti nagyvállalatok vállalat-gazdaságtani okok miatt – *a kutatás-fejlesztési költségek jelentős növekedése, a lerövidült termék életciklusok, a technológia fokozódó komplexitása, új termék- és logisztikai koncepciók térnyerése következtében* – egyre inkább globális mértékben gondolkodnak, pontosabban versenyképességük megőrzése érdekében kell, hogy gondolkodjanak. Teszik ezt mindazért, hogy az üzleti terveikben szereplő tervezett forgalom és a tulajdonosok érdekeit szem előtt tartó profit elvárásoknak („shareholders value") eleget tudjanak tenni.

Másrészt a nagyvállalatok stratégiai törekvéseit tekintve, a hetvenes–nyolcvanas évek hosszú távú szemléletmódját egyre inkább felváltani látszik a már említett profitérdekeknek jobban megfelelni igyekvő *rövid távú tervezés* (*Árva–Diczházi* 1998). Így a vállalkozások ezen célok érdekében folyamatosan – fennmaradásuk érdekében[2] – arra kényszerülnek, hogy minél rövidebb időn belül *új (esetleg megújult, újonnan formatervezett, a vevők elvárásaihoz igazított vagy módosított) termék(ek)et vigyenek a piacra; megújítsák és fejlesszék telekommunikációs infrastruktúrájukat; szervezeti felépítésüket a piaci elvárásokhoz igazítsák.*

A világgazdaságot jellemző globalizáció mellett folyamatosan nő azon regionális tudományokkal foglalkozó kutatóknak a száma, akik a globalizációra adott válaszok ellenpólusaként a *regionális termelési rendszerek* szerepét hangsúlyozzák[3]. Ezen nézőpont különböző indíttatású (politikai és tudományos) képviselői azt mondják, hogy a régiók, a regionális szint jelentősége a globalizáció ellenére is növekszik majd. Kifejezetten *azon innovatív kis- és középvállalkozások számára nyílnak új lehetőségek a jövőben, amelyek az intraregionális hálózatokhoz csatlakozva, a globális hálózatok láncszemeiként folytatják tevékenységüket* (*Clarysse et al.* 1997).

A *globalizáció és a regionalizmus* tulajdonképpen egyazon érem két különböző oldalát jelenti. A technológiai fejlődés segítségével létrejövő *infrastruktúra* egyrészt lehetővé teszi a gazdaság globalizálódását, másrészt pedig a városok és régiók a *gazdasági specializáció* egyre fontosabb színtereivé válnak. Ennek következtében az egyidejű globalizáció és regionalizmus csupán látszólagos paradoxon. *Koschatzky* (1997) a világgazdaságot *regionális termelési rendszerek olyan mozaikjaként* fogja fel, amelynek minden egyes eleme egy specifikus regionális piacot lát el, ugyanakkor interregionális kapcsolatai segítségével csatlakozik a világot átszövő hálózatokhoz.

Az innovatív, gyakran technológia-intenzív termékekre és szolgáltatásokra épülő regionális fejlődésben a *helyi vállalkozások* kitüntetett szerepet játszanak. Ugyanis ezen vállalkozások – kiváltképp a kis- és középvállalkozások – sok szállal kötődnek saját régiójukhoz, illetve a regionális tényezőknek meghatározó szerepe van a vállalkozás eredményes működése szempontjából. A lénye-

ges faktorok közé tartoznak a *térbeli tényezők* (pl. a kvalifikált szakemberek, kutató-fejlesztő, illetve transzfer intézetek, tanácsadó szervezetek kínálata), a *vállalkozások általános környezete* (a konjunkturális és a versenyhelyzet, a szakmaspecifikus technológiai trendek és együttműködési lehetőségek), valamint a kutatás- és technológia politika (*Meyer–Krahmer–Gundrum* 1995; *Rechnitzer* 1998).

A vállalkozások és azokkal együtt a régiók tartós növekedése minden iparilag fejlett országban a vállalkozások permanens fejlődésén, azok megújulási képességén, valamint innovatív termékek és szolgáltatások előállításán alapul. Mivel az innovációk létrehozása bizonyos információk és tudás meglétét feltételezi, így e tényezők a regionális fejlődés sikertényezői is egyben. A kis- és középvállalkozások azonban, éppen kis méretük miatt, saját házon belül csak nehezen, hálózatokhoz csatlakozva azonban egyszerűbben juthatnak fejlődésükhöz szükséges információkhoz („tacit knowledge"). Éppen ezért lehet azt mondani, hogy a globalizáció erősíti a regionalizmust, mivel a tudás és az információ egy bizonyos stádiumban globálisan elérhető, azonban mindig lokálisan keletkezik, illetve kerül alkalmazásra. Ehhez csatlakozik még az a felismerés is, hogy az innovációs folyamat meghatározóan a különböző szervezetek, jellemzően:

- *a vállalkozás és vállalkozás;*
- *eladó (szállító és beszállító) és vevő* közötti, valamint
- *a vállalkozás és más szervezetek,* mint például egyetemek, főiskolák, vagy más kutatóhelyek *között létrejövő együttműködésre, illetve munkamegosztásra épül.*

Ezzel párhuzamosan pedig megállapítható, hogy az innovációs folyamatokat jellemző munkamegosztásban jelentős szerepe van a *térbeli közelségnek.* Az jótékony hatással van ugyanis a *kapcsolatok erősségére és intenzitására,* egyúttal pedig *lényeges fokmérője* a regionális innovációs rendszer működésének és innovációs képességének (*Asheim–Cooke* 1999).

Regionális innováció-elméletek

A regionális gazdaságtan[4] értelmezése szerint az innovációk jelentősége a vállalkozás, illetve az intézmény szintű innovációs tevékenység területi kisugárzásában, a technológiai fejlődésnek az egyes területi egységek gazdasági növekedésére gyakorolt hatásában jelenik meg (*Nolte* 1996). A technológiai fejlődés és a gazdasági növekedés közötti összefüggés regionális vagy más területi egységben megfigyelt leképezése a klasszikus, illetve a neoklasszikus külkereskedelmi modellekkel[5] magyarázható (*Fagerberg* 1994). *Leontief paradoxona*

értelmében a versenyképes gazdaságok komparatív előnyeit nem lehet pusztán a tőke- és a munkaerő-állományukra visszavezetni, hiszen abban lényeges szerepet játszanak ezen tényező-állományok *szerkezeti és minőségi jellemzői* is (*Török–Petz* 1999). Ezen túlmenően a Heckscher–Ohlin féle növekedés elmélet új termelési tényezőként felvette a szellemi tőkét, valamint a képzett munkaerőt a komparatív előnyök közé, és elsősorban a kvalitatív tényezők nemzetközi kereskedelemre gyakorolt alapvető befolyását hangsúlyozta. Ennek értelmében egy régió akkor élvez előnyöket adott javak előállítása esetén, amennyiben ahhoz – adottságai miatt – bőségesen *rendelkezésre állnak a szükséges termelési tényezők.* Az egyszerű Heckscher–Ohlin modell premisszái szerint (pl. a minden régióban azonos szintű technikai tudás, a végtelen gyors technológia-transzfer) a nemzetközi verseny kikényszeríti a termelési tényezők árának kiegyenlítődését (*Nolte* 1996). Különösen a fejlődő és az iparilag fejlett országokhoz felzárkózó, átalakuló államok[6] technológiai színvonalának növekedése, illetve a hozzá kapcsolódó tudás megszerzése ahhoz vezet, hogy az iparilag fejlett országok vidéki térségeiből az élőmunka intenzív gyártási folyamatokat áttelepítik azokba az országokba, amelyeknek a nemzetközi munkamegosztásban megjelenő komparatív előnyét alapvetően a kevésbé kvalifikált és ezért olcsóbb bérű munkaerő jelenti.

Ha feladjuk a *Heckscher–Ohlin* modell által tett feltételezéseket, úgymint az új technológiák akadálytalan és rugalmas áramlását, illetve a korlátlan technológia-transzfer lehetőségét, úgy érthetővé válik az, hogy miért telepíthetik vissza tevékenységüket az iparilag fejlett államok régióiba az olcsó bérű országokban gyártási kapacitásokat kiépítő vállalkozások az *élőmunkát kiváltó technikai haladás esetében.* Ebből következőleg a fejlődő és a feltörekvő államok, köztük Magyarország számára is előnyös, ha nemzetközi szinten *elhárulnak a technológiai tudás, illetve a technológia-transzfer és az új eljárások bevezetése előtt álló akadályok.* Ugyanis ebben az esetben – a transzferált tudásnak köszönhetően – esély mutatkozhat a felzárkózásukra. Azért célszerű az esély szót használni, mivel a technológiai fejlődésben nem elegendő a tudást pusztán megszerezni, transzferálni, majd adaptálni, hanem annak a termelési folyamatokba való integrálása további jelentős invesztíciókat követel. A technológiai felzárkózás tekintetében a kulcskérdés pedig éppen az előbb említett folyamatokhoz, beruházásokhoz szükséges *fejlesztő tőke megszerzése*, aminek hiánya napjainkban komoly akadályt jelent a hazai gazdálkodók számára. Regionális gazdasági szempontból az ismertetett érvelés az egyes régiók innovációs teljesítményének minősége és mennyisége közötti összefüggésre, valamint a térség interregionális versenyben elfoglalt helyzetére hívja fel a figyelmet (*Fagerberg et al.* 1997).

A *rugalmas specializáció* és az *ipari körzetek*[7] koncepciójának összefűzése szolgált magyarázatul a rendkívül sikeres posztfordista iparfejlesztési modellt, a

rugalmas specializációt megvalósító régiók (különösen az észak-olasz tartományokban, az úgynevezett „Harmadik Itáliában") gazdasági eredményeire. Számos térség tekintette és tekinti mind a mai napig mintául a regionálisan integrált termelési rendszerekre, a munkamegosztásra, a specializációra és a rugalmas kis sorozatú gyártásra szakosodott, adott szakmához tartozó vállalkozások klasztereinek[8] dinamikus fejlődését (*Horváth* 1993).

Az ipari körzetekkel és a rugalmas specializációval összhangban, a gazdasági tevékenységek egyes régiókban megjelenő *területi koncentrációjának* magyarázatára született regionális gazdaságtani modellek a *növekvő skálahozadék* feltételezésére épülnek. Ezen modellek abból indulnak ki, hogy növekvő skálahozadékhoz és bizonyos gazdasági tevékenységek területi koncentrációjához vezethet, ha a vállalkozás(ok) olyan vállalkozások közelébe települnek le, amelyek a saját tevékenységükhöz hasonlóak, vagy kiegészítik azt (*Feldotto* 1997).

A regionális innovációs hálózatok elmélete, a miliő szerepe

Az innovációs folyamatok regionális gazdaságtani értelmezésében jelentős előrelépést képviselnek a *regionális innovációs- és termelési hálózatok* modelljei. Ezek elméleti alapját az *innovációs miliő*, illetve az azzal szorosan összetartozó *hálózatelmélet*, valamint a *tranzakciós költségek* teóriájában kell keresni (*Fritsch et al.* 1998). Az innovációs miliő elmélet képviselői (*Camagni* 1995; *Maillat* 1998) szerint a térségben létrejövő innovációk és az ott található *innovatív* vállalkozások olyan *kollektív és dinamikus folyamatok eredményei, amelyeket a régió szinergia hatásokat*[9] *kiváltó hálózatainak szereplői* hoznak létre.

A miliő tulajdonképpen innovatív vállalkozások, politikai döntéshozók, különféle területi intézmények, azok dolgozói között megvalósuló *közös és együttműködő tanulási folyamatok* eredményeképpen adódik. Ezen egymástól, illetve egymással való tanulási folyamat legfőképpen a *munkaerő mobilitásából* (az egyik vállalkozásnál megszerzett ismeretek egy másik vállalkozásnál való hasznosítása), a szoros és összefonódó *beszállító–vevő kapcsolatokból*, a *személyes („face-to-face") kontaktusokból* alakul ki. A kapcsolatok intenzitásához és eredményességéhez nagyban hozzájárul a *térbeli közelség, a helyi kultúra, hagyományok és szokások*. A regionális hálózatok előnyeiből alapvetően minden résztvevő profitál: a legnagyobb hasznot azonban a kisvállalkozások húzzák, hiszen méretükből adódóan leginkább ők szenvednek a vállalkozás nagyságából adódó, innovációt akadályozó tényezők hatásaitól.

Az innovációs miliő fogalmát a nyolcvanas években, a francia *GREMI*[10] kutatócsoport vezette be a regionális gazdaságtanba, majd több lépcsőben finomította azt. A miliő fogalma azonban még képviselői körében sem egységes. A szakirodalomban elfogadott definíció szerint a miliőt *informális és szociális*

kapcsolatokon nyugvó, földrajzilag lehatárolt területen kialakuló kapcsolatok komplex hálózatának tekinthetjük. A miliőnek speciális imázsa van, ami szinergikus és kollektív tanulási folyamatok segítségével növeli a helyi innovációs potenciált (*Camagni* 1995).

A miliő nem feltétlenül esik egybe a régióhatárokkal, azokon túl is nyúlhat, sőt átfedhet régiókat is. Meg kell azonban állapítani, hogy a *térbeli közelség jelentősen fokozza a miliő számos elemének hatását* (*Maillat* 1998). A miliő többféle szempontból is támogathatja az innovációk létrejöttét, illetve terjedését. Ezek sorában különösen lényeges a *közös információ-beszerzés, -értékelés és -hasznosítás,* ami megkönnyíti a sikeres piaci és technológiai stratégiák kiválasztását („search function"). A helyi vállalkozások *térségük imázsát növelő kampányai* fokozzák piacaik ismertségét („signalling function"), a *szakmai tapasztalatcserék* támogatják az együttműködő vállalkozások közötti *kollektív tanulási folyamatot,* az *új ismeretek hasznosítását* („transcoding function"). Az innovációs miliő megközelítés feltételezi továbbá, hogy a térbeli közelség nagyban kedvez a hálózat tagjai között kialakuló *informális kapcsolatoknak és intenzív egybefonódásoknak.*

A kilencvenes évekig a regionális tudomány a hálózatokat, különösen a vállalkozások közötti hálózatokat csupán *mikroökonómiai oldalról,* illetve a *beszállító és vevő kapcsolatrendszerén* keresztül vetette vizsgálatok alá. Elsőként a különböző területi aktorok együttműködési formáinak elemzésére került sor. A szakmabeli nagy visszhang azonban megmutatta, hogy jogosan beszélhetünk egy új *„hálózati paradigmáról"* még akkor is, ha néhány kritikus indokoltan hívja fel a figyelmet arra, hogy nem szabad a jelenséget túldimenzionálni. Nem minden ágazatban, nem minden vállalkozásra és nem minden régióra érvényesek ugyanis az együttműködő és innovatív hálózatokra tett megállapítások, mivel azok mellett a továbbiakban is lényegesek maradnak a hagyományos, *hierarchikus vállalkozásközi* kapcsolatok (*Fritsch et al.* 1998).

A hálózatok három jól elkülöníthető formáját különbözteti meg a regionális gazdasági szakirodalom, mégpedig:

- az információs,
- a tudásközvetítő és
- az innovációs hálózatokat.

A megnevezett három hálózat közül legegyszerűbben az *információs hálózatokat* lehet elhatárolni, míg az *innovációs hálózatok* a legerőteljesebben *interaktívak,* és a legnehezebben mutathatók be, írhatók körül. Ezek között helyezkednek el a *tudásközvetítő hálózatok,* amelyek a regionális fejlesztési stratégiák kiemelt jelentőségű eszközeiként jellemezhetők. Ahogy *Fritsch és szerzőtársai* megfogalmazzák, „a tudás nemcsak információból áll, hanem az együttműködéshez, a kooperációhoz szükséges know-howból is. A hálózatból adódó infor-

mációk képességet is adnak tagjaiknak annak felismerésére, hogy kivel tudnak majd együttműködni, és az milyen képességekkel rendelkezzen." (*Fritsch et al.* 1998, 246) A tudáshálózatok tehát hatékony információ (azaz tudás) cserére, közvetlen személyes („face-to-face") kapcsolatokra épülnek. Az *innovációs hálózatok* a kutató–fejlesztő tevékenységet folytató szervezetek, a kutatás–fejlesztési eredményeket felhasználó vállalkozások és a *tudásközvetítő hálózatok* más szereplői között létrejövő informális összefonódások hatására alakulnak ki. Ebből következően a *regionális innovációs hálózatok a tudásközvetítő hálózatok integrációja, a meglévő know-how kreatív kombinációja és a speciális szakmai ismeretek ötvözésének eredményeképpen jönnek létre (1. ábra).*

Mindemellett meg kell állapítani, hogy a vállalkozások részvétele a tudásközvetítő hálózatokban nagymértékben függ azok *abszorpciós képességétől* is. Az elvileg akkor növekszik, ha a vállalkozások saját szakterületükön maguk is innovatívak, illetve rendelkeznek bizonyos termelési tapasztalatokkal innovatív termékek és eljárások kifejlesztése, megvalósítása és eredményes piacra vitele esetén (*Fritsch et al.* 1998).

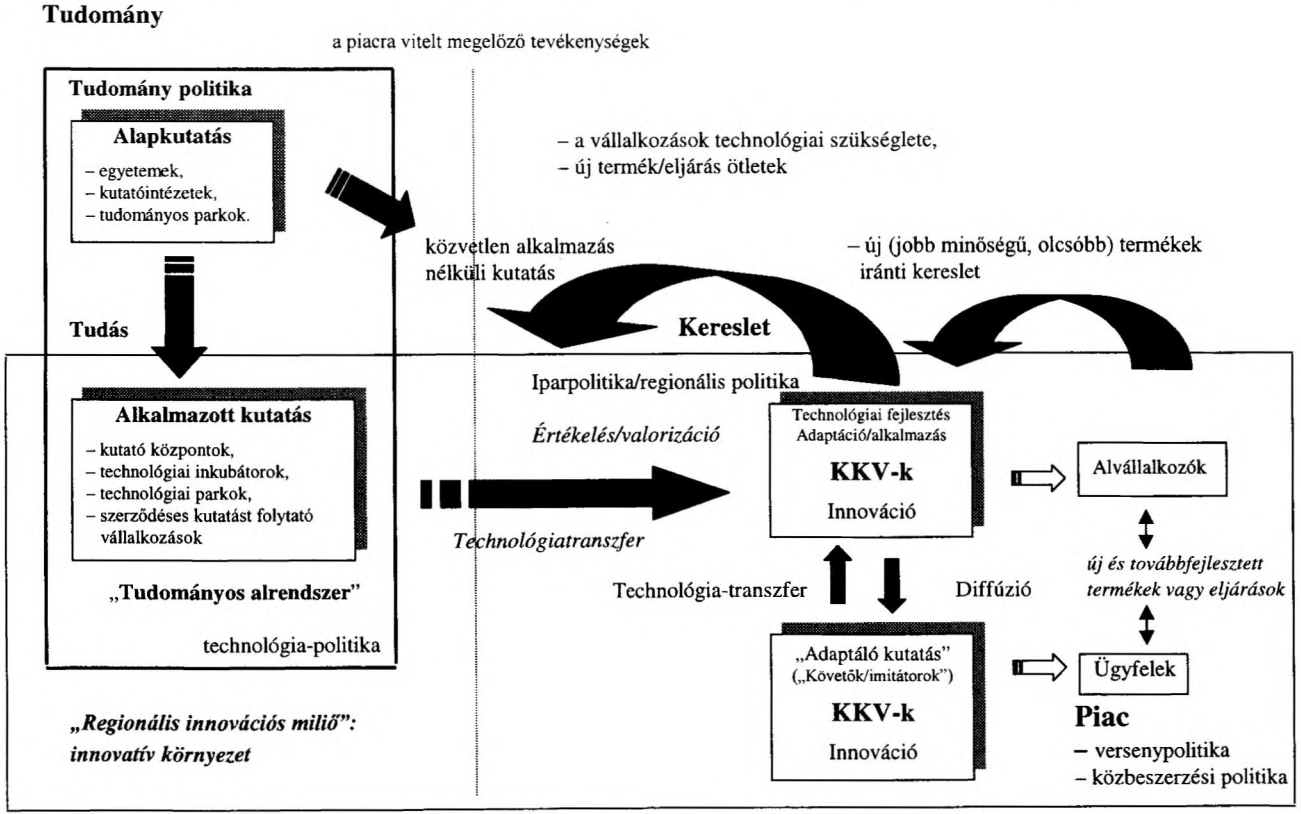
Ahogy a hálózatokra, úgy a miliőre vonatkozólag is elmondható, hogy az nem feltétlenül és örökké innovatív, hanem a termékek és a vállalkozások életgörbéjéhez hasonlatosan *„meg tud öregedni"*, azaz *képes elveszíteni korábbi innovációs képességeit.* Ezekben az esetekben a miliő már az innováció gátjává válhat, a régi tradíciók elvesztik jelentőségüket és a miliő már az új technológiai változások akadályozója lesz („entropic death") (*Fritsch et al.* 1998).

Az innovációs hálózatok megújításában kiemelt szerepet játszik a *régió és intraregionális hálózatainak csatlakozása a nemzetközi és a globális hálózatokhoz, azaz beágyazódásuk a nemzetközi innovációs vérkeringésbe.* Ahogy *Camagni* (1995) fogalmazta, a *regionális és a globális hálózatok összekapcsolása kényszerítő erejű.* A regionális hálózatok a kis- és középvállalkozások számára is lehetővé teszik, hogy hozzájuthassanak a régióban fellelhető információ- és tudásbázisokhoz, másrészt valódi erősségük azon képességükben rejlik, hogy kapcsolódási pontjaikkal más, globális hálózatokhoz illeszkednek. Ez tulajdonképpen azért fontos, mert a kis- és középvállalkozások számára a regionális összefonódások (beszállító–vevő kapcsolatok, személyes ismeretségek stb.) nem ritkán azokat a szükséges feltételeket jelentik, amelyek segítségével versenyképesek tudnak maradni a nemzetközi megmérettetésben.

A regionális hálózatok sikertényezőinek rendszerezésékor azt mondhatjuk, hogy legfontosabb közös jellemzőjük a *rugalmas technológiákon alapuló technológiai bázisuk*, a *kooperatív versenyre épülő, hálózati szervezeti forma és az üzleti döntések fontos motivációs tényezőjét jelentő társadalmi beágyazottság.* A hálózaton belüli együttműködések feloldják ugyanis az információátadás egy sor korlátját. Lehetővé teszik a tudás áramlását, másrészt a *szinergia hatások* révén a hálózat egységeiben szétszórtan meglévő tudás összeadódik, megsok-

1. ábra

Az innovációs folyamat regionális modellje: a tudomány és a piac kapcsolata



Forrás: Landabaso (1997) alapján a szerző szerkesztése.

szorozódik. A *földrajzi közelség* lehetőségeket kínál a hálózatban résztvevők számára a sikerességük szempontjából kiemelkedő fontosságú technológiai ismeretek gyarapítására, valamint a *technológiai externáliák*[11] hasznosítására (*Kocsis–Szabó* 1996).

Kétségtelen tehát, hogy a különféle *intraregionális és globális hálózatok* különböző fontosságúak a bennük részt vevő innovációs aktorok számára. Mindemellett azt lehet mondani, hogy elsősorban a kis- és középvállalkozások azok, amelyek a leginkább profitálnak a regionális, áttételesen a globális hálózatokba való integrációból. Az egyes régiókban működő, innovatív kis- és középvállalkozások számára a regionális hálózatok *összeköttetést, illetve hozzáférést jelentenek a globális információ- és tudásközvetítő hálózatokhoz.* Ahogy a mobil tőke növekedésében meghatározó szerepet töltenek be a világ minden pontján jelen lévő multinacionális vállalatok, úgy kedvez a területi szereplők *hálózatalkotási képessége a „globális régiók"* kialakulásának, amelyek képesek *integrálni a földrajzilag elkülönült gazdaságokat az ipar és kereskedelem globális hálózataiba* (*Fritsch et al.* 1998).

A „*global city*" koncepcióval analóg módon a „*globális régió*" megközelítés abból indul ki, hogy napjainkban immár nem nemzetállamok és nem is egyes iparágak vagy vállalkozások, hanem régiók állnak a világszerte tapasztalható globális verseny középpontjában. *Porter* (1990) a vállalati stratégia oldaláról indított érvelésében azonban elismeri, hogy a vállalkozások földrajzi közelsége, koncentrációja versenyelőnyt jelenthet nemzeti szinten. A sikeres vállalkozások ugyanis mind *horizontálisan, mind vertikálisan szoros kapcsolatokat* építenek ki beszállítóikkal, partnereikkel, s nyomásgyakorlással kényszerítik őket a *folyamatos innovációra.* Ezen beszállítók tehát rendkívül éles versenyhelyzetben vannak, hiszen állandó kihívást jelent számukra az, ha egy versenytársuk kedvezőbb ajánlattal áll elő. Másrészt a beszállítók együtt is működnek, és hálózatokba tömörülve fokozzák a folyamatos innovációt megvalósító képességüket. Későbbi tanulmányában *Porter* (1996) bizonyos mértékben bizonytalanná és szkeptikussá válik, hogy a *verseny* és az *együttműködés* mely szinteken jelent valójában versenyelőnyt. Nézete szerint a *regionális politika akkor lehet hatékony, ha nagy hangsúlyt fektet a klaszterek kialakítására,* például a régióban található egyetemek, kutatóintézetek megerősítésével, speciális infrastruktúra megteremtésével, jól képzett munkaerő rendelkezésre bocsátásával. A regionális politikától pedig azt követeli, hogy *azonosítva a régió gazdaságának erősségeit, azokra építve ösztönözze a területileg koncentrált klaszterek létrejöttét* (*Porter* 1990).

Az innováció ösztönzése regionális szinten

Míg a központi kormányok által folytatott központi regionális politika elsődleges célja a területek közötti gazdasági–társadalmi különbségek mérséklése, a fejletlenebb térségek felzárkóztatása, addig az *innováció- és technológia-orientált regionális politika* célja a regionális innovációs potenciál hasznosítása és fokozása, valamint az innováció akadályozó tényezőinek elhárítása a régióban. Változatos eszközrendszere közül a következő intézkedések lehetnek különösen célravezetők magyar viszonyok közepette:

- a vállalkozások kutatás-fejlesztési tevékenységének ösztönzése;
- az innovációk terjesztésének és alkalmazásának gyorsítása, az intézményi háttér megteremtése, az intézmények koncentrációja;
- a munkavállalók képzettségi színvonalának növelése, tréningek, továbbképzések támogatása;
- a gazdaság és a tudomány együttműködésének elősegítése;
- regionális hálózatok, klaszterek kialakulásának támogatása;
- aktív régió- és településmarketing;
- a társadalmi szerveződések, civil kezdeményezések (pl. vállalkozói és innovációs klubok) felkarolása.

Célszerű azonban figyelembe venni Landabaso (1997) állítását, aki felhívja a figyelmet arra is, hogy a kevésbé fejlett régiókban csak úgy lehet hatékony a *regionális innováció*, ha az állami és közösségi támogatásokat nem csak egyszerűen felhasználják. Nézete szerint[12] magát a *regionális innovációs rendszert* is át kell alakítani azért, hogy lehetővé tegye a támogatások tökéletesebb abszorpcióját és jobb hasznosulását. A kevésbé fejlett és hátrányos helyzetű régiók gazdasági fejlődése pedig attól függ, hogy a térség képes-e megvalósítani *termelési rendszere igényeinek, szükségleteinek és érdeklődésének megfelelő stratégiát, és meg tudják-e újítani, új alapokra helyezni kapcsolataikat a főbb regionális szereplők*: a tudományos és technológiai közösség, az állami, a regionális és a helyi közigazgatás, valamint a magánszektor.

Nem szabad azonban megfeledkezni arról sem, hogy a regionális támogatások nem választhatók szét a nemzeti és a szupranacionális támogatási politikáktól, így ezen szinteket is figyelembe kell venni a regionális ösztönzési mechanizmusok kialakításakor. A régióban települt vállalkozások, kutatóintézetek haszonélvezői lehetnek mind a nemzeti, mind a nemzetközi (pl. Európai Unió 5. Kutatási, Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogramja, NATO Kutatási Programok) kutatás-fejlesztést támogató programoknak, ezért a régióspecifikus támogatási célok korlátozottak. Azok kialakításába olyan formában célszerű bevonni a regionális és a helyi szereplőket, hogy a támogatási progra-

mok széles körben elfogadottak legyenek, és jelentős hatást gyakoroljanak a regionális gazdaság fejlődésére.

Koschatzky (1997) a regionális szintű innováció és technológia támogatási programok két nagyobb csoportját emeli ki: a *régió meglévő fejlesztési potenciálját hasznosító fejlesztési stratégiát* (endogén fejlesztés), illetve a *mobilitás-orientált stratégiát*, amely új, innovatív vállalkozások régióba történő csábítását célozza meg *(2. ábra)*.

Mivel a régión kívülről csak kisebb számban lehet várni új, innovatív vállalkozásokat, így az innováció-orientált regionális politikának meghatározóan a regionális gazdaság *innovációs potenciáljának fokozását* kell megcélozni. *Meyer-Krahmer* (1990) szerint a következő megközelítéseket lehet alkalmazni:

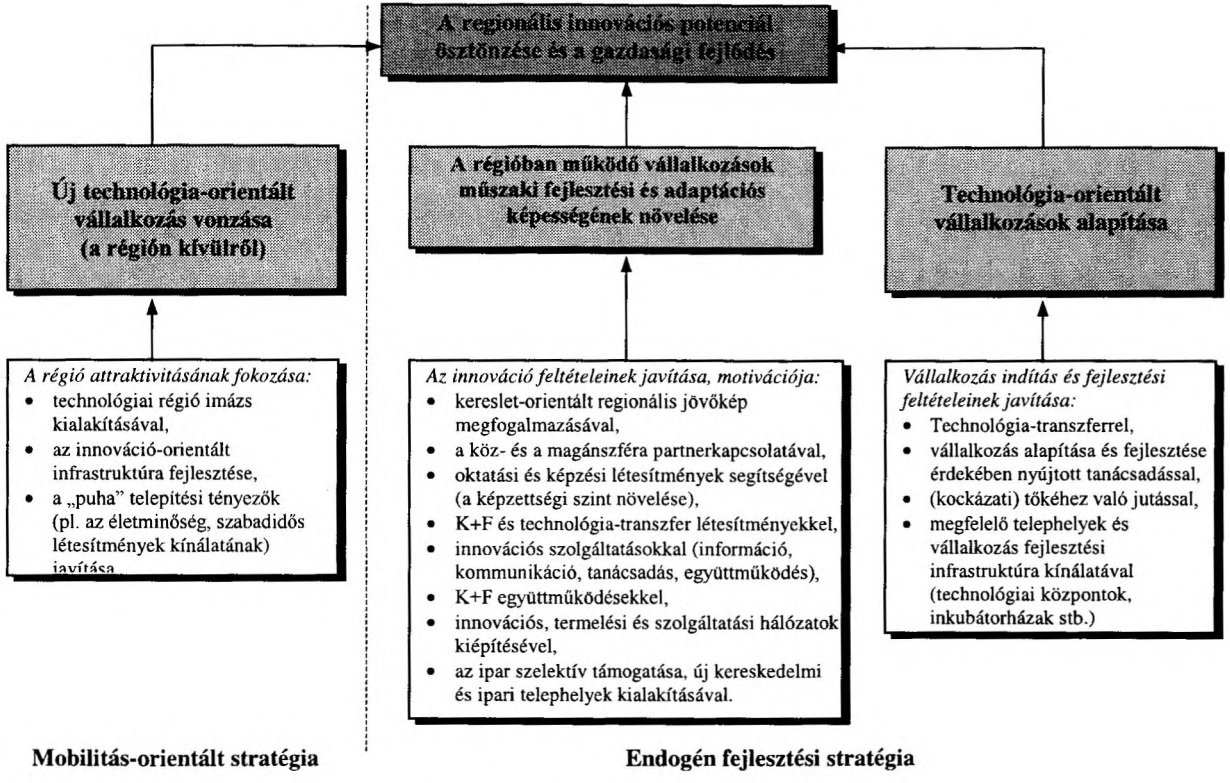
- *a régió innovációs potenciáljának növelése* a vállalkozások innovációs tevékenységének motiválásával; kutatóintézetek, vállalatok fejlesztőinek ösztönzése új technológia-orientált vállalkozások alapítására („spin-offs"),
- *az innováció regionális feltételeinek javítása* innovációs szolgáltatások és az ahhoz szükséges infrastruktúra kínálatával (K+F intézetek, információs és tanácsadó központok, vállalkozói és kockázati tőke biztosítása, képzési és továbbképzési intézmények fejlesztése),
- *a vállalkozások* (elsősorban a kis- és középvállalkozások) *ösztönzése* intenzívebb innovációs tevékenység folytatására.

A *regionális fejlesztési stratégiáknak* támogatni kell a vállalkozások kutatás-fejlesztési tevékenységét, *hálózatok formálódását*, ezen belül különösen a beszállítói, információs és szolgáltató hálózatok kialakulását. Azért van erre szükség, hogy azok *katalizátorként* fokozzák a régió innovációs potenciálját, ezáltal hozzájárulva a regionális gazdaság egészének fejlődéséhez. Természetesen ehhez szorosan kötődik az innovációs infrastruktúra és szolgáltatások széles körű kiépítése, továbbá innovációs és technológiai központok, parkok létesítése. A regionális és technológiai fejlődés nem nélkülözheti azonban a politikai, a kutatás-fejlesztés szereplői, valamint a vállalkozások közötti *párbeszédet*, a köz- és a magánszféra szoros *partnerkapcsolatait* sem.

A *vállalkozások alapításának, majd azok fejlesztésének feltételei* egyrészt a regionális adottságoktól, az innovációs környezettől függőek, de ehhez széles körű szolgáltatásoknak kell kapcsolódni az innovatív vállalkozások gyors fejlődése érdekében. Ide tartozik a vállalkozói és a kockázati tőke jelenléte, a különféle üzleti szolgáltatások, a technológia-transzfer intézmények, valamint az ipari és kereskedelmi célú ingatlanok kínálata. Az új, technológia-orientált cégek *integráló szerepet* töltenek be mind regionális, mind helyi szinten, a nagyvállalatok, a kutatóintézetek, a képzési központok és az államigazgatás között.

2. ábra

A regionális innovációs potenciál ösztönzésének megközelítése



Forrás: Koschatzky (1997) alapján a szerző szerkesztése.

Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a legtöbb innovatív vállalkozás városokban, azok agglomerációiban kezdi meg tevékenységét. A *regionális környezet* lényeges szerepet játszik az új vállalkozások telephelyének kiválasztásában, ami különösen igaz az inkubátorházak, innovációs központok, valamint a kutatóintézetek esetében. De kutatások azt is megmutatták, hogy az *innováció belső tényezői*, mint pl. az innovációs menedzsment, marketing ismeretek megléte fontosabb az új, technológia-orientált vállalkozások számára, mint a regionális környezet minősége.

A politika nyelvére lefordítva mindez azt jelenti, hogy a regionális fejlesztési koncepcióknak és stratégiáknak nagy súlyt kell fektetni *a vállalkozások innovációs képességeinek és lehetőségeinek javítására, az innovációs menedzsment, a termelésszervezés, a marketing módszereinek tökéletesítésére, pl. tréningek, kedvezményes tanácsadás segítségével.* A nemzeti technológia politikának tehát továbbra is foglalkozni kell ezen területek támogatásával. A regionális politikának azonban több figyelmet, nagyobb hangsúlyt kell szentelni a *regionális tényezőkre*, az *integrált innovációs stratégia* megfogalmazására, illetve a nemzeti és a regionális versenyképesség hosszú távú biztosításának követelményeire.

Ajánlások megfogalmazása a regionális innováció ösztönzéséhez

A nemzetközi és a hazai szakirodalom rendszerező áttekintése után arra a meggyőződésre jutottunk, hogy még a téma tapasztalt, nemzetközi hírű kutatói *sem vallanak egységes nézeteket a regionális szinten megjelenő innovációról, a regionális innovációs potenciál aktivizálásának módjairól.* Így nehezen határozható meg az is, mit tekintünk *regionális innovációnak*, mely stílusjegyei figyelhetők meg, illetve mikor tekinthetjük eredményesnek a folyamatot.

Az *innováció folyamat jellégét, interaktív és hálózati modelljeit* hangsúlyozó megközelítéseik vezetnek el az *innováció regionális dimenziójához*, az innováció-ösztönzés vállalati és regionális szintű tárgyalásáig. A dolgozat kérdésfeltevésének megfelelően arra igyekeztünk választ keresni a szakirodalomban, hogy miképpen lehet a regionális politika eszközeivel hozzájárulni a régiók szintjén az innováció fokozásához.

A nemzetközi és a regionális versenyképesség megítélésében ugyanis az is lényeges, hogy *egy régió, egy térség hosszú távon mennyire innovatív, képes-e a megújulásra.* Ebben a vonatkozásban tehát nem egy adott időpontban megfigyelhető, hanem tartós sikerességről célszerű beszélni. A múlt tapasztalatai óva intenek, hiszen az ipari forradalom korától a XX. század fordulójáig sikeresnek tartott térségek (pl. a Ruhr-vidék, Észak-Anglia iparvidékei) napjainkban struk-

turális válsággal küzdenek. Viszont az elmúlt évszázadokban fejletlen, inkább csak kézműves hagyományokkal rendelkező, döntően mezőgazdasági területek (pl. Bajorország, Skandináv országok) váltak napjainkban az európai gazdasági növekedés magterületeivé, magas GDP-vel rendelkező és fejlődni képes régiókká.

Mindezek figyelembevételével azt mondhatjuk, hogy *regionális szintűnek* tekinthető *az innováció*, ha

- a régióban található innovációs rendszer elemei folyamatosan innovatív magatartást tanúsítanak,
- versenyképes termékekkel, szolgáltatásokkal vannak jelen nemcsak a hazai, hanem a világpiacon is,
- az innovációs rendszer elemei között hálózatszerű és sokoldalú együttműködési, valamint partnerkapcsolatok alakulnak ki,
- amelyeket az állam, a köz- és a magán szféra folyamatos párbeszéde, az igények körültekintő figyelembevétele és a szolgáltatási, támogatási kínálat ennek megfelelő kialakítása jellemez.

Ilyen keretfeltételek között *újra kell gondolni az állami szerepvállalás módjait, eszközeit* is. Az innováció kutatási eredmények arra sarkallnak, hogy az állami támogatásoknak azokra a tevékenységekre kell koncentrálni, amelyek a cégek hatékonyabb működését, növekedését segítik elő. Nagyobb figyelmet kell fordítani a jövőben a termékfejlesztés, a kutatási tevékenység támogatása helyett a *kísérleti gyártásra*, a kifejlesztett termékek gyors és széles körű *piaci bevezetésének támogatására*, valamint ezen területekhez kapcsolódó *technikai és üzleti szolgáltatások* nyújtására, azok szubvencionálására. Ez a fajta megközelítési mód új intézmények létrehozását, illetve a régiek átalakítását követeli meg: *regionális technológiai ügynökségek, üzleti fejlesztő központok kialakítását, valamint a vállalkozások, egyéb szervezetek, állami ügynökségek régión belüli partnerkapcsolatainak fejlesztését, illetve a nemzeti, európai és a nemzetközi szintű együttműködési hálózatok létrehozásának elősegítését kell, hogy megcélozza.* Talán még ennél is fontosabb, hogy az állami támogatásoknak a regionális innovációs rendszer alapvető elemeinek tekintett vállalkozások és intézmények (pl. a vállalkozások és az egyetemek, főiskolák, valamint a kutatóhelyek) közötti *kooperációt* kell szolgálni.

Az egyes régiók technológia alapú, a képzett szakemberek által végzett magas szintű fejlesztő és értékteremtő munka eredményeként megvalósuló fejlődésének feltétele, hogy a térségek képesek legyenek ezeket a *magasan képzett dolgozókat* magukhoz vonzani. Természetesen ez jelentős probléma világszerte, hiszen a fiatal diplomások szívesebben maradnak képzésük színhelyén, általában a nagyvárosokban. A színes metropoliszok, dinamikusan növekvő centrumok pezsgő élete után nem találják elég attraktívnak sem az egykori lakóhelyük

bérszínvonalát, sem az ottani életfeltételeket. Ezt igazolták *Koschatzky* (1997) kutatásai is, aki szerint a magasan képzett munkavállalók letelepedési döntéseit meghatározóan befolyásolják az *olyan „puha" tényezők,* mint pl. a jó lakáshelyzet, a szabadidős és kulturális intézmények szolgáltatásainak kínálata. Az egyetem, főiskola elvégzése utáni hazaköltözés ösztönzése és ezzel a helyi gazdaság dinamizálása mind a központi, mind a területi önkormányzatokra jelentős feladatokat ró. De ebben a folyamatban segítséget jelenthet vállalatvezetők delegálása az egyetemek, főiskolák vezetőségébe, a felnőttoktatás, a gyakorlati és a felsőfokú képzés kombinálása éppúgy, mint a friss diplomások letelepedését szolgáló vonzó lakókörnyezet kialakítása a települések szintjén.

A régióban lévő *fizikai infrastruktúra* közül a vállalkozások számára elsősorban a telekommunikációs és a közlekedési infrastruktúra a legfontosabb, hiszen azt tevékenységük minden fázisában nap, mint nap használják. Ennek megteremtése és fejlesztése óriási teher az állam számára, de a telekommunikáció terén már főként a magánvállalkozásoké a főszerep. Ők üzleti alapon, Magyarországon is egyre javuló színvonalon végzik szolgáltatásukat. Anélkül, hogy a fizikai infrastruktúra fejlesztése részterületeinek tárgyalásában mélyebben elmerülnénk, végezetül fel kívánjuk hívni a figyelmet a *regionális és a nemzeti infrastruktúra egyes elemeinek integrációjára,* a párhuzamosságok megszüntetésére (pl. a vállalkozásfejlesztésben).

Annak ellenére, hogy minden régió számára a kívánatos cél a fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, a nemzeti technológia-politika nem tudja megfelelően figyelembe venni a regionális problémákat, igényeket, mivel azokat nem ismer(het)i pontosan, sőt nincs is megfelelő eszköze a régiókban jelentkező specifikus feladatok megoldására. A nemzeti innovációs rendszer jobb és átfogóbb megértéséhez is hozzájárul, ha a központi politika megismerkedik – például a *regionális innovációs stratégiákon* keresztül – az egyes régiók jellemzőivel és szükségleteivel (*Wiig–Wood* 1997).

Jegyzetek

[1] A *regionális innovációs potenciál* átfogja mindazon faktorokat és szereplőket, amelyek egy régió innovációs teljesítményét fokozzák, illetve akadályozzák. Ennek bázisát elsősorban az adott régióban található innovációs szereplők alkotják, amelyek a következő csoportokba sorolhatók: vállalkozások (mindenekelőtt termelést folytató kis- és középvállalkozások valamint a nagyvállalatok), olyan szolgáltató vállalkozások, amelyek az innovációk létrehozását és diffúzióját segítik (pl. tanácsadó cégek, kockázati tőke társaságok), illetve a túlnyomórészt közpénzekből finanszírozott kutatóhelyek (egyetemek, főiskolák, kutatólaboratóriumok stb.). De a szélesebb értelemben vett innovációs potenciál részének tekinthetjük a régiók épített és természetes környezetét, infrastruktúráját, valamint a regionális szintű politikákat is.

[2] A korábban memóriákat gyártó, ma nagysikerű processzor előállító INTEL egyik alapítója és elnöke *Andrew Grove* (1998) vállalata történetét és fennmaradását elemző nagysikerű bestsellerében azt állítja, hogy „csak a paranoidok maradnak fenn". Vagyis azok a vállalatok, akik a globális versenyben állandóan figyelik a piacot, minden egyes lépésüket kritikusan mérlegelik, felfedezik és előnyükre aknázzák ki a „stratégiai inflexiós pontokat", azaz válságpontokat, amelyek minden vállalatot és vezetői karriert próbára tesznek.

[3] Lásd az *innováció-orientált regionális politikák* (*Malecki* 1991; *Meyer–Krahmer* 1990; *Rechnitzer* 1993; 1998), az *innovációs miliő* (*Camagni* 1995; *Maillat–Lecoq* 1992; 1998), a *regionális innovációs potenciál* (*Meyer–Krahmer–Gundrum* 1995), a *technopoliszok* (*Benko* 1992) elmélete képviselőinek publikációit.

[4] A különböző közgazdaságtani iskolák, elméletek képviselői eltérő innovációs elméleteket és modelleket fogalmaztak meg. Az innováció klasszikus gazdaságtanbeli értelmezésétől a diffúzió disequilibrium (egyenlőtlenségi) és evolúciós modelljéig tartó áttekintés *Havasnál* (1998) található meg.

[5] A regionális gazdaságtan növekedési elméleteivel részletesen foglalkozik *Rechnitzer* (1994).

[6] Azon államokra, amelyekre sem a fejlett, sem a fejlődő ország megnevezés nem helytálló, a nemzetközi szakirodalom változatos fogalmakat vezetett be, mint pl. átalakuló államok, küszöb országok, („emerging countries", „Schwellenländer"), Közép-Európa egykori szocialista országaira pedig (elsősorban német nyelvterületen) a reformországok fogalom használatos.

[7] A *Marshall-tól* származtatott ipari körzetek felfogás részletes bemutatása megtalálható *Zeitlin* (1994) és *Dusek* (1999) elemzésében.

[8] A klaszter szó elsődleges jelentése szerint „fürtöt, csomót, nyalábot" jelent, de a téma avatott szakértőjének tartott *Porter* (1999) cikkének magyar fordítása *regionális üzletági központokként* határozza meg a fogalmat. A közgazdasági szakirodalomban azonban a klaszter fogalom *számos vállalatból álló együttműködési hálózatot* takar, amelyben a *területileg koncentrált* cégek *szoros és sokoldalú kapcsolatokat* építenek ki egymással. A gyakorlatban működő ágazati klaszterek nagysága a 30 vállalkozástól a több száz szervezetet tömörítő hálózatokig terjed. Az egymással összefonódott vállalkozáshalmaz súlypontjaiban az *elsődleges javak előállítói* (meghatározóan nagyvállalatok, multinacionális cégek) helyezkednek el. Olyan cégek, akik nemzetközi szinten versenyképes termékeket és szolgáltatásokat állítanak elő. Őket veszik körül a *beszállító, illetve kapcsolódó iparágakhoz* tartozó gazdasági szervezetek (döntően kis- és középvállalkozások), akik olyan termékeket és szolgáltatásokat hoznak létre, amelyek az elsődleges javak gyártásához és értékesítéséhez szükségesek. Ezen vállalati kör természetesen magában foglalja a termeléshez kapcsolódó szolgáltató szektort (pl. gazdasági tanácsadókat, informatikai vállalkozásokat) is. Meg kell vallani azonban, hogy a klaszterek lehatárolása meglehetősen nehéz és éppen ezért gyakran önkényes is. Mindazonáltal munkahipotézisként értékes kiindulási alapot nyújtanak a technológia-politika számára.

[9] Területi szinergia hatás alatt azt értjük, amikor egy térségben kialakult termelési, tevékenységi (technológiai, pénzügyi, kereskedelmi és közigazgatási) koncentráció következtében újabb és újabb kapcsolódó ágazatok honosodnak meg, és ennek követ-

keztében bővül a területi munkamegosztás, a szakértelem (*Rechnitzer* 1998). A szinergia főképpen helyi és regionális szinten értelmezhető, egy adott térségben fejti ki hatását.

[10] A szakirodalomban a kutatócsoport által kifejlesztett modellt GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) megközelítésnek („approach") nevezik.

[11] A technológiai externáliák az új technológiai generációkat bevezető és alkalmazó vállalkozások K+F tevékenységével függenek össze, nem pedig a termelési folyamatok kiegészítő vagy kapcsolódó jellegével. Ennek értelmében az üzleti kapcsolatokat nélkülöző, egymással csupán informális kapcsolatokat fenntartó vállalkozások között is áramolhatnak a technológiai externáliák. *Kocsis–Szabó* (1996) empirikus kutatásokra hivatkozva azt állítja továbbá, hogy a régiókban a vállalkozások közötti technológiai interakciók, az összefonódó vállalkozás közti kapcsolatok miatt egyszerre iparágon belüliek és közöttiek is.

[12] Landabaso (1997) elemzése szerint 11 tényező tehető alapvetően felelőssé a kevésbé fejlett régiók *technológiai színvonalának lemaradásáért.* Ezek a faktorok a régió gazdasági, intézményi szerkezetében jelentkező hiányosságok, illetve az innovációk iránt megnyilvánuló kereslet hiányáért felelős tényezők között keresendők: a helyi, regionális vállalkozások által el nem végzett, innováció iránti szükségletelemzésben; az innováció iránt megmutatkozó keresletet feltáró közvetítő intézmények hiányában; a fejletlen pénzügyi rendszerben, a dinamikus üzleti szolgáltatók hiányában; az állami és a magán szféra, valamint a felsőoktatás és a gazdaság közötti együttműködések kritikus tömegének és a kooperációra hajlandó vállalkozói kultúra hiányában; a hagyományos iparágakra és döntően a helyi értékesítésre koncentráló családi vállalkozások dominanciájában; a kicsi, az innovációra nem fogékony piacokban; a nemzetközi hálózatokba való beágyazódás alacsony szintjében, a régióban működő néhány multinacionális vállalkozás hiányzó helyi K+F kapcsolataiban; a helyi innovatív vállalkozások szükségleteinek nem megfelelő támogatási rendszerében; a regionális termelési rendszerek igényeihez nem alkalmazkodó és alacsony színvonalú tudományos–technológiai infrastruktúrában.

Irodalom

Árva L.–Diczházi B. (1998) *Globalizáció.* Budapest, Növekedéskutató Intézet.

Asheim, B. T.–Isaksen, A. (1997) Location, agglomeration and innovation: towards regional innovation systems in Norway? – *European Planning Studies.* 3. 299–330. o.

Asheim, B. T.–Cooke, P. (1999) Local learning and interactive innovation networks in a global economy. – Malecki, E. J.–Oinas, P. (eds.) *Making Connections. Technological Learning and Economic Change.* Ashgate, Aldershot. 145–178. o.

Autio, E. (1998) Evaluation of RTD in Regional Systems of Innovation. – *European Planning Studies.* 2. 131–140. o.

Benko, G. (1992) *Technológiai parkok és technopoliszok földrajza.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.

Braczyk, H-J.–Cooke, P.–Heidenreich, M. (eds.) (1998) *Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World.* London, UCL Press.

Camagni, R. P. (1995) The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions. – *Papers in Regional Science.* 4. 317–340. o.

Clarysse, B.–Muldur, U.–Sloan, B. (1997) *High Tech Exports as a Strategic Factor of International Competitiveness.* European Commission. DG XII-AS 4.

Conti, S.–Dansero, E. (1994) Information Economy, Networks and Regional Theory. Towards a Theoretical Model. – Hajdú, Z.–Horváth, Gy (eds.) *European Challanges and Hungarian Responses in Regional Policy.* Pécs, Centre for Regional Studies. 491–506. o.

Cooke, P. (1998) Origins of the Concept. – Braczyk, H-J.–Cooke, P.–Heidenreich, M. (eds.) *Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World.* London, UCL Press. 2–27. o.

Dusek T. (1999) A területfejlesztés megújítási iránya, az ipari körzetek. – *Tér és Társadalom.* 1–2. 89-108. o.

Fagerberg, J. (1994) Technology and international differencies in growth rates. – *Journal of Economic Literature.* September. 1147–1175. o.

Fagerberg, J.–Verspagen, B.–Caniels, M. (1997) Technology, growth and unemployment across European regions. – *Regional Studies.* 31. 457–466. o.

Feldotto, P. (1997) Konzeptionen und institutionelle Voraussetzungen für ein regionales Innovationsmanagement. – *Raumforschung und Raumordnung.* 4–5. 305–315. o.

Fritsch, M.–Koschatzky, K.–Schätzl, L.–Sternberg, R. (1998) Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke. – *Raumforschung und Raumordnung,* 4. 243–252. o.

Gregersen, B.–Johnson, B. (1997) Learning economies, innovation systems and European integration. – *Regional Studies.* 31. 479–490. o.

Grove, A. S. (1998) *Csak a paranoidok maradnak fenn.* Budapest, Bagolyvár Kiadó.

Havas A. (1998) Innovációs elméletek és modellek. – Inzelt, A. (szerk.) *Bevezetés az innováció-menedzsmentbe.* – Budapest, Műszaki Könyvkiadó, Magyar Minőség Társaság. 33–57. o.

Hilpert, U. (1991) Regional policy in the process of industrial modernization: the decentralization of innovation by regionalization of high tech. – Hilpert, U. (ed.), *Regional Innovation and Decentralization. High Tech Industry and Government Policy.* London, New York, Routledge.

Horváth Gy. (szerk.) (1993) *Régiók és városok az olasz modernizációban.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.

Kocsis É.–Szabó K. (1996) *Technológiai korszakhatáron. Rugalmas technológiák – regionális hálózatok.* Budapest, OMFB.

Koschatzky, K. (1997) Innovative regional development concepts and technology based firms. – Koschatzky, K. (ed.) *Technology Based Firms in the Innovation Process. Management, Financing and Regional Networks.* Heidelberg, Physica-Verlag.

Landabaso, M. (1997) The promotion of innovation in regional policy: proposals for a regional innovation strategy. – *Entrepreneurship & Regional Development.* 9. 1–24. o.

Maillat, D. (1998) Innovative millieu and new generations of regional policies. – *Entrepreneurship & Regional Development.* 10. 1–16. o.

Maillat, D.–Lecoq, B. (1992) New technologies and transformation of regional structures in Europe: The role of the milieu. – *Entrepreneurship & Regional Development.* 4. 1–20. o.

Maillat, D. (1991) The Innovation process and the role of the milieu. – Bergman, E.–Maier, G.–Tödtling, F. (eds.) *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries.* London, Mansell. 103–118. o.

Malecki, E. J.–Oinas, P. (1999) Spatial innovation systems. – Malecki, E. J.–Oinas, P (eds.) *Making connections. Technological learning and economic change.* Ashgate, Aldershot. 7–33. o.

Malecki, E.J. (1991) *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Change.* New York, Longman.

Meyer-Krahmer, F. (1990) Innovationsorientierte Regionalpolitik: Ansatz, Instrumente, Grenzen. – Gramatzki, H-E. et al. (eds.) *Wissenschaft, Technik und Arbeit: Innovationen in Ost und West.* Kassel.

Meyer-Krahmer, F.–Gundrum, U. (1995) Innovationsförderung im ländlichen Raum. – *Raumforschung und Raumordnung.* 3. 177–185. o.

Nolte, B. (1996) *Engpassfaktoren der Innovation und Innovationinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden–Württemberg.* Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften. Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag.

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations.* London, Macmillan.

Porter, M. (1996) Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. – *International Regional Science Review.* 1–2. 85–94. o.

Porter, M. (1999) Regionális üzletági központok – a verseny új közgazdaságtana. – *Harvard Business Manager* 4. 6–19. o.

Rechnitzer J. (1993) Szétszakadás vagy felzárkózás. A térszerkezetet alakító innovációk. Győr, MTA Regionális Kutatások Központja.

Rechnitzer J. (1994) A regionális gazdasági növekedés elméletei. – Rechnitzer (szerk.) *Fejezetek a regionális gazdaságtan tanulmányozásához.* Győr–Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 142–167. o.

Rechnitzer J. (1998) *Területi stratégiák.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Staber, U. (1996) Networks and regional development: perspectives and unresolved issues. – Staber, U.–Schaefer, N. V.–Scharma, B. (eds.) *Business Networks. Perspectives for Regional Development.* Berlin, New York, Walter de Gruyter. 1–23. o.

Tödtling, F. (1999) Innovation systems in regions of Europe – A comparative perspective. Working Paper.

Tödtling, F.–Kaufmann, A. (1997) Regional systems of innovation in traditional regions – Results of a Firm Survey in Styria. Discussion Paper. 37th European Congress, ERSA, Rome.

Török Á.–Petz R. (1999) Kísérlet a K+F intenzitás és az exportszerkezet közötti összefüggések vizsgálatára a magyar gazdaságban. – *Közgazdasági Szemle.* 3. 213–230. o.

Zeitlin, J. (1994) Ipari körzetek, regionális gazdasági megújulás. – *Közgazdasági Szemle.* 1. 14–25. o.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.

A REGIONÁLIS SZINTŰ TERÜLETFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZERÉNEK MEGALAPOZÁSA [1]

Lados Mihály – Rechnitzer János

Ötödik évébe lépett a területfejlesztési törvény működése. A törvény meghatározta a területfejlesztési politika szerepét, irányultságát, intézményrendszerét. Decentralizált eszközök alkalmazásával megalapozta a megyei szintű területfejlesztés működését. Ebben erősen érvényesült a kiegyenlítésre való törekvés, hiszen a decentralizált források megyei területfejlesztési tanácsok közötti felosztásában a legkedvezőbb (Budapest és Vas megye) és a legkedvezőtlenebb (Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg) GDP-jű megyék közötti különbség közel hatszoros. A kiegyenlítő rendszer 1997-től tovább bővült egyes központi célelőirányzatok meghatározott hányadának – a fajlagos GDP alapján – a három legelmaradottabb megyéhez (a fent említett megyék és Nógrád) történő decentralizálásával. 2000-ben ezt a modellt további két megyére (Békés és Somogy) terjesztette ki a kormányzat, a forrásmegosztásba bevont célelőirányzatok 20%-át allokálva a kedvezményezett megyékbe.

A történet eddig tehát alapvetően a megyei területfejlesztési szint finanszírozási rendszerének formálásáról és a kiegyenlítésről szólt. Ugyanakkor a csatlakozás közeledtével egyre jobban előtérbe kerül a régiók szintje, amelyek finanszírozási rendszere még kialakulatlan. A regionális területfejlesztési tanácsok többsége két éves, menedzsment szervezeteik (többnyire kht. formában működő fejlesztési ügynökségek) pedig egy–másfél éves múlttal rendelkeznek. A területfejlesztés kialakulóban lévő regionális intézményrendszere így az első időszakban lényegében csak a működési feltételeinek biztosításához és a szükséges tervezési munkák megindításához kapott forrásokat. Ezen tényezők kevésbé érzékenyek az adott régió fejlettségére vagy fejletlenségére, így ezeket a forrásokat egyenlő arányban elosztva kapták meg a régiók.

A 2000-től belépő *előcsatlakozási periódus* és annak finanszírozási rendszere viszont új helyzetet teremt, hiszen *a megújított PHARE program már kifejezetten a régiókat célozza meg*, felkészítve azokat az EU Strukturális Alapok rendszerére. Ez sürgetővé teszi egyrészt a területfejlesztési finanszírozás

egészének és azon belül a régiók finanszírozásának áttekintését, újraformálását, illetve kialakítását.

Ez a munka nem előzmény nélküli, hiszen az MTA Regionális Kutatások Központjában – döntően kormányzati megbízásból (KTM/FVM, MEH) – évek óta folyik a téma vizsgálata (*Rechnitzer* 1996; *Horváth* 1997; *Horváth–Illés* 1997; *Faragó* 1998; *Lados* 1998). Annak egyes szegmenseivel – szintén kormányzati megbízásból – más műhelyek is foglalkoznak (*Csillag* 1999).

Jelen tanulmány az 1999 őszén és 2000 tavaszán végzett vizsgálatainkat összegzi. A program első szakaszában:

- az Európai Unió tagországainak mindegyikére összeállítás készült a regionális szintű finanszírozás rendszereiről, annak formáiról, működési–intézményi kereteiről és hatékonyság vizsgálataik tapasztalatairól,
- az Európai Unió országainak tapasztalatait összevetettük a jelenlegi hazai gyakorlattal, bemutatva az eltéréseket és azonosságokat;
- áttekintettük a területfejlesztési törvény alapján kialakuló területfejlesztési intézményrendszer jellemzőit és finanszírozási rendszerét a rendszer működésének első éveire (1996–1998).

A program második szakaszában az alapozó tanulmányok alapján különböző modelleket dolgoztunk ki a régiók forrásainak kialakítására. Mivel a gyorsan bevezethető változatok a jelenlegi forrástulajdonosok közötti forrás átcsoportosításokon alapulnak, ezért az egyes modelleket mélyinterjúk segítségével teszteltük mind a kormányzat, mind a régiók, mind a megyék szintjén[2].

Induló hipotézisünk szerint a több, kimondottan ágazati csatornán keresztül megjelenő, egyértelműen *ágazati célt szolgáló alapból lehetne valamiféle regionális koordinációt létesíteni*, azaz a regionális fejlesztési tanácsok foghatnák össze, tekinthetnék át, kaphatnának adatokat, tájékoztatást az alapokhoz beérkezett pályázatokról, illetve küldhetnének képviselőt ezekhez az alapokhoz.

Előzetes véleményünk szerint *két csoport rajzolódik ki az alapokból*. Az egyik teljesen *centralizált*, itt a minisztérium a kezelő és a saját szempontjai szerint oszt. Ebben a rendszerben a regionális képviselet és a tájékoztatás, információszolgáltatás lehet a „fellazító" modell. Így a területi szint érdeke a véleményezésen keresztül valósulhat csupán meg, de visszajelzési és beszámolási kötelezettséggel.

A második modell a *dekoncentrált szervezeteken keresztül* működik (munkaügyi, útügyi, vízügyi, agrár alapok). Ezeknél a megyei deko-k részben véleményeznek, részben a pályázati szempontokat érvényesítik, részben pedig ellenőriznek. A rendszerben nincs koordináció, a belső kapcsolatok gyengék, az ágazatnak a területre vonatkozó koncepciója nincs, regionalizáció nem lehetséges, hiszen az jelentősen sérti az érdekeket. Ebben az estben is a tájékoztatás, az információnyújtás szükséges, lehetőség szerint az ellenőrzésben való részvétel.

További lehetőségként vettük számba a *központi források egy részének tényleges átadását a régiók szintjére*. Ez két irányból is történhet a jelenlegi rendszer keretei között. Egyfelől az alapok újabb hányadának decentralizációjával a régiók szintjére, másfelől az elmaradott megyék számára juttatott többletforrásoknak a régió szintjére történő telepítésével.

A vizsgálatok másik ága a *saját forrásteremtés* lehetőségeit tekinti át. Ez a modell lényegében a régióknak az adórendszerbe történő becsatlakozási lehetőségeit vizsgálja. Mind a központosított helyi adó újraelosztása, mind a helyi adó „regionalizálása", illetve a saját adó kivetése is járható útnak tűnik. Az egyes változatok azonban eltérő hatásokkal és intézményváltoztatási szükségletekkel rendelkeznek. Ez utóbbiak egy része nem tehető meg azonnal, tehát a különböző változatok akár eltérő időszakban érvényesülhetnek.

A területfejlesztés decentralizált finanszírozásának megalapozása

Európai Uniós tapasztalatok

Az Európai Unió tagországaiban eltérő módon történik a régiók finanszírozása (*Horváth* 1998, *Keating* 1998). Az államszerkezet, illetve a regionalizáció szintjei alapján roppant különböző jogosítványokkal rendelkeznek a régiók saját források kivetésére, illetve azok felhasználására. Egyértelmű tendencia, hogy *a föderalista államokban jelentősebb a regionális szint forrásgyűjtő lehetősége*, azonban ezek mértékéhez nemzeti szintű megegyezés szükséges, illetve a regionális mozgástér egyértelműen meghatározott, annak mértéke nem növekszik. A *regionalizált államokban* sem egységesek a regionális szint finanszírozásának elvei és gyakorlata. Létezik a *jövedelemadó decentralizációja* bizonyos szintig, illetve egyes tartományokra érvényes *különleges kedvezmények* (*Spanyolország*), míg másutt csak *bizonyos funkciókhoz rendelt források decentralizációja* történik meg (*Olaszország*). A decentralizált államokra sem mondhatunk egységes modellt, sőt igencsak megosztott a finanszírozás, hiszen míg *Franciaországban a tervszerződések garantálják a fejlesztési forrásokat*, de a regionális funkciók működtetése normatívák alapján történik, addig *Portugáliában az erős ágazati szemlélet* és gyakorlat fékezi a régiók működését. Az unitárius államokban is megfigyelhető elmozdulás a regionális szint felé, azonban ez nem jár a finanszírozás rendszerének átalakításával, annak decentralizációjával.

Az Európai Unió tagállamaiban tehát a regionális szerepkörök között jelentős különbségek vannak, a fejlesztések meghatározásában és kijelölésében, azok forrásainak biztosításában ugyancsak (*Forman* 2000). Ugyanakkor a területi kiegyenlítés pénzügyi forrásainak biztosítására meghatározott formulák kerül-

tek kidolgozásra, ami a térségi felzárkózást tartósan segíti, annak rendszeréhez nagyobb biztonságot nyújt. Megfigyelhető az a folyamat, hogy a regionalizáció szélesedésével egyre nagyobb igény jelentkezik a források mélyebb decentralizációjára, ezek az elmozdulások még nem látványosak, a modellek alakításának fázisában vannak az egyes országok, mind a források leosztása, mind azok intézményi felhasználása során.

Az elmozdulások irányaiból arra lehet következtetni, hogy nem növekszenek a regionális adókivetésre, illetve a megosztott adókra építő finanszírozási megoldások, hanem helyettük a regionális szint pontosabb feladat meghatározásához járuló normatív támogatási eljárások, illetve az ágazati tervezésben a regionális szemlélet és az érdekérvényesítést formalizáló megoldások tűnnek fel. Nem radikálisan, de *fokozatosan növekszenek a regionális szinten értelmezhető források, de a központi szint újraelosztása a területi egységek között meghatározó.*

A hazai decentralizációs folyamatok a kilencvenes években

A hazai vonatkozásban nagy előrelépést jelentett a területi szintű fejlesztések finanszírozásában a területfejlesztési törvény megszületése. Megkezdődött a források decentralizációja, aminek mértéke lassan, de egyenletesen növekszik a GDP-hez mérten, s a területi egységek közötti fejlettségbeli differenciálódást is megfelelő módon tükrözi. A területi decentralizált források nominál- és reálértékben (kivéve *Területfejlesztési Célelőirányzat* [TFC]) is emelkednek, azok felhasználhatósági köre is bővült, szélesedett. A decentralizált források hozzájárultak a területfejlesztési intézményrendszer kiépüléséhez, szerepének erősödéséhez.

A decentralizáció szintje a területfejlesztés forrásainál jelenleg a megye *(1. táblázat)*. A megyei területfejlesztési tanácsok jogosultak a forrásokat elosztani a pályázó szereplők között. A decentralizált források felhasználásának szempontjai még központilag meghatározottak, így ezek az előírások inkább a területpolitika általános céljaihoz kapcsolódnak, mint az egyes területi egységek fejlesztési elképzeléseihez. A differenciálás éppen az eltérő területi sajátosságok miatt nem lehetséges, azokban csak nehézkesen – bonyolult áttételeken keresztül – jelenhetnek meg a területi egységek sajátos, egyedi fejlesztési céljai.

A decentralizációs kezdeményezések három modellje volt eddig megfigyelhető:

a) Központi források egy részének a területi szervekhez történő decentralizációja;
b) Az elmaradott térségekben a központi források bizonyos hányadának decentralizációja;
c) Centralizált elosztás a területi szereplők véleményének kikérésével.

1. táblázat

A megyei decentralizált források összehasonlító áron, 1996–2000 (1996=100)

Megnevezés	1996	1997	1998	1999	2000
TFC	4 700,0	4395,6	4 067,5	3 899,5	3 412,2
TEKI	5 000,0	6762,5	6 656,0	6 723,2	6 741,8
CÉDA	–	–	2 958,2	4 083,9	4 045,1
Összesen	*9 700,0*	*11158,1*	*13 681,7*	*14 656,6*	*14 199,0*

Forrás: CD Jogtár alapján saját számítás.

a) Az első modell esetében bizonyos alapoknál, majd célelőirányzatoknál (munka-erőpiaci – az évtized elejétől; területfejlesztési – a területfejlesztési törvény hatályba lépését követően; turisztikai – a regionális idegenforgalmi bizottságok létrehozását követően) megfigyelhető volt a területi szempontok alkalmazása *a központi források egy részének a területi szervezetekhez történő decentralizációján keresztül.* Ebben a modellben adottak a felhasználás szempontjai, azok bizonyos arányok szerinti elosztása, s a szereplők csak meghatározott szakmai köre vesz részt a döntésben, nincs lehetőség vagy csak nagyon áttételesen (pl. több bizottságban való részvétellel) a forráskoordinációra.

A *területfejlesztési célelőirányzat*, a *területi kiegyenlítést szolgáló támogatások* és a *céltámogatások* eddigi decentralizációja bizonyította, hogy a források hasznosítása átgondoltan, célirányosan valósult meg, s közelítőleg 1 egység állami támogatás 3–5 egység fejlesztést volt képes motiválni. Azaz a támogatások kedvezően hatottak a területi folyamatokra, azokban képesek voltak előremutató változásokat ösztönözni. A gondot az elaprózottság jelentette, hiszen megyei szinten mérsékelt összegek álltak rendelkezésre, amelyek egy-egy nagyobb, vagy néhány kisebb fejlesztést voltak képesek támogatni. Nem mindig sikerült éppen a források évenként változó volta miatt a megyei fejlesztési stratégiába foglalt elképzeléseket támogatni, vagy éppen a programok hiányában esetleges, szigetszerű területi hatást lehetett elérni.

Változatlanul érvényesek ezen forrásoknál a központi felhasználások iránymutatásai, melyek az elmaradott térségekre koncentrálnak, ott jelölik meg a szükséges fejlesztési irányt, így a kedvezőbb adottságú térségek nehezen adaptálják a központi fejlesztési elvárásokat a tényleges igényekhez. S végül, ha regionális vonatkozásban nézzük a fejlesztéseket, nem találunk példát az együttműködésre, inkább a párhuzamos fejlesztések kerültek többségbe, mint a néhány megyei projekt koordinációja.

b) A másik megoldás *a kiemelt térségekben az adott célelőirányzat bizonyos hányadának decentralizációja*[3]. Ebben az esetben a területfejlesztési szereplőket már direkt módon vonták be a döntésbe, figyelembe véve a helyi adottságo-

kat, szerkezetváltoztatási irányokat. Ezen belül 1999-re a kedvezményezett három megyére két eltérő modell érvényesült.

- *Borsod-Abaúj-Zemlén* megye a különböző célelőirányzatoktól átcsoportosított, összevont forrásokat *integrált módon* használhatta fel, teljes mértékben saját célrendszere alapján.
- *Nógrád* és *Szabolcs-Szatmár-Bereg* megye *egyenként kötött szerződést* az egyes célelőirányzatokat kezelő *minisztériumokkal*. A szerződés rögzítette a felhasználás szabályait, amely szerint a forrás felhasználásának igazodnia kellett a célelőirányzat általános pályázati kiírásához. (A megyének is kellett készítenie pályázati kiírást, amely azonban vagy teljes körűen az általános szabályra támaszkodott, vagy legfeljebb annál szűkebb támogatási körre érvényesült.)

Mindegyik esetben a rendszer egyértelmű *előnye* az, hogy volt egy *garantált forrásszint*, amelyet biztosan az adott megyében lehetett felhasználni. Ha ez a keret elfogyott, az érintett megyékből a központi célelőirányzatra is lehetett pályázatot benyújtani. Az integrált finanszírozás a megye szempontjából rendkívül előnyös, mivel szabadon átcsoportosíthat a különböző forrásokból a régió prioritásainak megfelelően. A kormányzati oldal számára viszont előnytelen, mivel egyáltalán nincsen információja a forrás felhasználásáról, így arról sem, hogy az adott megyében az általa decentralizált forrás felhasználásával megvalósuló projekt mennyiben segítette az adott ágazat célrendszerének, prioritásainak a megvalósítását. Vagyis, hogy mennyire volt összhangban a régiós forrásfelhasználás a kormányzati politikával.

A három megye területfejlesztési tanácsa a három év alatt a többlettámogatások felhasználásával – a megyék részére decentralizált forrásokkal együtt – folyó áron összességében több mint *30 Mrd Ft támogatást* adott (a benyújtott igények a három év átlagában az egyes megyéket tekintve 2,2–2,5-szeres volt a rendelkezésre álló forrásokhoz képest). Ez a forrástömeg *több mint 7600 pályázatot* támogatott, amivel *több mint 155 Mrd Ft beruházás* valósult, illetve valósul meg. Ez közel hatszoros (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében hétszeres) indukciót jelent. Egy projekt átlagos értéke 20 M Ft volt, míg az egy projektre jutó átlagos támogatás 3,6 M Ft (*Tájékoztató ...* 2000). Lényegében *nagyszámú*, viszonylag *elaprózott projekt* valósul meg. Ugyanakkor *ez a projekt-méret magas abszorpciós képességgel jár együtt*, így nagyon hatékony a támogatás-felhasználás. Az alacsony fokú koncentráció miatt viszont a térség területfejlesztésében sokkal lassabban érzékelhetők a változások.

Az integrált rendszer előnyei *(2. táblázat)* ellenére a 2000-től öt megyére kiterjedő többlettámogatási rendszer a megállapodásos modellt követi. Mindegyik megye egyenként kötött szerződést az érintett minisztériumokkal, amelyben rögzítették a felhasználás játékszabályait.

2. táblázat

Az integrált és a megállapodás alapján működő rendszer jellemzői

Integrált rendszer	Megállapodás alapján működő rendszer
Előnyei:	*Előnyei:*
– Egy-egy projektnek nyújtott támogatás több célelőirányzat forrásaiból állhat össze.	– Jobban érvényesülnek az ágazati prioritások.
– A projektgazdának csak egy pályázatot kell benyújtania egy korábban több csatornán keresztül finanszírozható projektre. Ez mindkét fél adminisztrációs terheit csökkenti, ugyanakkor növeli az elbírálás hatásfokát.	– A központi apparátusok esetenként jobb monitoring lehetőségekkel rendelkeznek.
– Az integrált típusú fejlesztési programok területfejlesztési hatékonysága jó, mivel a megye fejlesztési prioritásaihoz igazodik.	*Hátrányai:*
– Lehetővé vált olyan prioritások finanszírozása is, amelyek a decentralizációba bevont célelőirányzatok célrendszerén kívül estek (pl. humánerőforrás-fejlesztés).	– A megyék éves feladattervében lévő célok és az átcsoportosított források célrendszerének egyeztetése időigényes, ami pályázatok késedelmes kiírását eredményezi, hátráltatja a felhasználást.
– A megyei szintű döntés jobban figyelembe tudja venni a térségi, kistérségi, tájegységi adottságokat.	– Komplex, több célterületet felölelő projektek esetében bonyolulttá, vagy lehetetlenné válik a pályázás.
Hátrányai:	– Külön pályázati kiírásokban kell meghatározni pályázati feltételeket az átcsoportosított célelőirányzatok figyelembe vételével. Ez számottevő adminisztrációs többletteherként jelentkezik.
– A forrásátadást biztosító minisztériumoknak kevés befolyása van ágazati céljaik érvényesítésére. (Csak a miniszter képviselői vannak a területfejlesztési tanácsban.)	– Nem teszi lehetővé a decentralizálási körbe bevont célelőirányzatok célrendszerétől eltérő – megyei prioritások finanszírozását (pl. humánerőforrás-fejlesztés).
	– A megyei területfejlesztési tanácsok a forrásokra kénytelenek koncentrálni a programok helyett, így nem képesek megvalósítani az EU követelményei szerinti programfinanszírozást.

c) Harmadik modellként bemutatható a *centralizált elosztás a területi szereplők véleményének kikérésével* (megyei területfejlesztési tanács, megyei dekoncentrált szervezetek), illetve valamilyen jellegű területi szintű reprezentáció (képviselő a bíráló bizottságokban) alkalmazásával. Utóbbi esetek hatékonysága mérsékelt volt, mivel a megyék nem akadályoztak meg egyetlen pályázatot sem, hiszen örültek a pályázatoknak, illetve a képviselők részvétele esetleges, nem számottevő volt.

A régiók forrását eddig kizárólag a TFC-ből juttatott fejlesztési, illetve működési pénzeszköz átadás jelentette. Differenciálás nélkül az egyes régiók egységesen jutottak forrásokhoz. 1998-ban 60 M Ft (1999-es döntéssel és 1999–

2000. évi felhasználással), 1999-ben 130 M Ft, 2000-ben pedig 100 M Ft a régiókhoz került decentralizált fejlesztési forrás. Ezek a viszonylag csekély összegek lényegében csak a szükséges tervezési munkák elvégzésére és szervezetfejlesztésre elegendőek. Ebben az időszakban a kiépítés alatt lévő régió menedzsment szervezetek és a még készülőfélben lévő regionális programok miatt ez a forrás elégségesnek tűnik.

A működéshez biztosított források – régiónként közel 40–40 M Ft, amelyet a központi TFC-ből biztosít a kormányzat – lehetővé teszik, hogy az egyes régiók fejlesztési ügynökségei az induló 2–3 főről 8–10 főre növeljék humán kapacitásukat. Ez azt az ellentmondást hozza, hogy míg a megyei területfejlesztési tanácsok többsége akár milliárdos forrást menedzsel néhány fős apparátussal, addig a régiók 8–10 fős kapacitása évi 100 M Ft felhasználásán keresztül tanulja a szakmát.

Megállapítható, hogy a területfejlesztés eszköz és intézményrendszerében az elmúlt tíz esztendőben egy fokozatos elmozdulás figyelhető meg a területi egységek, eddig döntően a megye irányába. Ez a területfejlesztési törvény hatályba lépését követően érthető is volt, hiszen a megyei területfejlesztési tanácsoknak már az adott évben meg kellett alakulni. A régiók szervezése csak két évvel később gyorsult fel. Az elmozdulás motiválója az Európai Uniós csatlakozásra való felkészülés, a területfejlesztési törvény által kijelölt új intézményi rendszer, a területi hatások felismerése az egyes fejlesztési politikai intézkedésekben, s végül, de nem utolsó sorban a hektikusan változó decentralizációs elképzelések és kezdeményezések a hazai államigazgatásban.

Az eddigi decentralizációs erőfeszítések azonban csupán a területfejlesztésre ható központi források mintegy 5%-ára terjednek ki. Célul tűzhető ki, ennek az aránynak a 20–40%-ra emelése. Az előcsatlakozási periódusra, illetve az Európai Unió jelenlegi tervidőszakára (2000–2006) egy átmeneti rendszert javasolunk, amiben a korábbi forrás-elosztó és mozgató szereplők terei nem szűkülnének, csak átrendeződnek, nagyobb hangsúlyt kap a területi elv, a programozás, a szereplők belső együttműködése, a források koordinációja s a kiszámíthatóság.

A regionális finanszírozás forrásszerkezete

A regionális finanszírozás forrásszerkezete négy elemből állhat, éspedig

- a decentralizált központi fejlesztési forrásokból,
- regionalizált helyi adóhányadból vagy regionális adókból,
- a nemzetközi fejlesztési forrásokból és
- a regionális területfejlesztési szereplők hozzájárulásából, beruházásaiból.

Központi fejlesztési források decentralizálása

Eddig a területfejlesztési források decentralizációja döntően a megyékre irányult. A csatlakozás közeledtével, az előcsatlakozási alapok hatályba lépésével szükségessé vált az eddigieknél kiemeltebb figyelmet fordítani a régiók finanszírozására.

Első lépésben valószínűleg a megállapodásos modell lesz alkalmazható. Tehát a régiók egyenként kötnének programfinanszírozási alkukat az egyes célelőirányzatok kezelőivel. Erre az érdekelt minisztériumok is könnyebben hajlanak, mivel csökkenthetők az adminisztrációs terheik, munkájukban inkább a stratégiai tervezési és a monitoring feladatokra koncentrálhatnak, ugyanakkor az ágazati prioritásaikat is érvényesíthetik.

A regionalizált források csak főbb ágazati célra kerülnének felhasználásra (pl. gazdaságfejlesztés, agrártámogatás, környezetvédelem, útfejlesztés, vízgazdálkodás), azok belső megkötöttségét már a régiók ezen irányú programjai határoznák meg. Ezzel növekedne a régió szabadságfoka, de erősödne az ágazatok aktivitása a regionális fejlesztések figyelembevételére az ágazati célkitűzések meghatározásában és természetesen fordítva. Ugyanakkor az adott ágazati alap központi hányadához, mint az országosan érvényesítendő célokat támogatandó forráshoz a régióból beérkező pályázatokat a régió fejlesztési intézményrendszerének véleményezni kell, támogatás esetén kimutatni, s adatokkal, tényekkel bizonyítani, hogy az igények miként kötődnek a térséghez, milyen területi hatásokat eredményeznek.

A *következő lépés lehetne a forrásátadás az egyes régiók integrált területfejlesztési alapjába*, kihasználva az integrált forrásfelhasználás előnyeit, különösen a régió programfinanszírozásában a régió súlypontjainak érvényesítésével. Az ágazati érdekek érvényesülését a régiók és minisztériumok közötti szerződések garantálhatják, meghatározva azt a sávot, amelyet az átadott forrásokból mindenképpen az adott ágazati célokra kell fordítani.

Eldöntendő kérdés marad, hogy a decentralizált célelőirányzatok régiók közötti felosztása milyen elveket kövessen:

- Egy főre jutó GDP területi különbségei alapján;
- Népességarányosan;
- Célelőirányzatonként eltérő indikátorok alapján;
- A korábbi felhasználások arányában stb.

Valójában ez esetben nem szükséges a forrás lehetőségek olyan mértékű széthúzása, mint a decentralizált megyei területfejlesztési támogatások esetében, hiszen a kiegyenlítés érdekében – a tanulmány korábbi fejezetében – egy elkülönített nemzeti kohéziós alapot javasoltunk. Ennek keretében olyan nagyságrendű projektek valósíthatók meg, amelyek látványosan képesek mérsékelni

az egyes régiók adottságai közötti különbségeket (pl. gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése).

Mindkét modell – technikailag – a központi célelőirányzatok decentralizálása a régiók szintjére. Ez lehetséges a jelenlegi decentralizációs szintre ráépítve vagy a megyei szinttől a régiókhoz áthelyezve. Vélhetően a TFC esetében ez a járható út. A kísérletképpen az elmaradott megyék számára juttatott többletforrás esetében is megfontolandó, hogy a jövőben inkább a régió szintjén fejtsék ki hatásukat. Ez hátrányosan érinti az adott megyéket, de lényegében továbbra is régión belül marad a forrás, az elsődleges döntési szint kerül a megyétől a régiókhoz. A fejezeteknek pedig lényegében nem fáj a dolog, hiszen ezt a nagyságrendet már meg kellett osztaniuk valakivel. Az ő érdekük az, hogy a forrás felett diszponáló területfejlesztési egységgel megállapodást tudjon kötni, amelyben érvényesítheti a saját ágazata prioritásait.

Előrelépést jelent-e a vázolt megoldás? Első látásra nem, hiszen a megyei szint helyett a régió lépne be, a 20–30% mint regionális forrás még mindig elég mérsékelt, továbbá – különösen a regionális decentralizáció első lépcsőjében – változatlanul hatnak az ágazati célok. Nos, míg ezen intézkedés kis lépésnek tekinthető magában a decentralizációban (hiszen az eddig megyékhez kerülő források kedvezményezettjei a régiók lesznek), de nagy lépésnek számít a regionalizációban, mert

- *a forrás-koncentráció növekszik*, azaz a megyei szintről a régióra történő átcsoportosítással nem csak három forrás adódik össze, hanem azok már képesek lesznek jelentősebb fejlesztéseket támogatni, átfogóbb területi hatásokat elérni;
- *létrejön a forrás koordináció*, végre területi szinten megkezdődik a források elosztásának és felhasználásnak összehangolása, azok egységes, azaz a régió programjai szemléletében történő felhasználása;
- *a forrásaktivizálás fokozódik*, a támogatások még közelebb kerülnek a felhasználókhoz, így a régió területfejlesztési szereplői is növelhetik saját részvételüket, beruházásaikat;
- *a felhasználás monitoring javulhat*, hiszen egységes elvek, szempontok, eszközök alapján történhet meg a támogatások számbavétele, azok felhasználásának ellenőrzése, területi hatásaik mérése, de a technikai feltételek is, így a szerződéskötés, kihelyezés stb.

A központi adók megosztásától a helyi adók regionalizálásáig és a regionális adózásig

A régiófinanszírozás stabilitása, fenntarthatósága megköveteli, hogy ne csak felülről, hanem alulról is töltekezzék a régiós kassza. Ez az út is több modell alkalmazását teszi lehetővé. Ezek egy része csak a jövőben, egy közigazgatási reform, a közigazgatási régió kialakulásával megvalósítható. Ebbe a körbe tar-

tozik a *megosztott központi adók* vagy a pótadók rendszere, a *helyi adók regionalizálása*, illetve a *regionális adó kivetése*. Ezekre az előkészületeket (hatásvizsgálatok, törvény előkészítés stb.) az előcsatlakozási, illetve a 2006-ig terjedő programidőszakban szükséges megkezdeni.

A programidőszakban tehát olyan modell javasolható, amely a közigazgatási rendszer változtatása nélkül is alkalmazható. Ilyen a *központi adókból való részesedés* vagy adóátadás (lényegében egyfajta címzett támogatás megjelölt központi adóbevétel terhére), illetve *valamely helyi adó regionalizálása*.

Az első megoldás *a közterhek bizonyos hányadának a régióhoz történő csoportosítása*, azaz az *adómegosztás* lehet. Erre van példa a jelenlegi gyakorlatban is, hiszen az illetékbevételek egy bizonyos hányada a megyékhez kerül, s ennek analógiájára lehetne közterheket, így akár a társasági adót, a forgalmi adót, a személyi jövedelemadót, vagy az illetékek meghatározott hányadát, akár – differenciált mértékben – a régiókhoz rendelni. A kérdés ismét az, hogy mi a régió? Nos, a jelenlegi regionális szervezeti szint nem rendelkezik közjogi funkciókkal, csupán tervezési, programozási jogosítvánnyal. A regionális tanács tagjai nem képviselik a régió egészét, annak csak bizonyos intézményeit, illetve a kormányzatot, nem alkalmasak és jogilag nem képesek a megosztott közterhek belső elosztását a szereplői érdekek széles köre véleményének artikulációja alapján elvégezni. Szükséges a régió valós működéséhez egy választott testület, amely a régió sokszínű érdekviszonyait és szereplőit képviseli. A testület már a politikai szinten elfogadott elvek alapján végezheti a megosztott közterhek belső elosztását, és szabályainak kialakításában, illetve az ellenőrzés rendszerében részt vehet, s ezzel válhatna a régióhoz rendelhető közpénzek felhasználása legitimmé.

A második megoldás *egy vagy több helyi adónem megosztása a régió és a település között*. Ebben az esetben is szükséges az önkormányzati törvény módosítása, illetve az önkormányzatok még határozottabb képviselete és jelenléte a regionális tanácsokban. A helyi önkormányzatok jelenleg a nagyvárosok és a kistérségek révén nyertek helyet és szavazati jogot a tanácsban, egyértelmű, hogy kisebbséget képeznek, így a regionalizált források felett lényegében azok döntenek, akik semmilyen befolyással nem rendelkeznek a helyi gazdaságra.

Forrástömegénél és filozófiájánál fogva erre az *iparűzési adó* lehet a legalkalmasabb *(3. táblázat)*. A kérdés az, hogy milyen módon tehető ez meg. Kiegyenlítő célzatú központosítás (lefölözés) erősen sérti az önkormányzatok összességének érdekeit, hiszen adóbevételeik mögött (az extrém eseteknek minősülő településektől eltekintve) egy évek óta kialakított helyi adópolitika húzódik meg. A kormányzati szintre centralizált iparűzési adó, az adóbevétel más formában történő beszedésére ösztönzi az önkormányzatokat (pl. közérdekű kötelezettségvállalás). Ehhez a modellhez jelentősen bele kell nyúlni a helyi adó törvénybe is.

3. táblázat

A helyi adó és az iparűzési adó regionális megoszlása (1998)

Régiók	Helyi adó összesen (Mrd Ft)	Egy lakosra jutó összes helyi adó (Ft/fő)	Iparűzési adó összesen (Mrd Ft)	Iparűzési adó megoszlása régiónként (%)	Iparűzési adó aránya az összes helyi adóban (%)	Egy főre jutó iparűzési adó (Ft/fő)	Régiók az országos átlag %-ában
Közép-Magyarország	70 247	24 497	58 842	47,7	83,8	20 520	168,7
Közép-Dunántúl	16 847	15 132	14 736	12,0	87,5	13 235	108,8
Nyugat-Dunántúl	12 354	12 456	10 640	8,6	86,1	10 728	88,2
Dél-Dunántúl	9 675	9 817	7 158	5,8	74,0	7 263	59,7
Észak-Magyarország	11 993	9 339	10 591	8,6	88,3	8 248	67,8
Észak-Alföld	12 122	7 897	10 500	8,5	86,6	6 840	56,2
Dél-Alföld	12 588	9 270	10 836	8,8	86,1	7 980	65,6
Magyarország	*145 826*	*14 388*	*123 303*	*100,0*	*84,6*	*120 166*	*100,0*

Forrás: TÁKISZ adatbázis alapján.

Van egy természetes pszichikai hatása a helyi adóknak. Az adófizetők (ez érvényes a vállalkozásokra is – legalábbis a jelenlegi – mérsékelt kulcsok mellet „szívesebben" fizetnek helyi, mint központi adókat. Azok hasznosulását közvetlenül érzékelik az adófizetők. Ez talán még a régió szintjére is igaz lehet. Kísérletképpen javasolható a *helyi iparűzési adó megosztása a régió és a település között.*

A régió népességének jelentős hányada valamilyen mértékben kapcsolódik a gazdasághoz, s ezen keresztül az iparűzési adó áldásaiból éppen önkormányzati oldalról részesedik *(4. táblázat).* Az önkormányzatok használják fel működésükhöz, fejlesztési céljaik megvalósításához ezt az adónemet. Mértékét növelik, vagy éppen csökkentik, saját hatáskörben adnak kedvezményeket, s így hoznak vállalkozásokat kedvező helyzetbe, azaz a településen jobb versenyhelyzetet teremtenek. Mindezzel valójában a település versenyképességét növelik, hiszen részben a fejlesztéssel, részben pedig az adókedvezményekben meglévő támogatásokkal a telephelyi kínálatot szélesítik. Ugyanakkor a centrumok gazdasági potenciáját a vonzáskörzetben élő népesség is alakítja, a humánerőforrások termeléséhez és újratermeléséhez ezek a települések is hozzájárulnak, így bizonyos mértékben jogosan merül fel az igényük a keletkezett adójövedelmekből való részesedésre.

4. táblázat

Az iparűzési adót fizető települések régiók szerint (1998)

Régió	Települések száma (db)	A régió 1%-a felett rendelkező települések		A régió 1%-a alatt rendelkező települések		Összes iparűzési adó (Mrd Ft)	Egy településre jutó iparűzési adó (M Ft)
		száma (db)	összeg (Mrd Ft)	száma (db)	összeg (Mrd Ft)		
Közép-Magyarország	185	4	53296,4	142	5545,7	58 842,1	318 065,4
Közép-Dunántúl	406	21	11919,9	261	2815,9	14 735,8	36 295,1
Nyugat-Dunántúl	646	14	8873,9	261	1766,4	10 640,3	16 471,1
Dél-Dunántúl	653	14	5922,9	207	1235,6	7 158,5	16 219,6
Észak-Magyarország	600	15	8604,7	288	1986,7	10 591,4	8 608,0
Észak-Alföld	388	17	8568,5	167	1931,7	10 500,2	8 573,5
Dél-Alföld	253	18	8907,6	119	1928,2	10 835,8	8 915,2
Magyarország	*3 131*	*103*	*106093,9*	*1 443*	*17210,2*	*123 304,1*	*39 381,7*
Vidék (Budapest nélkül)	*3 130*	*102*	*57598,8*	*1 442*	*17210,2*	*74 809,0*	*23 900,6*

Forrás: TÁKISZ adatbázis alapján.

A centrumok többsége, s ezek csak a nagyközpontok – megyei jogú városok – számos regionális és mezoregionális funkcióval rendelkező intézményt tartanak fenn, működtetnek, amelyek viszont a nagyobb térség településeinek és népességének nyújtanak speciális szolgáltatásokat. A jövő a partneri viszonyokat helyezi előtérbe. A regionális szinten szükséges egyre több funkciót megoldani, azok intézményeit működtetni. Szükséges tehát a településeknek is nagyobb részt vállalni a regionális fejlesztésekben, növelni, és egyértelművé tenni a hozzájárulásukat.

A regionális szintű gondolkodás oldhatja az elkülönüléseket. A centrumoknak a vidékükkel és a vidékeknek a centrumokkal kell együttműködni, hiszen csak ezzel lehet a területi erőforrásokat kellően aktivizálni, együttesen hasznosítani. A regionális szint, s az azzal járó identitás egy határozott partnerségre épül, s ennek egyik megoldása lehet a régión belül keletkezett jövedelmek egyenletesebb terítése, azoknak regionális célokra történő felhasználása. Az iparűzési adó lehetőséget nyújt a regionalizációra, olyan együttes célok támogatására, amelyek a nagyobb területi egység számára gazdasági és társadalmi aktivitást kínálnak, s ezzel a belső kohéziót növelik, ami aztán a gazdasági teljesítőképesség fokozásához járul hozzá, összességében pedig a régió versenyképességét növeli.

A modell a *minimális hozzájárulás elvére*, vagy kritikus programfinanszírozási elvre épülhet. Ez a forrás-regionalizáció lényegében a programok indítását biztosítja. Határozott belső alkukat indít meg a területfejlesztés szereplői között, amik formálják a regionális együttműködést, növelik a szereplők aktivitását (programozás, megvalósítás ellenőrzése, monitoring rendszer). A programfi-

nanszírozás összege és összetétele nem változhat a programozási időszakban, így a francia tervalku rendszere alapján a régió domináns szereplői belső tervszerződést kötnek a programok egyes elemeinek támogatására, illetve ezzel a támogatási ajánlattal élnek a kormányzat és a nemzetközi források felé, aminek alapján a regionális tervszerződés kiegészül a kormányzati oldallal, illetve ha van nemzetközi partner, annak a részvételével.

A modell nem kívánja meg a régiók státuszának politikai rendezését, annak előkészítésére időt enged, ugyanakkor már szimulálja az Európai Uniós gyakorlatot, ezzel növeli az átállás biztonságát, de magának a regionális intézményrendszernek a működését is szélesíti.

Csökkenti ugyan az önkormányzatok forrásait, főleg a nagyobb bevételeket biztosító, de regionális vagy éppen térségi szerepkört is ellátó egységeknél. A források azonban a régióban maradnak, nem történik meg az interregionális újraelosztás, s ezzel növelhetők a térségi erőforrások *(5. táblázat)*, vagy azok helyben történő hatékony felhasználása. Ugyanakkor új kapcsolatot kezdeményez a régió és a települések viszonylatában, de a területfejlesztés más szereplői között is a partneri viszonyt erősíti. Nem beszélve arról, hogy a tervszerződésekkel egy stabil és kiszámítható viszonyt teremt a régió és a központi kormányzat között, növeli a tervezés és a végrehajtás biztonságát, de a programok ellenőrzését is új alapokra helyezi.

5. táblázat

Az iparűzési adó regionalizált hányada és a decentralizált területfejlesztési támogatás összege (próbaszámítás, összehasonlító elemzés, 1998)

Régiók	Iparűzési adó összesen (Mrd Ft)	Regionlizált hányad (20%)	Területfejlesztési támogatás (Mrd Ft)	Összes területfejlesztési támogatás (Mrd Ft)	Növekedés (%-ban)
Közép-Magyarország	58 842	11 768,4	1 584,0	13 352,4	843,0
Közép-Dunántúl	14 736	2 947,2	1 161,0	4 108,2	353,9
Nyugat-Dunántúl	10 640	2 128,0	869,0	2 997,0	344,9
Dél-Dunántúl	7 158	1 431,6	1 480,0	2 911,6	196,7
Észak-Magyarország	10 591	2 118,2	2 620,0	4 738,2	180,8
Észak-Alföld	10 500	2 100,0	3 424,0	5 524,0	161,3
Dél-Alföld	10 836	2 167,2	2 634,0	4 801,2	182,3
Magyarország	*123 303*	*24 660,6*	*18 500,0*	*43 160,6*	*233,3*

Forrás: MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet adatbázis.

A következő megoldásként kézenfekvőnek tűnik a régió erőforrásainak növelése – *adóztatási jogosítvány biztosításán keresztül – önálló adóbevételekkel.* Nos, ennek a változatnak a problémája, hogy a régiónak nincs közjogi funkciója, azt jelenleg csupán egy törvény határozza meg, a közigazgatási rendszerbe nem épült be, az alkotmányban régió, mint középszintű közigazgatási egység nem található. Nem az adónem meghatározása, vagy éppen annak mértéke az alapvető probléma, mert ezek költségvetés-tervezési és adóigazgatási kérdések, hanem a jelenlegi régió státusa, közjogi definiálása. Az új közigazgatási szintet az alaptörvényben, az alkotmányban, majd pedig az önkormányzati törvényben kell létrehozni, s csak ezek után lehet a költségvetési és adótörvényben megjeleníteni.

Nem látunk lehetőséget ebben és a következő kormányzati ciklusban (2006-ig), hogy a régió közigazgatási és államszervezési helyzetében kedvező elmozdulás történjen, s ennek következtében az új középszintű igazgatási egység önálló adókivetési jogot nyerjen. Az adórendszer folyamatos megújítása is abba az irányba hat, hogy ne újabb adónemek és szintek jöjjenek létre, hanem a rendszer egyszerűbbé váljon, minél jobban átlátható legyen. Az Európai Unió országaiban sem élnek a regionális adók eszközeivel, azt csak a szövetségi berendezkedésű országokban alkalmazzák, regionalizált adókat inkább az adómegosztás rendszerével alkalmaznak. Mind az önálló adókivetés, mind az adómegosztás rendszere azonban csak akkor alkalmazható, ha a régiók már nemcsak a tervezés és a programozás területi egységei lesznek, hanem azokhoz egyértelmű közigazgatási funkciók is tartoznak, s mindezek politikai legitimitást nyernek a regionális szinten választott testületekkel. Ennek a magyar államigazgatást és egyben az alkotmányt is érintő reformnak a megvalósítására kedvező becslés alapján csak 2006-ig kerülhet sor.

Nemzetközi fejlesztési források

A csatlakozást követően a régiók lesznek a címzettjei a Strukturális Alapokból származó forrásoknak. Az előcsatlakozási alapok közül azok fogadására készíti fel a régiókat a PHARE 2000 program. Az EU csupán három mintarégiót támogat, ezért a kormányzat saját forrásból, egyfajta „nemzeti PHARE" program indításával a többi régió számára is biztosítja ezt a lehetőséget, hiszen azok is az 1. célterületbe tartozók lesznek. Így valamennyi régió az EU irányelvek szerinti, a Strukturális Alapok rendszerébe illeszthető stratégiai és operatív programot készít. Ez képezi az alapját a források felhasználásának.

A másik két előcsatlakozási alap (SAPARD, ISPA) inkább a társfinanszírozás szintjén kapcsolódik a régióhoz. A SAPARD támogatások címzettjei a kistérségek magán és nonprofit szervezetei, közvetlen kapcsolat a SAPARD Monitoring Bizottságot működtető FVM és a kedvezményezett kistérségi szereplők

között lesz. A régió addicionális forrással tudja segíteni a helyi szereplők saját forrását.

Az ISPA esetében viszont az egy vagy több régiót képviselő lobby(k)nak lehet szerepe abban, hogy a régió, vagy több régió számára fontos ágazati – közlekedési és környezetvédelmi – célok felkerüljenek az ágazati prioritás listára, amelyről évente nyújt be támogatási javaslatot a kormányzat Brüsszel felé. Egy-egy régió pozícióját javíthatja, ha tudatosan készül az ISPA programra, regionális forrásokat biztosít a szükséges tervezési előmunkálatokra, illetve elkészíti a régió stratégiai ISPA programját.

A regionális területfejlesztési szereplők hozzájárulása, beruházásai

A megyei területfejlesztési források a megyében a helyi források 3–5-szörösét mozgatták meg. A kép annyiban csalóka, hogy a beruházási összérték tartalmazza az egyéb külső forrásokat is (pl. központi célelőirányzatnál nyert pályázati forrás), miközben csupán a megyei támogatáshoz viszonyítunk.

Az elmaradott megyék számára a központi célelőirányzatokból biztosított többletforrások esetében a saját forrásgenerálás 6–7-szeres volt. Az átlagos projektméret csak 20 M Ft, ami azt jelzi, hogy csak a viszonylag kis méretű projektek esetében erős az adott térségek abszorpciós képessége. Ez egyfelől nehezen feleltethető meg az uniós területfejlesztési politikában és a hazai területfejlesztési törvényben is deklarált *koncentráció elvének*, másfelől bizonytalanná teszi a lehetséges uniós források fogadókészségét az egyes régiókon belül, hiszen a PHARE, illetve a PHARE CBC programok esetében 2000-től az Európai Bizottság 2 millió euróban (legalább 500 M Ft-ban) húzta meg a projektek minimális nagyságát.

A regionális finanszírozási rendszer működése

A rendszer működésének alapja a régiók fejlesztési programja. Ezek a fejlesztési programok tükrözzék a területfejlesztés szereplőinek elképzeléseit, de érvényesüljön azokban az ágazati együttműködés, és természetesen kerüljenek visszacsatolásra a nemzeti fejlesztési irányok, illetve azokban a regionális kezdeményezések. Egy jó, sokoldalúan egyeztetett program nélkül a regionális finanszírozási modell nem működőképes.

Az időbeli stabilitás és biztonság mind a programozáshoz, mind a finanszírozáshoz nélkülözhetetlen. A modell egyes elemei – a szabályozási és intézményváltoztatási szükségletek függvényében – különböző időpontokban vezethetők be 2001-től *(6. táblázat)*. A szabályokat vagy a teljes 2006-ig tartó időszakra kell meghatározni, vagy kétfelé kell bontani. Az első szakasz az előcsatlakozás periódusa, amely kedvezőtlen (vagy kedvező?) esetben 2006-ig is

6. táblázat

A régió-finanszírozás lehetséges modelljei és alkalmazásuk feltételei

Változások	Adminisztrációs változás igénye				Bevezethetőség kezdete	Hatások	
	közigazgatási rendszer	költségvetési	adó	más*		előnyök/lehetőségek	hátrányok/veszélyek
		törvények					
1. TFC régiókra történő decentralizációja	–	X	–	–	2001-től	– Területfejlesztési források koncentrációja – Decentralizáció erősödése	– Megyei TFC hosszú távú fennmaradása
2. Más célelőirányzatok decentralizációja	–	X	–	–	2001-től	– Decentralizáció erősödése	– Csak a fejletlen régiók részesednek belőle
3. Központosított adókból részesedés:							
3/a Iparűzési adó	–	X	X	X	2003-tól	– Területfejlesztési források koncentrációja – Decentralizáció erősödése	– Iparűzési adó kikerül a helyi adó rendszeréből, uniformalizálódik
3/b Más adónem meghatározott hányada (SZJA, társasági adó, ÁFA)	–	X	X	–	2003-tól	– Területfejlesztési források koncentrációja – Decentralizáció erősödése	– Túl sok érdekcsoporttal kell elfogadtatni
4. Iparűzési adó régión belüli megosztása	–	–	X	X	2003-tól	– Területfejlesztési források koncentrációja – Partnerség erősödése	– Települések ellenállása a megvalósításban
5. Saját (régió) adókivetése	X	X	X	X	2006-tól	– Területfejlesztési források koncentrációja – Decentralizáció erősödése	– Közigazgatási reform elhúzódása, elmaradása

* Pl. területfejlesztési törvény, önkormányzati törvény stb.

Időszakok:

Átmeneti időszak I.: 2001-től 2002-ig vagy 2003-ig (Előcsatlakozási időszak)

Átmeneti időszak II.: 2002-től vagy 2003-tól 2006-ig (Kezdeti tagság a folyó tervidőszakban vagy Előcsatlakozási időszak II.)

A tagság időszaka: 2007-től (vagy Előcsatlakozási időszak III.)

Forrás: Saját szerkesztés.

kitolódhat, míg a második szakasz a kezdeti tagság periódusa. Ekkor érdemes, de nem feltétlenül szükséges feltételek – pl. a kedvezményezetti feltételek – megváltoztatása. Ugyanakkor négy év minimálisan szükséges a programok megvalósításához, a rendszer kipróbálásához, az intézményrendszer működtetéséhez, s a folyamatok hatásainak méréséhez. A jelezett időszak átlépi a választási ciklust, de az előkészítése lényegében megkezdődött, hiszen a programozás mindegyik régióban folyik, sőt annak nagyobb lendületet adhat a modell elvi és gyakorlati támogatása. A nemzetgazdasági tervezésben is nő az időtávban gondolkodás, a gazdaság stabilitása biztosíthatja a decentralizált forrásokat, a régiók további intézményi kiépítésében vélhetően 2006-ig lépni szükséges, gondolunk itt a *politikai–közigazgatási régiók kiépítésére.*

A *finanszírozás stabilitását garantálni kell,* s azt szerződésbe kell foglalni. A francia tervszerződés mintájára a régió mint közvetítő, egy *intraregionális tervszerződésbe* foglalja a fejlesztésekben részt vevő területfejlesztési szereplők szándékait. Továbbá ehhez a tervszerződéshez csatlakozik a kormányzat, garantálva a decentralizált forrásokat, megjelölve egyben azok felhasználásának módját és jellegét. A kétoldalú egyeztetések szükségesek tehát a finanszírozási rendszer működtetéséhez, ennek csomópontja a régiós intézményrendszer (a fejlesztési ügynökség), amely közvetítő, koordinátor szerepet vállal, hozzájárulva a régió fokozatos kialakuláshoz. A tervszerződés négy éves időtartamra szól, éves bontásban megadva a fejlesztési források szerkezetét, azok kedvezményezetteit, illetve megvalósítóit.

A tervszerződés alapját a *minimális program* képezi, ami a regionális és a kormányzati egyeztetések alapján jön létre, s egyben az alapját jelenti a forrásgyűjtésnek, illetve annak szerkezetének. A minimális programnak az a fejlesztés tekinthető, amit a tervezés időszakában a régió a kormányzati és a regionális szereplőkkel garanciák mellett meg fog valósítani. Ehhez a szereplői körök a támogatást biztosítják, így az önkormányzatok a regionalizált helyi iparűzési adóhányadot (például az összes programérték 10%-a), a területfejlesztés további szereplői a saját forrásaikat, s a központi támogatásokat, illetve a nemzetközi forrásokat. A minimális programon túl a régió fejlesztéseket valósíthat meg, de azok már nem képezik a tervszerződést tárgyát, arra a szereplők más jellegű megállapodásokban egyezhetnek meg. A minimális program elvére épülő finanszírozás tükrözi a régió gazdasági potenciálját, nem preferál és diszpreferál, erősíti az alulról építkezést, de ugyanakkor nem küszöböli ki a nemzeti fejlesztéssel való harmonizálást, sőt a nemzetközi források igénybevételét sem.

A minimális program elve persze automatikusan nem teszi lehetővé a regionális különbségek csökkentését, ezért el kell különíteni a regionális alapprogramot, mint a felzárkóztatás programját az elmaradott régiókban ettől a struktúrától, s annak finanszírozását teljes mértékben állami forrásokból kell biztosítani, aminek a megvalósítása történhet decentralizált módon. Erre a *felzárkóz-*

tatási alapprogramra szinten célszerű tervszerződést kötni, mivel azok bizonyos elemei összekapcsolódhatnak a minimális programmal, így mindkét program biztonságát garantálni kell.

A tervszerződést csak az Európai Unió GDP-jének 75%-a alatt lévő régiókkal kell megkötni, ezen régióknál lehet a finanszírozási modellt alkalmazni. Javasoljuk, hogy Budapest – az Európai Unió tagországainak számos fővárosához hasonlóan – önálló régió legyen, kerüljön ki a közép-magyarországi régióból, s az is önálló regionális egységként szerepeljen. Budapest vonatkozásában, tekintettel a főváros gazdasági és társadalmi súlyára illetve befolyására nem tartjuk indokoltak a központi alapok decentralizációját, illetve már működik a helyi adó regionalizációja, a fővároshoz rendelése, viszont az országos alapok pályázatán a területi szereplők azonos eséllyel indulhatnak.

A működés fontos szempontjának tartjuk a kölcsönös részvételt a pályázatok elbírálásában, ez azt jelenti, hogy az országos alapok érdekei a decentralizált elosztásnál éppen úgy képviselve legyenek, mint az országos programoknál a régiók érdekei. Fontos a pályázati tapasztalatokat és ismereteket átadni, az elveket egyeztetni, az érdekeket érvényesíteni.

Jegyzetek

[1] A tanulmány a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium számára folytatott a „Regionális szintű területfejlesztés finanszírozási rendszerének megalapozása" c. kutatás zárótanulmány alapján készült. (Témavezető: Rechnitzer János – szerk. Lados M. 2000.)

[2] A kutatás keretében 2000. március és április folyamán összesen 16 mélyinterjú készült a kormányzati szinten a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési, a Gazdasági, a Pénzügyi és Belügyminisztérium, valamint az Országos Területfejlesztési Központ vezető tisztviselőivel; régiós szinten – Közép-Magyarország kivételével – valamennyi régió; továbbá a decentralizált célelőirányzatok kedvezményezett megyei közül Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye fejlesztési ügynökségének vezetőivel.

[3] 1997–1999 között három megye volt a decentralizáció kedvezményezettje: Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg. A többlettámogatás alapja az adott megyék hároméves – 1997–1999 – középtávú fejlesztési programja. A programok megvalósulásáról, a többlettámogatások felhasználásáról – kormány előterjesztésként, az FVM megbízásából – a Terra Kft. készített egységes szempontú, átfogó és részletes értékelést (2000. március). 2000-től Békés és Somogy is bekerült ebbe a körbe. Az öt megye az egyes kijelölt célelőirányzatok 20%-át kapja meg, amelyből 6–6% Borsod-Abaúj-Zemplén, illetve Szabolcs-Szatmár-Bereg; 3–3% Nógrád és Somogy; 2% pedig Békés megye részesedése. A decentralizációba bevont központi célelőirányzatok jelenleg a következők:

a) Megyei területfejlesztési tanács döntési körébe tartozó decentralizált célelőirányzatok: mezőgazdasági, meliorációs, erdőtelepítési, vidékfejlesztési, gazdaságfej-

lesztési, turisztikai, műszaki-fejlesztési, szociális válságkezelési program, nemzeti örökségvédelem program, közmunka, valamint a Központi Környezetvédelmi Alap.

b) Dekoncentrált szervek döntési körébe tartozó decentralizált célelőirányzatok: Útfenntartási, Vízügyi, Munkaerő-piaci, valamint a Foglalkoztatási Alap.

Irodalom

Csillag I. (szerk.) (1999) *A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok.* Budapest, Pénzügykutató.

Faragó L. (1998) Javaslat a megyék és a tervezési-statisztikai régiók támogatási eszközrendszerére és a programok végrehajtásának intézményrendszerére. Pécs. Kézirat.

Forman B. (2000) *Regionális politika az Európai Unióban.* Budapest, VÁTI.

Horváth Gy. (szerk.) (1997) *Az Európai Unióhoz való csatlakozás és a magyar regionális politika továbbfejlesztése.* Kutatási zárótanulmány. Pécs. Kézirat.

Horváth Gy.– Illés I. (1997) Regionális fejlődés és politika. *Európai Tükör Műhelytanulmányok.* 16.

Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe – Territorial Restructuring and Political Change.* Northampton, Edward Elgar.

Lados M. (szerk.) (1998) A területfejlesztés térségi irányítása – Az állami fejlesztési támogatások decentralizációja – a regionális és helyi fejlesztési források bővítési lehetőségei. Győr. Kézirat.

Lados M. (szerk.) (2000) Regionális szintű területfejlesztés finanszírozási rendszerének megalapozása. Győr. Kézirat.

Rechnitzer J. (1996): A helyi gazdaságfejlesztést segítő különféle állami alapok területi felhasználása. Győr. Kézirat.

Tájékoztató a hátrányos helyzetű megyék (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg) 1997–1999. évi középtávú fejlesztési programjainak megvalósításáról. Előterjesztés a Kormány részére (2000) Budapest, FVM.

Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón
© *Szerkesztette: Horváth Gy.–Rechnitzer J., Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000.*

ÁLLAMHATÁROK ÉS REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Hardi Tamás

Európa történelmi öröksége, hogy területét viszonylag kis területű államok határai osztják fel. Az egységes nemzetállamok kialakulásával – a francia forradalomtól kezdődően – különleges jelentőséget kaptak az államot a többi államtól elválasztó határok, melyek a központi hatalom szuverenitásának alapvető pilléreivé váltak, s fejlődtek a mai értelemben vett államhatárokká. Az erősen központosított államhatalom az országok térszerkezetét is a saját képére formálta, s így általában – ha nem is minden esetben – a határ menti térségek perifériává váltak az országok központi területeihez képest. A határok állam- és nemzetformáló szerepének felerősödésével a földrajzi gondolkodók figyelme is ebbe az irányba fordult, s a XIX. sz. végétől kezdve több politikai földrajzi iskola egyik központi témájává vált (pl. *Ancel* 1999; *Guichonnet–Raffestin* 1974; *Mackinder* 1999; *Prescott* 1987; *Ratzel* 1999). Tevékenységük elsősorban a határok kifejlődésére, változásaira valamint az állam és a nemzet létére gyakorolt hatásaira terjedt ki. A határok elméletével foglalkozó kutatások jelentős visszaesését okozta, hogy a témát, elsősorban Ratzel műveire alapozva a fasizmus ideológusai saját tevékenységük igazolására használták fel. A második világháború utáni időszakban a szocialista tábor országaiban a politikai földrajz, s ezen belül a határok kérdése is a nem kívánatos kutatási területek közé tartozott, a határ menti együttműködésekről pedig a rendszer felépítéséből adódóan szó sem lehetett. Európa nyugati felén viszont az egységesülő térség egyik jelentős problémájává vált a határ menti periférikus területek fejlesztése, mivel azok az integráció egyik erős gátjává váltak, mintegy „szakadásokat" okoztak a közös térben (*Courlet* 1988). A kutatások így inkább a gyakorlat felé fordultak, s egyre nagyobb hangsúlyt kapott a határ menti területek vizsgálata, s ezen belül, elsősorban a nyolcvanas években a EK kezdeményezéseinek köszönhetően a határ menti együttműködések elméleti és gyakorlati vizsgálata (pl. *Ratti* 1993).

A határ menti térségek kutatása Magyarországon már a nyolcvanas évek végén megkezdődött, de igazi jelentősége csak a rendszerváltás után következett be, mikor a megnyíló határok, az önkormányzati rendszer bevezetése megteremtette a területi szereplők, önkormányzatok, intézmények, civil szervezetek

határon átnyúló kapcsolatainak önálló kezdeményezésű és szervezésű kialakítását, így a kapcsolatok számának fejlődésével, és az EU támogatási elveinek megjelenésével a hazai kutatók figyelmének is a középpontjába került ez a téma (pl. *Golobics* 1995; *Nárai–Rechnitzer* 1999; *Ruttkay* 1995).

Az önkormányzatok közötti kapcsolatfelvételtől kezdve a regionális szintű, gyakran több országot érintő, határon átnyúló együttműködésekig a kilencvenes évek az együttműködés-alapítások reneszánszát hozta el. Ezek számba vétele nehéz feladat lenne, hiszen gyakran kevés publicitást kapó iskolai, önkormányzati együttműködésekről van szó. Zászlóshajóknak elsősorban az euroregionális együttműködések tekinthetők, melyeknek szervezése szinte valamennyi kelet-közép-európai és kelet-európai, illetve balkáni államban megindult, legtöbbször PHARE segítséggel, de gyakran más forrásból is. Ezek az eurorégiók, illetve azoknak megfelelő regionális együttműködések feladata egy határon átnyúló intézményhálózat kialakítása, s az, hogy keretül szolgáljanak olyan fejlesztési programoknak, melyek kettő vagy több országban elhelyezkedő régiót is érintenek. Kétségtelen tény azonban, hogy a nagyszámú kezdeményezés jelentős része csak hellyel-közzel tölti be a feladatát, tevékenységük formálissá vált.

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy hogyan hat a határ jelenléte a határ menti területek fejlődésére, milyen körülmények befolyásolják a sikeres határ menti együttműködések kialakulását. Mivel a sikeres együttműködés egyik alapjaként határozhatjuk meg az együttműködés területén élők nyitottságát a határ másik oldalán élők felé, ezért esettanulmányként nem valamely határ menti együttműködés leírását, hanem egy konkrét, a határ menti lakosság körében végzett vizsgálat eredményeit közöljük tanulmányunk végén.

A határ és a határ menti területek

A határok liberalizálásának folyamata felerősíti azt az igényt, hogy megismerjük az ezzel együtt járó pozitív vagy negatív hatásokat. „A barrierek és a határok természetesen kritikus, de gyakran alábecsült szerepet játszanak a térbeli és a társadalmi–gazdasági fejlődés során, pedig a történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy a barrierek lebontása alapvető hatást fejt ki egy régió vagy egy nemzet fejlődésében." (*Batten–Johansson* 1991)

Prescott szerint a határ menti területekre vonatkozó földrajzi szempontú kutatások fő irányai: 1) a határ mint a kultúrtáj eleme, 2) az államhatár által a határtérségre és a gazdasági tevékenységre gyakorolt hatások, 3) a határ hatása a határ mentén élők attitűdjeire, 4) a határ állami politikára gyakorolt hatása (*Prescott* 1987, 159–174).

A határtérség földrajzi értelemben mindig periféria egy államon belül. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy gazdasági, politikai értelemben ne nőhetne

túl a perifériikus helyzetű térségek kiszolgáltatottságán a centrum térségekre jellemző folyamatok dominanciájával. Maga a határ léte mindkét irányú fejlődést involválhatja, attól függően, hogy milyen a jellege, mennyire átjárható, ami elsősorban a politikai akarat megnyilvánulása, valamint milyen fejlettségű területek helyezkednek el a határ két oldalán.

Fontos meghatározni, hogy mit is nevezünk határ menti területnek. A különböző vizsgálatok során eltérően definiálták a vizsgálat tárgyát képező földrajzi teret, azokat a területi egységeket, amelyekre a vizsgálat irányult. Általában jellemző, hogy a felhasznált adatok aggregációs szintjének (település, kistérség, megye) azon képviselőit vonták be az elemzésbe, melyek valamely államhatárral érintkeznek. Az aggregációs szint megválasztása természetesen függ attól, hogy milyen irányú a vizsgálatunk, hiszen a határ bizonyos gazdasági, politikai hatásai nagyobb területen érvényesülnek, míg pl. a társadalmi kapcsolatokra gyakorolt hatását elsősorban a határhoz legközelebb eső településeken fejti ki. Mindazonáltal a „határ menti" területek meghatározása a kutatások során az alapvető statisztikai egységek határral érintkező részének bevonásával történik. Ennek hátránya, hogy települési szintű elemzésnél nagyon leszűkíti azt a sávot, melyet vizsgálunk, így olyan fontos területek is kimaradhatnak, amelyek életére komoly hatást fejt ki a határ, de nem érintkeznek közvetlenül az államhatárral (pl. a legközelebbi város). A másik véglet a megyei szintű elemzés, melynek hibája, hogy nagyon nagy területet fog át, hiszen Magyarország legtöbb megyéjének van államhatárral közös határa, így a határok hatásának vizsgálatához olyan adatokat használunk fel, melyek azon helyek adatait is tartalmazzák, ahol a határok hatása már igencsak kevésbé érvényesül. A kistérségi lehatárolás már a településinél nagyobb mélységet nyújt a határ mentén, bár néhol hasonló hibákat rejthet magában, mint a települési szintű elemzés.

A határ menti terület fogalmának meghatározásához kiinduló pontnak a szakirodalom egyik legismertebb definíciója használható: „A természetes tér azon részére vonatkozik, ahol a gazdasági és társadalmi életet direkt módon és jelentősen befolyásolja egy nemzetközi határ jelenléte. Ebben az értelemben megkülönböztetünk nyitott vagy potenciálisan nyitott régiókat, elzárt régiókat." (*Hansen* 1977). A vizsgálatok során tehát a korábbi aggregációs szintek használata mellett el kell szakadni attól az alapelvtől, hogy csak azokat az egységeket tekintsük a határ menti terület részének, amelyek határosak az államhatárral. Így külön kutatást igényelne annak meghatározása, hogy a települések mely köre az, ahol a határ jelenléte valamilyen direkt társadalmi, gazdasági hatást vált ki.

A határok fejlődése és tipizálása

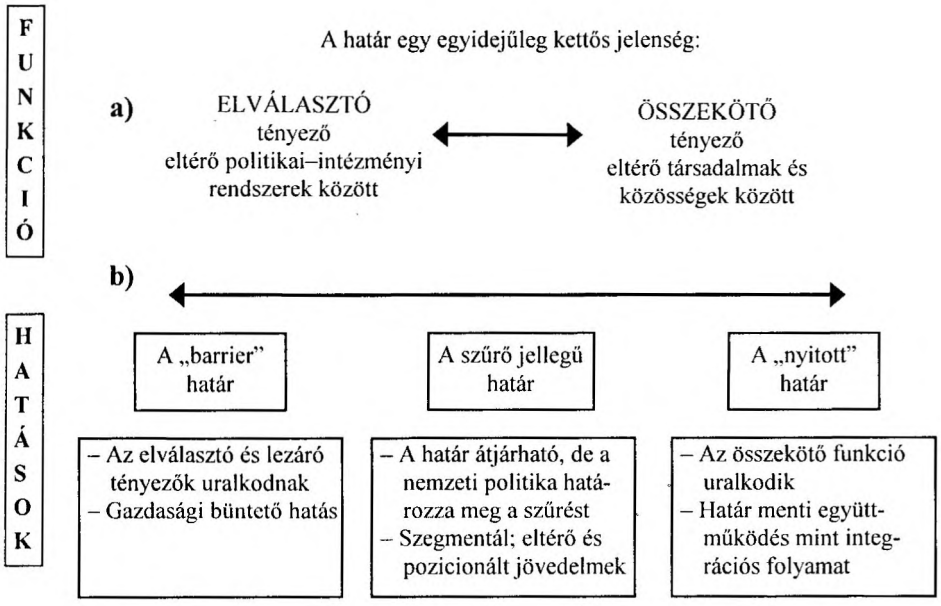
Mint a bevezetőben említettük, a mai értelemben vett államhatár fogalma a modern állam kialakulásához köthető. Ez nem jelenti azt, hogy a korábbi, elsősorban birodalmi határok ne töltöttek volna be hasonló szerepeket, mint a maiak, azonban funkciójukban némileg mások voltak. A birodalmi határok, pl. a Kínai vagy a Római Birodalomban a katonai védelmet szolgáló vonalak voltak. Ezek mintegy „izobárként" vették körbe a központi területek körül húzódó gyenge perifériákat, semmi közük nem volt valamely „nemzeti" területhez. Elválasztó szerepük nemcsak térbeli, hanem „időbeli" is volt, hiszen a korabeli civilizáció magas fokán álló területeket a legtöbb esetben nem más államoktól szeparálták el, hanem a civilizálatlan világtól, a barbároktól, s így mintegy folyamatos „frontier" teljesítettek szolgálatot (*Guichonnet–Raffestin* 1974). A birodalmak a védelmi vonal ideális kialakítására törekedtek, így ezek a vonalak részben térben is változtak, részben jelentős védelmi berendezéseket alakítottak ki rajtuk (Kínai Nagy Fal, Limes, Traianus Fala), részben a perifériák katonai felvonulási területek voltak (lásd. a pannoniai katonai táborok nyomai). A középkorban a feudális vazallusi rendszer elsősorban a hierarchiára, a személyes függőségekre épült, s kevésbé a területiség elvére. Így a hatalmi terekben jelentős diszkontinuitások léptek fel időről időre, enklávék jöttek létre, a határok sűrűn változtak (*Guichonnet–Raffestin* 1974). A határok pontos kijelölése csak a tudomány fejlődésével valósulhatott meg. A modern nemzet- és államfelfogás kialakulásával pedig a határ, mint a nacionalizmus alapja egyfajta szakrális jelentőségre tett szert, másrészt az európai államok között a XVIII. századtól kialakuló ún. egyensúly-politika központi elemévé vált, s e politika összeomlása, tehát az első világháború után is a nagyhatalmi politika első számú eszköze maradt. A második világháború után, az integrációs törekvések és a nemzeti önrendelkezés általános deklarálása eredményeként már hatalmi–politikai szerepe átalakult, s inkább az integrációkon belüli határok szelektív lebontása, s a külső határok szűrő jellegének erősítése kapott hangsúlyt a határok térbeli megváltoztatásával szemben.

Leggyakrabban a határok funkcionális tipizálásával találkozunk a szakirodalomban (*Nemes Nagy* 1998; *Ratti* 1993). Az államhatárok funkciójukat tekintve az eltérő struktúrákat elválasztják egymástól, valamint az eltérő jellegű területek között összeköttetést teremtenek. Ezek a funkciók gyakorlatilag folyamatosan jelen vannak minden államhatár esetében *(1. ábra)*, s hatásukat tekintve a határ lehet elválasztó, szűrő és nyitott jellegű.

Teljesen zárt határra a történelemben nem nagyon találunk példát, hiszen a teljes zárás fizikailag szinte lehetetlen, s politikailag is értelmetlen még a legtotalitáriusabb rendszerek számára is. Viszont teljesen „nyitott" határ sincs. A határ teljes kinyitása, szűrő és elválasztó funkciójának teljes mértékű leépítése

1. ábra

A határ funkciói és hatásuk



Forrás: Ratti 1993.

magának a határnak a megszűntét jelenti, s csupán az egykori határrégiók különbözősége jelzi az egykori államhatár jelenlétét. Erre csak akkor találunk példákat, ha egy ország egy másik kárára módosítja a határokat, vagy két, korábban különálló állam egyesül egy közös államalakulatba, s a korábbi határrégiók egy állam belső területévé válnak. Ilyen terület jött létre a két német állam egyesítésekor (*Ante* 1991). Az államok közötti integrációs folyamatok során az integrációban részt vevő államok megtartják szuverenitásukat, így a könnyen átjárható határok, ha mást nem is, de a szuverén állam felségterületét, a közösségi jogkörbe át nem adott belső ügyekben történő szabad intézkedési területeit választják el egymástól. A továbbiakban bármely állam szabad döntése, hogy az integrációs folyamatból kiválva határainak elválasztó jellegét újból megerősítse, és a korábban a közösbe átengedett kompetenciáit visszavonja saját hatáskörbe (ez a döntés természetesen elméleti lehetőség, realitása ritkán van). Manapság a köznyelvben szívesen beszélünk „nyitott határ"-ról, a határok nyitottságáról, azonban tisztázni kell, hogy ez a nyitottság a lakossági, gazdasági és politikai tranzakciók előtt támasztott adminisztratív akadályok mértékének változását jelenti, s nem a határátlépés ellenőrizetlenségét. A nyitottság mértéke

folyamatosan változik, s pozitív és negatív irányba egyaránt mozdulhat az adott nemzetközi szituációnak megfelelően. E változásnak az ellenőrzéséről a szuverén államhatalom soha nem fog lemondani, mivel szuverenitásának egyik alappilléréről van szó, így a politika mindig kitüntetett figyelmet fog fordítani a határterületekre. E szerint a „szűrő" jellegű és a „nyitott" jellegű határ közötti különbség lényege az, hogy míg az első esetben lényegében az államok külön döntik el, hogy mit, kit és milyen mértékben engednek át határaikon, addig az utóbbi esetben ezt mindig közösen állapítják meg, illetve a megállapítás jogát egy közös szerv (l. EU belső határai) birtokolja.

Egy határ aszerint, hogy mely funkcionális elem dominanciája jellemző rá, eltérően hat a két oldalon található határ menti területekre.

- A zárt, erősen korlátozó határ minden esetben a periférikus folyamatokat és jellemzőket erősíti az adott területen. Az adott országban így a határ mente földrajzi, gazdasági és társadalmi értelemben egyaránt perifériává válik, ha ez a zártság hosszú távú, évtizedekben mérhető. A védekező politikai akarat megakadályozza a gazdasági és infrastrukturális beruházásokat, a természetes vonzáskörzetek lezárása a méretgazdaságosság elvén akadályozza a városok és gazdasági egységek piackörzeteinek kialakítását, a határ és a vele járó határsávi ellenőrzések a lakosság életét teszik nehezebbé. Mindezek a határ menti gazdaság, infrastrukturális ellátottság és az életminőség leértékelődését vonják maguk után. Így jellemző folyamattá válik az elvándorlás, a határ menti területek lakosságának elöregedése, a rosszabb életkörülmények kialakulása.
- A szűrő jellegű határ a szabad mozgást ugyan nem akadályozza, azonban ugyanaz jellemző rá, mint bármely „szűrő" funkciójú dologra, vagyis a másik oldalon nem kívánatos jelenségek a szűrő külső oldalán gyűlnek fel, ami az ilyen típusú határ menti területek közül legalább az egyik számára sok nehézséget okoz. A határok szűrő funkciójának erősödését általában az eltérő árrendszerek gazdasági érdekei, az életszínvonalbeli különbségek, illetve a magasabb életszínvonal megvédése, esetleg eltérő politikai, ideológiai rendszerek védekező reflexei szorgalmazzák. Mindenképpen elmondható, hogy a határ ilyen szűrő funkciójának kijátszása az átlagnál magasabb gazdasági haszonnal kecsegtet az egyén számára, ezért jellemzővé válik a határ mentén a fekete gazdaság erősödése, a csempészet, a gazdasági vagy politikai okokból emigrálók embercsempészete. Mindezek a jelenségek önmagukban is és az ellenőrzések erősödésén keresztül is ismét a társadalmi terheket növelik a határ mentén. Természetesen az említett különbségek megfelelő regionális alapok megléte esetén a terület legális gazdaságának fejlődését is szolgálhatják. A kérdés

az, hogy a társadalom számára ez a szaldó (nehézségek kontra gazdasági előnyök) pozitív lesz-e vagy negatív.

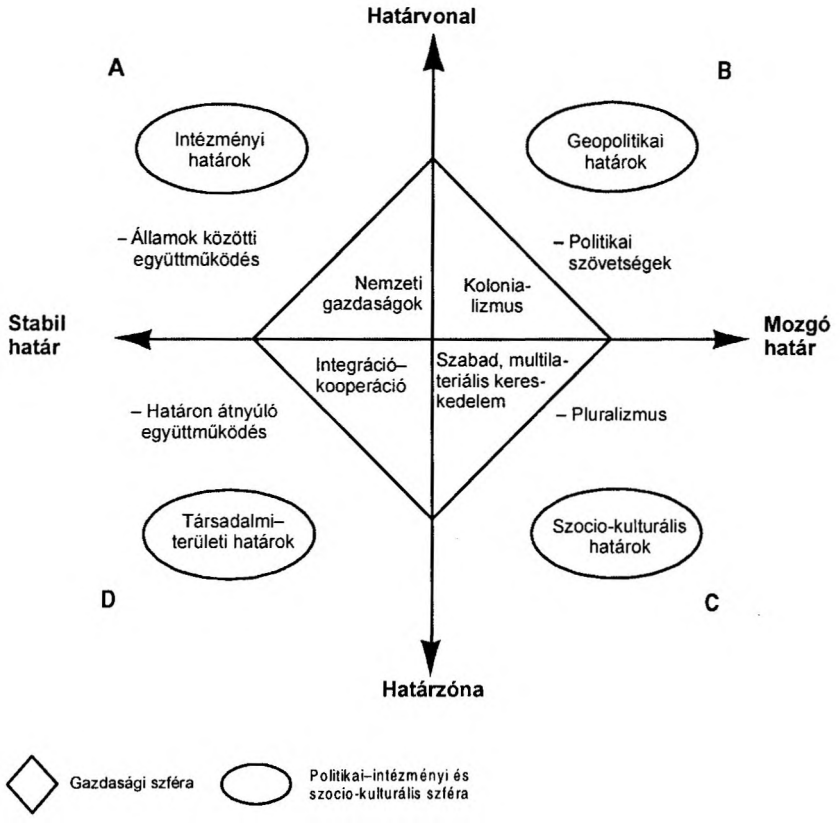
- A „nyitott" határt a fentiek ismeretében a kifejezés használhatósága érdekében úgy definiálhatjuk, hogy olyan államhatár, amely a lakossági és gazdasági tranzakciók, szállítások mozgását a megvalósulási fázisban már nem korlátozza, vagyis a határ konkrét átlépése magán vagy üzleti ügyben akadálytalan, mivel az átlépés ellenőrzése, engedélyezése vagy megakadályozása nem eseti kérdés, hanem e funkció dominanciájától függően előzetesen megállapított keretek szabályozzák. Ha ez a funkció dominál egy határon, úgy megvalósulhat a lakosság, a munkaerő, a tőke és a javak szabad áramlása, illetve ennek szabályozásához kapcsolódó adminisztratív tevékenység a mindennapokban nem lesz érezhető. Ebben az esetben nyílik a legteljesebb mód arra, hogy a korábban periférikus helyzetű területek gazdaságai összekapcsolódjanak, s a korábban korlátozottan rendelkezésre álló gazdasági tér minden irányban kiterjedhessen, s a határ menti területek komparatív előnyeiket kihasználva, egymást támogatva fejlődhessenek, s perifériikus jellegüket levetkőzhessék. Ebben a megközelítésben a határtérségek gazdasági fejlődését már nem a politikai–intézményi különbségek befolyásolják, hanem a szomszédos területek komparatív előnyeinek kombinációi (*Courlet* 1988). Itt már nem határtérségről (border region), hanem határon átnyúló térségről (transborder region) beszélhetünk. Ebből az „open borders" megközelítésből fejlődött tovább a „transbordering economies" fogalma (*Hansen* 1983).

Megállapítható tehát, hogy a határ átjárhatóságának mértéke szerint egyre kevésbé határvonalról, mint inkább egy funkcionális térről, határzónáról beszélhetünk, ahol a gazdasági és társadalmi kontaktusok megvalósulnak. Ratti (1993) határ tipológiájában fontosnak ítélte még a határok történelmi változását, vagyis azt, hogy a határ térben stabil-e vagy változik, mozog. Így egy, két tengelyből álló rendszerben ábrázolta az egyes határtípusokat *(2. ábra)*.

Ha a fenti ábra alapján elgondolkodunk azon, hogy a határ menti együttműködések kialakulásának és fejlődésének milyen feltételei vannak térségünkben, akkor megállapíthatjuk, hogy határaink jelentős részét az „A" negyedbe képzelhetjük. Térségünk országaiban a kilencvenes években sokkal inkább az erősödő nemzetállami törekvések, s a központi irányítás dominanciája volt a jellemző, semmint a retorika szintjén annyit hangoztatott decentralizáció. Ehhez még hozzájárul az, hogy számos kis nemzetállam kialakulásának lehettünk a tanúi, ami határaikat inkább a „B" negyedbe helyezi. Az igazi, gyümölcsöző és sokoldalú határ menti együttműködés tere a „D" negyed. Az ebbe az irányba való törekvés (EU integráció) kapcsán jön létre a legtöbb, működésre alkalmas kooperáció. E logika alapján ezen együttműködések támogatása segítette az EU

2. ábra

Az alapvető határ-problémák szerint felállított tipológia



Forrás: Ratti 1993.

országait az „A" negyedből a „D" negyedbe jutni. Ez az átalakulás gazdasági és politikai szükségszerűség volt. A nemzetállamok határ menti területei összekapcsolódtak. Kicsit más a helyzet térségünkben. Az együttműködések gazdasági és politikai súlya mellett lényeges nemzeti–nemzetiségi összekapcsoló szerepük is. Ez Nyugat-Európában sem elhanyagolható (lásd. pl. Alsace), hiszen az állam- és etnikai határok ott sem esnek mindig egybe, de igazi hangsúlyt térségünkben kap. A magyar–román és a magyar–ukrán határon feltárt viszonylag kis számú határ menti önkormányzati kapcsolat jelentős része azonos nyelvű/nemzetiségű másik oldali partnerrel jött létre (*Baranyi–Balcsók–Dancs–Mező* 1999), s kevésbé gazdasági megfontolások alapján, addig nyugati határainknál a nyelvi kritérium kevésbé jellemző (*Hardi–Nárai* 1999). Ez leginkább a nyugat- és közép-európai nemzetfelfogás és nemzetállam-fejlődés különbsé-

geire vezethető vissza (*Glatz* 2000; *Szűcs* 1974). Így sajnos több állam kimondott, kimondatlan törekvése térségünkben, hogy a „C" negyedbe tartozó etnikai, kulturális határokat az „A" negyedbe tartozóvá változtasson. Ezek a folyamatok a legkevésbé sem kedveznek az együttműködéseknek (bár több országban a retorika és a politikai taktikázás szintjén megjelennek az együttműködési törekvések), s jó, ha nem torkolnak konfliktusokba (bár erre is van bőven példa).

A határok funkcióinak a határ menti területekre gyakorolt hatásának vizsgálata után érdemes ezen területek oldaláról is megközelíteni a kérdést. Mint láttuk, a határ nem csupán akadályt jelenthet egy terület gazdaságának és társadalmának fejlődése előtt, hanem kitüntetett fejlődési potenciált is rejthet magában. Az, hogy az adott funkciójú határ nehézségei vagy a fejlődési lehetőségei éreztetik-e inkább a hatásukat az adott határ menti területen, az a terület adottságaitól is függ. Földrajzi helyzete alapvetően meghatározó, tehát kérdés, hogy a terület hol helyezkedik el a saját, illetve a szomszédos ország centrumtérségeihez viszonyítva; milyenek a saját belső társadalmi–gazdasági folyamatai, perifériára vagy fejlődő térségre jellemzőek-e inkább? Mindezek alapján háromféle kategória állítható fel aszerint, hogy milyen típusú térségek találhatók egy határ két oldalán: periféria találkozik perifériával, periféria centrummal vagy centrum találkozik centrummal. Egyértelmű, hogy a centrum jellegű területek a határok nyújtotta gazdasági lehetőségeket inkább ki tudják használni, míg a periférikus területek a nehézségek hatására külső beavatkozások hiányában sokkal inkább megszenvedik a káros következményeket, s társadalmukban a határ menti negatív jelenségek sokkal erősebb eróziót váltanak ki. Mindez kihat a kapcsolatok jellegére is. Nyilvánvaló, hogy a fejlődő térségek a kapcsolatok építésében, a határátlépés könnyítésében érdekeltek, így ezek fejlesztését fogják szorgalmazni helyi és országos szinten egyaránt. Itt a kapcsolatok széles skálája lesz megtalálható a lakossági, intézményi és gazdasági szférában egyaránt. Ezzel szemben a periférikus helyzetű területeken a kapcsolatok kialakulása lényegesen kisebb réteget érint. A hivatalos kapcsolatok ritkábbak, fontosabbá válik a fekete kapcsolatok láncolata, így az azok hasznát élvezők köre is szűkül.

Magyarország határ menti térségeiben végzett felmérések példákkal igazolják, hogy a periférikus térségek esetében a kapcsolatok ritkábbak, s jellegük is más (*Baranyi–Balcsók–Dancs–Mező* 1999; *Hardi–Nárai* 1999), mint a dinamikusabb területeken. Ez a különbség megfigyelhető határszakaszonként, de megfigyelhető a határszakaszokon belül is. Itt elsősorban az adott kistérség határátkelőkhöz viszonyított földrajzi helyzete határozza meg a kapcsolatokat. Az osztrák határon végzett felméréseink szerint a mindennapi településközi kapcsolatok fejlődését nagymértékben elősegíti a kis határátkelők nyitása, melyek ellentétben a nagy nemzetközi határátkelőkkel viszonylag kevés negatívummal járnak, ugyanakkor létrehozzák a természetes térségi interakciókat. Jellemző példa Fertőd esete, ahol a határátkelő megnyitása jelentős forgalmat

gerjesztett. Fertőd, Kapuvár az osztrák oldal fontos bevásárlási célpontjává vált, magyar oldalról könnyebbé vált a napi ingázás a másik országba. Ezek a kis határátkelők elősegítik, hogy a korábban elzárt települések lokális gazdasága hasznot húzzon a határmentiségből, mely haszon máskülönben csak a nagy határátkelők környékén, illetve a bevezető utak nagyobb városaiban csapódna le. Ugyanakkor a napi átkelési lehetőség hozzájárult ahhoz is, hogy az osztrák oldal lakosai magyar oldalon vásároltak földet, de lakóingatlant is. Ez a jelenség természetesen nem minden szempontból pozitív, de mindenképpen hozzájárult a faluképek javításához, az ingatlanok értékének emelkedéséhez. Természetesen a határtérség jellemzőitől függ, hogy ezek a kis határátkelők valóban a további fejlődést segítik elő, vagy csupán a benzincsempészek nyugalmasabb átkelését szolgálják.

Ezek a határátkelők rendkívül fontos infrastrukturális hátteret biztosítanak ahhoz, hogy a korábban egy pontból (nagy határátkelőhely) a fő közlekedési utak mentén terjeszkedő gazdasági hatások térségivé váljanak, s horizontálisan mind nagyobb területek kapcsolódjanak be a két terület közötti vérkeringésbe.

A kapcsolatok és az együttműködések

A határon átnyúló kapcsolatok széles skálája ismeretes a gyakorlatban. A kapcsolatban résztvevők köre szerint a *3. ábra* rajzolható fel. A kapcsolatok jellegét és megvalósulását természetesen nagyban befolyásolja a részt vevő országok adminisztratív, területi irányítási berendezkedése, gyakorlata, az egyes szintek döntési kompetenciája. Intézményes kapcsolatok hatékony létrehozására csak ott van mód, ahol a határ menti területi egységek közvetlenül kommunikálhatnak, s nem kell ehhez az országos központ diplomáciai útjait igénybe venniük. Ez utóbbi forma volt jellemző a nyolcvanas évek határ menti kapcsolataira Magyarországon.

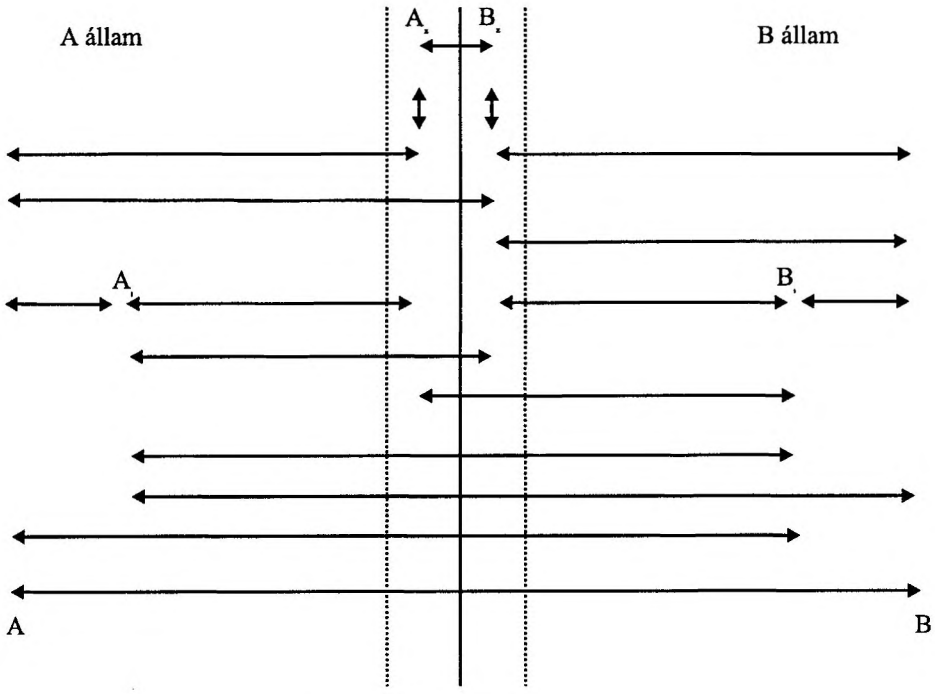
A legegyszerűbb és legközvetlenebb a településközi kapcsolatok kialakítása, önkormányzati, lakossági szinten. Fontos cél egymás megismerése, a közvetlen kontaktus deklarálása. A nyolcvanas évek végén meginduló ilyen jellegű kapcsolatok első számú személyes élménye a korábbi lezárt tér megnyílása volt. A határ mentén élők tudati terében élővé vált a másik oldal, a „másik világ" részben a mindennapok részévé vált.

A projekt szintű együttműködések bizonyos programok, projektek minél hatékonyabb lebonyolítása érdekében jönnek létre, s nagyon fontosak a közös gazdasági, fejlesztési tevékenység tanulásának folyamatában. Ennek során sok olyan nehézséggel (intézményi, gazdasági fejlettségi, strukturális) kell megküzdeni, melyek a korábbi kulturális–társadalmi kapcsolatokban nem tudatosultak, vagy a korábbi „gazdag nagybácsi, szegény, de segítendő rokon" kapcsolat

elhomályosította, s változtathatatlannak minősítette azokat. A projektek előkészítése, a finanszírozás kemény feltételei tudatosítják mindkét oldalon, hogy közös érdekről, s nem az egyik oldal megsegítéséről van szó, így egyenrangú, közös munkát és áldozatvállalást igényel.

3. ábra

A kapcsolatok típusai a határ menti területeken



A_2	B_2	Határ menti területek
A_1	B_1	Regionális (területi) központok
A	B	Nemzeti (szövetségi) központok

Forrás: Meinghi 1991.

Az együttműködések magasabb szintjét képezi az intézményesülésük. Ösztönzi a hosszú távú, stratégiai gondolkodást. A létrejövő intézmények létrehozásának (titkárság, munkacsoport stb.) alapelvei a következők lehetnek (*Rechnitzer* 1999):

- partnerkapcsolat és szubszidiaritás,
- az állampolgárok minél szélesebb körű tájékoztatása,

- elhivatott egyének szerepvállalása,
- politikusok bevonása az együttműködésbe minden szinten,
- egyenlőség (egyenlő képviselet a határ mindkét oldalán).

A legmagasabb szintű együttműködési struktúráknak jelenleg az eurorégiókat tekinthetjük, valamint azokat a határon átnyúló regionális együttműködéseket, amelyek nem viselhetik az eurorégió nevet (mivel kívül esnek az EU-n és nem is határosak vele), de e kategóriának adekvát együttműködéseket hoznak létre, s céljaik, működési elvük hasonló. Az eurorégióknak nemzetközi irányító tanácsuk, munkaszervezetük van, gazdasági, környezetvédelmi, szociális és intézményi problémákkal foglalkoznak, és „az ilyen tevékenységek ... koncentrálásától azt remélik, hogy olyan kritikus tömeget érnek el (gazdasági értelemben), amely erősíti a határ menti térségek kohézióját, illetve felkelti a magánbefektetők és intézmények érdeklődését" (*Rechnitzer* 1999, 28). Ma Magyarországon Somogy megye kivételével[1] minden határ menti megye tagja valamely euroregionális együttműködésnek, sőt Jász-Nagykun-Szolnok megye, bár nem határos egyetlen más országgal sem, kettőnek is *(4. ábra)*.

Az euroregionális együttműködések sikerét nagyban elősegíti az alacsonyabb szintű együttműködésekben szerzett tapasztalat. Ez a tapasztalat segíti a munka hatékonyságát, a partner ismeretét, s az eurorégió céljainak, tevékenységének legitimitását széles körben. A valóban sikeres, felfelé törekvő határ menti területekre jellemző az együttműködések széles köre, mind az együttműködések típusát, mind a tematikáját tekintve. Magyarországon hat, de Kelet-Közép-Európában és Délkelet-Európában számos további regionális együttműködés létezik a Baltikumtól az Al-Dunáig, illetve a bolgár–görög határig. Ezek működését nagymértékben befolyásolják térségünk határainak sajátosságai, amelyeket tanulmányunkban vázoltunk, valamint a finanszírozásból és az eltérő (vagy nem is létező) területfejlesztési intézményrendszerből fakadó nehézségek.

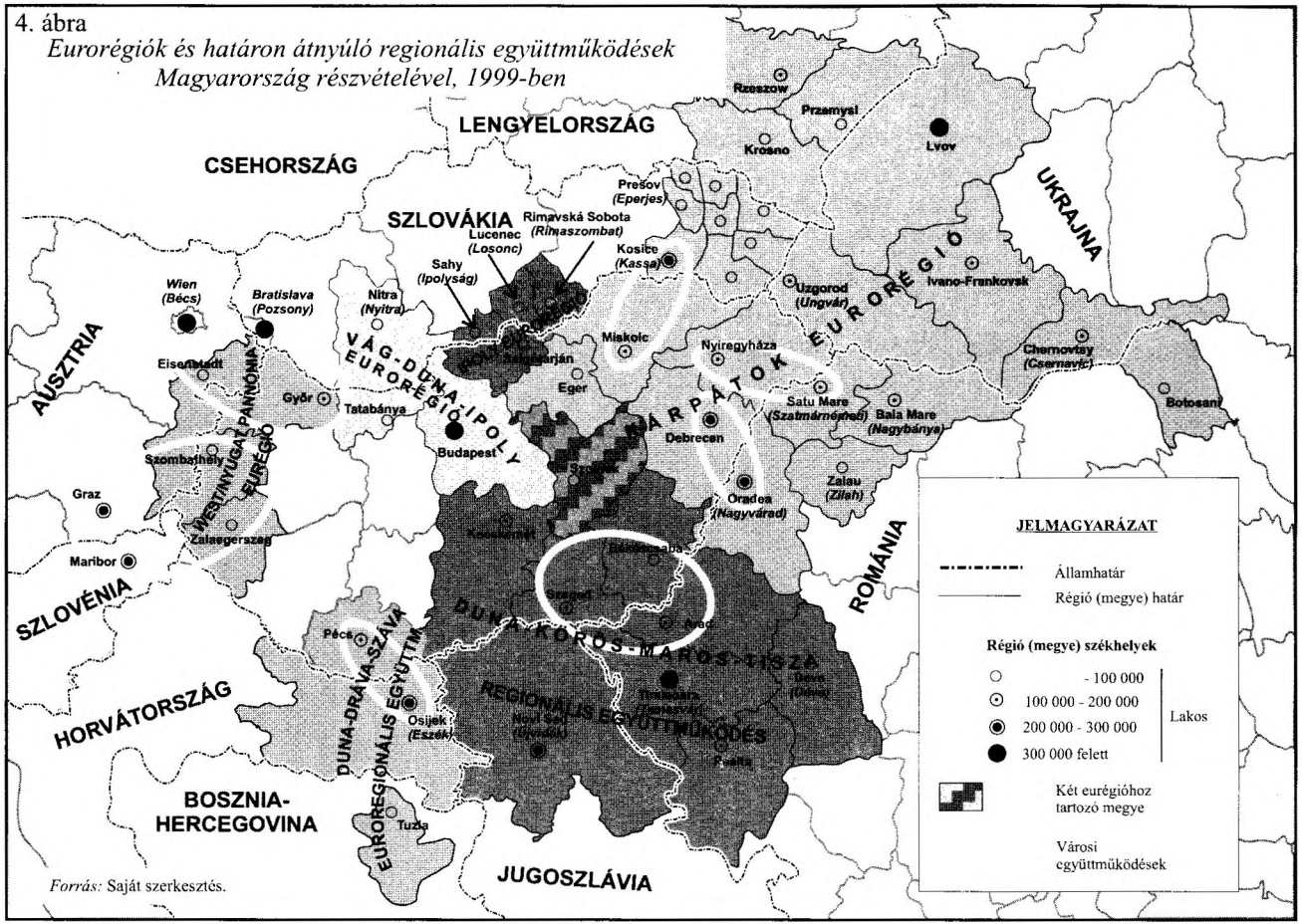
A hivatalos és lakossági kapcsolatok egy nyugat-magyarországi példán

Hivatalos kapcsolatok

A rendszerváltás után a határterületek felértékelődése során nem egyformán húzott hasznot minden határtérség ebből a lehetőségből. Míg az ország keleti határain dominálnak a „periféria perifériája" jellegű területek, magas munkanélküliséggel, elöregedő falvakkal, elvándorlással, illetve a lecsúszott rétegek bevándorlásával jellemezhető kistérségek (*Baranyi–Balcsók–Dancs–Mező*1999), addig a nyugati és északnyugati határszélek a szerencsésebbek közé tartoznak.

4. ábra

Eurorégiók és határon átnyúló regionális együttműködések Magyarország részvételével, 1999-ben



Forrás: Saját szerkesztés.

Gazdasági lehetőségeik és fejlettségük javultak (természetesen vannak kivételek), s Magyarország egyik legdinamikusabb területét alkotják. Társadalmi hozadékai ennek a fejlődésnek az alacsony munkanélküliség, a javuló jövedelmi helyzet, a pozitív vándorlási mutatók, az infrastruktúra javulása. Egy közös, osztrák–magyar kutatás során azt vizsgáltuk, hogy hogyan élték meg ezt a változást ennek a területnek a lakosai.

A jelenlegi osztrák–magyar határ egy valaha szervesen összetartozó területet vágott ketté a század elején. Megváltoztatta ezáltal a természetesen kialakult település-hálózatot, a burgenlandi területek komolyabb városi központ nélkül maradtak, míg a magyar városok vonzáskörzetük jelentős részét elvesztették. A lakossági kapcsolatok a kishatárforgalom révén 1948-ig fennmaradhattak, mindkét oldal lakói rendelkeztek földterületekkel a másik országban, amit nap mint nap meg is művelhettek, de az ötvenes évektől kezdve a politikai problémák következtében ez megszűnt. A hatvanas évek közepéig mind a személyes, mind a hivatalos kapcsolatok mélyponton voltak, az elaknásított határ valóban két világot választott el. Ausztria perifériikus területe, Burgenland, magyar szemszögből mindenképpen fontos nyugati kapcsolatot jelentett, az együttműködésre való törekvés mindvégig ésszerű és reális igény volt. Ennek megvalósulására csak a nyolcvanas évek közepén kerülhetett sor, s a hivatalos kapcsolat természetesen csak kormány szinten működhetett. Minisztertanácsi határozattal hozták létre 1985 októberében a Magyar–Osztrák Területrendezési és Tervezési Bizottságot (MOTTB). Az MOTTB célja az volt, hogy a közös határ menti területeken a partnerek informálják egymást a fejlesztési munkálatokról, tervekről, esetleg közös fejlesztéseket hajtsanak végre. Mindkét oldalról a miniszteriális résztvevők mellett jelen voltak a magyar megyék (Győr-Sopron, Vas és Zala) megyei tanácsának elnökei, és az osztrák tartományok (Burgenland, Alsó-Ausztria, Steiermark és Bécs) tartomány-főnökei. A Bizottság háromszor ülésezett: 1986, 1988 és 1993-ban). Az operatív feladatok ellátására létrehozták a Magyar–Osztrák Területrendezési és Tervezési Albizottságot (MOTTA), melyen belül nyolc munkabizottság alakult.

A rendszerváltás után valósulhatott meg először olyan együttműködés, melyben valóban csak az érdekelt felek, megyék, régiók vettek részt. Így 1992-ben megalakult a Magyar–Osztrák Határmenti Regionális Tanács, melynek tagjai Burgenland tartomány, Vas és Győr-Moson-Sopron megyék, valamint Szombathely, Győr és Sopron megyei jogú városok lettek. A Regionális Tanács tagjai hosszú előkészítés után 1998 őszén alakították meg a West/Nyugat Pannónia Eurégiót, melynek kezdetben Burgenland tartomány, Vas és Győr-Moson-Sopron megye lett a tagja, majd később Zala megye is csatlakozott.

Mióta Ausztria az EU tagja, az osztrák–magyar határ a Közösség külső határának számít, s mint ilyen az INTERREG II. program célterületévé vált. Az 1995 és 1999 között megvalósuló program és a PHARE CBC program forrásai

olyan fejlesztéseket szolgálnak a három, Ausztriával határos megyében, melyek a gazdasági és társadalmi kapcsolatok fejlesztését, az intézményrendszer átalakítását és összehangolását, közös érdekeket szolgálnak.

Lakossági felmérés

Mindezekből látható, hogy a hivatalos kapcsolatok sokat fejlődtek az elmúlt tíz év során, melynek szemmel látható eredményei a Szentgotthárdi közös Ipari Park, a Fertőd–Hanság Nemzeti Park, több közös Naturpark, új határátkelőhelyek és sok más fejlesztés. Vajon hogyan látja ezt az együttműködést a határ két oldalának lakossága? Négy magyar és négy osztrák településen végeztünk felmérést (kérdőívezést és csoportbeszélgetéseket) ennek tisztázására. A kérdőívünkben feltett kérdésre, miszerint a kérdezett lehetségesnek tart-e egy együttműködést Burgenland és Nyugat-Magyarország között, a magyar válaszadók több mint 90%-a válaszolt igennel, míg az osztrákoknál ugyanez az arány csupán 72,2% volt. Vajon miért utasítja el a válaszadók egy része az együttműködés gondolatát? A válasz egyik fontos aspektusát alkotják a határ menti élet megváltozott viszonyai.

A rendszerváltás magával hozta az elektromos jelzőrendszer, a szögesdrótok lebontását, s a szigorú határőrizet több intézményének eltörlését: pl. határőr falvak, határsávengedélyek stb. A megváltozott világ új problémákat vetett fel a határ mentén. Az osztrák–magyar határ ismét fontos európai választóvonallá vált: Ausztria EU tagságával az EU külső határa. Az illegális migráció, a csempészés és bűnözés megváltoztatta a határ mentén élők mindennapjait.

A korábban (a század első felében) azonos területi (vasi, őri–őrségi stb.), bár különböző nemzetiségi identitástudattal rendelkező népességet negyven éven keresztül választotta el egymástól egy erős határ, mely a propagandával együtt sulykolta az emberekbe a túlsó oldal másságát. Mára a korábbi identitás átalakult, az emberek önmaguk meghatározására más jellemzőket tartanak fontosnak, két kategória az elsőrendű: osztrák és magyar, mely nem nemzetiség, inkább állampolgárság szerint differenciál.

A határ két oldalán élő két csoport közötti tudati távolság megnyilvánul abban, hogy milyen differenciáló tényezőkkel különböztetik meg önmagukat a másik csoporttól. A felmért településeken folytatott lakossági beszélgetéseink központi célja volt, hogy ezeket a „mi" és „ők" viszonyokat tisztán lássuk. Ezeknek a differenciáló motívumoknak az erőssége függ azoktól az ismeretektől, melyekre a határ két oldalán élő népcsoportok szert tehetnek egymásról, másrészt a csoportjellemzőktől (úm. vallás, nyelv, gazdasági helyzet, kultúra), a saját csoport homogenitásától, illetve attól, hogy a két csoport versenyben áll-e egymással, vagy közös céljai vannak.

- Egymás megismerésének valós akadálya volt a határ a rendszerváltás előtt. *„Egy másik világ"* volt a kerítés túloldalán. A magyar oldal utazási korlátozásai miatt csak szerény mértékű személyes kapcsolatok alakulhattak ki, s amelyek kialakultak, azok is döntő részben itthon, az ide érkező osztrák turisták révén, másrészt a hivatalosan szervezett iskolai, községi kapcsolatok révén születtek. Mindez egy meglehetősen illuzórikus képet alakított ki a nyugati világról az itteni emberekben. Egy turista természetes módon jobb életszínvonalat reprezentál, mint az otthoni valós élete (szabad költés, felszabadultabb viselkedés stb.), s a cserekapcsolatok során kiérkező magyar vendégeket a vendéglátók *„tejben-vajban fürösztötték"*[2] – ahogy egy szentgotthárdi szervező mesélte. A határnyitás után mindezek miatt szinte sokként élte meg a magyar lakosság a valós tényeket: *„Azt gondoltuk, hogy ők is velünk örülnek, hogy itt olyan politikai változások történnek, hogy egy szabad ország fejlődése kezdődik. De rájöttem, hogy ez a demokrácia ennél sokkal bonyolultabb, s ők elkezdték a saját értékeiket félteni. Mikor '90 május 26-án megnyílott a határ* [ti. az új határállomás], *illetve a hidat elhelyeztük, s először jöttek ők minket meglátogatni, a rendőrség még bizonyos információs csatornákon hozzánk is eljuttatta, hogy a hídkorlátokhoz akarják láncolni magukat a* [az osztrák] *zöldek, hogy ne jöjjön ide senki idegen emberfia. Nem voltak túl jó véleménnyel rólunk, s azt gondolták, hogy ez civilizálatlan, más világ. Erről nem írtak az újságok, s nem túl sokan tudnak ...".* A határnyitás óta felélénkültek a kapcsolatok, s egymásról, egymás életéről sokkal reálisabb kép alakult ki.
- A különbözőség megélése függ a megfigyelhető különbségek számától – csoportjellemzőktől –, úm. nyelv, vallás, gazdasági helyzet és kultúra. A vallás kivételével szinte mindegyik tényező különbsége körvonalazódott a beszélgetések során. A kulturális és a gazdasági lehetőségekben rejlő különbségek fogalmazódtak meg a legerősebben. A nyelvi nehézségek áthidalására van meg leginkább az akarat, ez mutatja, hogy tudatos a törekvés a két csoport közötti közeledésre. A nyelvvel kapcsolatban érdekes, hogy az osztrák oldal lakosairól mindig, mint német ajkú csoportról beszéltek a magyarországi településeken, az ottani magyarság nem került szóba, legfeljebb az idősebbek mesélték el, hogy valaha csak magyarul kommunikáltak a szomszédos településen. Ezzel szemben a nyelvet, mint fő akadályt jelölték meg: például a fiatalok jövőbeli boldogulásánál, vagy a jelenlegi ellentétekben. Ez az első ütközőpont, amelyhez a sztereotípiák jelentős része kötődik: *„Ha Ön kimegy a boltba, legalább annyit mond, hogy 'Danke!'. De ő azt nem mondja, hogy 'Köszönöm!'."*
  „Most az osztrák őrzi a határt. Ha megáll az ember, tíz perc múlva már jönnek, hogy hova megy, mért áll meg, magyarul tegezve: 'Hova mész?'

Tegezze a nénikéjét! Ennyit kb. tud magyarul, de semmi többet." *„Ha mi kimegyünk, igyekszünk megszólalni, de ők nem érzik ezt kötelességüknek."*

- A másik csoporttól való elkülönülést befolyásolja a homogenitás a saját csoportban. Minél homogénebb egy csoport, annál erősebb az asszimilációs hatása, s ezzel együtt jár a másik féltől való elkülönülés. A korábbi bezárt világban élő lakosság homogenitása erősen megbomlóban van. A határnyitás, az osztrák illetve magyar bevásárló-turizmus nem egyaránt hasznos a társadalom minden rétege számára, a határmentiség gazdasági lehetőségei erősen differenciálják a magyar lakosságot aszerint, hogy ki milyen hasznot húzhat ebből, s milyen „társadalmi költséget" kell elviselnie. Ez utóbbiak közül minden beszélgetésen szóba kerültek a magas árak, a bevásárlás nehézségei. Természetes, hogy a pozitív szaldóval záró csoport az, aki a közeledést szorgalmazza, átjár a másik oldalra, tanulja a nyelvet, míg a nehézségeket elviselők (pl. idősek, munkások stb.) kevésbé. *„Akinek fizetnek, az örül nekik."* *„Az osztrákok miatt nagyon magasak az árak."*

  A gazdaságilag sikeres csoport lehetőségeit nyilvánvalóan félti azoktól, akik az ország más részeiről érkeznek ide, s megpróbálnak részt kérni a sikerekből: *„Jó, a török étteremről nem beszélek. Ma mindenki, mindenre vállalkozhat. A török étterem tulajdonosa Salgótarjánból jött ide. Uram bocsá' mit keres itt?"*
- A kooperáció és a verseny mértéke a két szomszédos népesség között ugyancsak fontos jellemző. Ha a csoportok funkcionálisan versenyben állnak egymással, az identitás erősebb, mintha közös céljaik lennének. Az elmúlt időszakban, a határnyitás óta pedig sorra vetődtek fel a versenyhelyzetek. A magyarok versenyhelyzetként élik meg a gazdasági helyzetükből adódó hátrányokat, ami a bevásárló osztrák polgárokkal szemben nyilvánul meg. (Itt utalok arra a véleményre, hogy *„harcolnunk kell azért, hogy elfogadjanak bennünket"*, ti. a magyar kereskedők a magyar vásárlót). Osztrák részről a versenyhelyzet a munkaerő kérdésében nyilvánul meg. Ez a verseny kedvez a sztereotípiák képződésének, s így érthető, hogy e két kérdés kapcsán (a bevásárlás és a munkavállalás) találkoztunk a legdurvább formáikkal: osztrák részről a *„lusta magyarral"*, míg egy fertődi felszólaló a magyar és az osztrák szaktudást hasonlította össze, azzal, hogy egy osztrák szakember közel sem tud annyit, mint egy magyar – ő ezt sokkal durvábban fogalmazta meg. Míg a bevásárlás kapcsán felmerült leggyakoribb sztereotípiák: *„Ők kiírták, hogy 'magyar ne lopj', de ezt mi is kiírhatnánk!"* *„Megeszik a zsemlét a pénztárig."* *„Az osztrák asszony összefogdossa a kenyereket, mire egyet megvesz."* *„Hangoskodnak a boltban, otthon próbálná ezt megtenni!"*

- A kapcsolatokról, kooperatív tevékenységekről szóló beszámolók pedig éppen ellenkezőleg tudósítottak. Azok az emberek, akik valamilyen közvetlen kontaktusban álltak a szomszédsággal, szinte automatikusan hűtötték a csoportot, ha nagyon belelendült a sztereotíp válaszok halmozásába. Ilyenkor rendre elhangzott a bűvös mondat: *„de nem lehet általánosítani"*, s ezzel végül mindenki egyetértett. Amikor ezek a résztvevők beszéltek a másik oldalról, akkor a nyelvi nehézségek ellenére sztereotípiák helyett éppen a hasonlóságokat hangsúlyozták. Érdekes jelenség volt, amikor egy-egy személy egyszer az „osztrákokról" beszélt, másszor a saját kapcsolatairól. Ilyenkor a beszélő az előző, az osztrákokra *általában* vonatkozó kijelentéseinek ellenkezőjét bizonyította be: *„A burgenlandiakat ne vegyük alapul: ezek parasztok. Lehet, hogy lenézik a magyarokat, de kultúrában, meg viselkedésben felülmúljuk őket, csak pénzünk nincs annyi. De ha nálam van a szó, elmondom, hogy van kapcsolata a nyugdíjas klubunknak is, de ők nem éreztetik velünk, hogy lekezelnének. Ezt őszintén mondom, mert egy barátság alakult ki közöttünk, s segítenek bennünket, de nem úgy mint a szegény rokont: alamizsnával."* Tehát a sztereotípiák zöme megbukik abban a pillanatban, amint nem egy egységes tömegről beszélünk a másik oldalon, hanem a személyes, mindennapi találkozásokon alapuló tapasztalatainkról, vagyis minél kisebb ez a képletes távolság. Amikor valaki arról beszélt, hogy az osztrákok megeszik a zsömlét a pénztárig, gyorsan hozzátette: *„... de nem itt nálunk, hanem bent, Sopronban..."*.

Végső soron a nyitott határ kevésbé jelent megosztottságot a „mi" és az „ők" között, mint egy zárt, azonban jelent veszélyeket, melyek újfajta elkülönülést produkálhatnak, amely elsősorban a két csoport közötti versenyhelyzetből, valamint a saját csoporton belüli haszon–kár egyenlegből származik. Mindkettő erősítheti a két csoport közötti távolságot, viszont az átjárható határ előnyeit kihasználó kooperációk erősen csökkenthetik azt, természetesen meg nem szüntethetik. A technikailag elzárt határ korábban szervesen összetartozó csoportokat, egy etnikailag, identitásában „átmeneti" területet vágott szét. Napjainkban a leginkább „elkülönülő" rétegnek a középgeneráció tűnik. A mindennapi életben egykor folytatott kooperációról elsősorban a legidősebbek beszéltek, nyilván ők a korabeli nyitott határ kapcsán, valamint a nyelvi nehézségekkel nem küzdő német nemzetiségűek. Őket új feltörekvőként egészítik ki a fiatalok, akik a gazdasági haszon, a reális napi ismeretek és a kölcsönös kapcsolatok révén „közelítenek" az „ők" csoportjához.

Összefoglalás

Munkánk során azt kívántuk bemutatni, hogy a szétválasztó határ és a határ funkciójának változása hogyan hat az általa elválasztott területekre, s azok együttműködési lehetőségeire. Mint láttuk, fontos összefüggés van a határ és határtérség jellemzői és az együttműködések kialakulása, ill. sikere között. Ezek a jelenségek túlmutatnak az adminisztratív és financiális környezeten, mely természetesen befolyásolja, de nem kizárólagosan, ezeket a folyamatokat. Térségünkben a határok jellemzői az elmúlt évtizedben jelentős változáson mentek át. Olyan változásokon, melyek néhol elősegítik, néhol gátolják a határtérségek egymásra találását, s a közös határzóna kialakulását. Ezeknek a jellemzőknek egy része szabályozási, ill. infrastrukturális jellemző, de egy része ezeknél sokkal mélyebben gyökerezik: etnikai, nemzetfelfogási kérdés, de hatással van rá az adott határterület halmozott periférikus helyzete stb. Míg egyfelől ezek a problémák zárt, határvonal jellegű államhatárokat fejlesztenek térségünkben, addig más adottságú területeken inkább az EU felé tartó, az „open border" koncepciót célzó határszakaszok alakulnak ki. Térségünkben már jelenleg is tapasztalható megosztottság, s ez csak erősödni fog a schengeni határok bevezetésével. Ezen határok szigorúságának, szűrő hatásának erősödése nem kedvez az együttműködések számbeli és tematikus szélesedésének. Magyarország szempontjából pozitív szcenárió az, ha a szomszédos országok közül többen nyernek felvételt az EU-ba, a negatív pedig az, ha ezen országok élére nacionalista vezetés kerül, mely határainak szigorítására, esetleg megváltoztatására törekszik. Ez a jelenség óhatatlanul a kezdődő együttműködések végét, ezáltal keleti és déli határrégióink további periferizálódását jelentené.

Fontos kutatási területet jelent tehát annak felmérése, hogy a különböző jellegzetességekkel bíró határszakaszok mentén elhelyezkedő területek esetében milyen lehetőségeket rejtenek magukban az együttműködések, hogyan segíthetik a határokkal lezárt terek fejlődését. Ennek egyik első, de fontos lépése, annak meghatározása, hogy mely területeket vonunk be a vizsgálatokba, tehát mely terület sávot nevezünk határ menti területnek. A mechanikus lehatárolás (pl. államhatárral érintkező kistérségek) nem feltétlenül felel meg a célnak, hiszen a határ néhol szélesebb (pl. közeli nagyvárosok esetében), ritkábban keskenyebb területre fejti ki a hatását.

Magyarországon belül is jelentős eltérések tapasztalhatók attól függően, hogy az ország melyik határáról van szó. Míg keleti határainkon viszonylag gyenge az együttműködések aktivitása, addig nyugaton ez a kapcsolat közvetlenebb, kiépültebb. Ennek a ténynek ellentmondani látszik nyugati határunk korábbi elzártsága, a lakossági kapcsolatok hiánya, mely évtizedekig jellemző volt. Azonban a térség gazdasági fejlődése magával hozta a kapcsolatok bővülését. Hivatalos szinten ez a folyamat már komoly eredményeket ért el, de az

egyes ember attitűdjei, szokásai sokkal nehezebben változnak. A napi kapcsolatok számának növekedése, elsősorban a bevásárlás és a munka kapcsán hozzájárulnak, hogy a határ mentén élők korábbi természetes mozgástere újra kialakuljon, s ennek alapvető feltételei az újonnan nyitott határátkelőhelyek. Veszélye azonban a kialakuló versenyhelyzet, mely a sztereotípiák számának és durvaságának erősödéséhez vezethet, ami elsősorban a „mi" és az „idegen" között differenciál. Ennek ellenszere a sűrű kapcsolati háló, az együttműködések rendszere. A lakossági interakciók számának és gyakoriságának növekedése biztosítja azt az alapot, melyen a kétoldalú hivatalos törekvések kialakíthatják a határokat valóban átlépő együttműködéseket, a „határ nélküli régiót".

Jegyzetek

[1] Természetesen ez a megye is tagja más jellegű határon átnyúló szerveződésnek.
[2] A dőlt betűs kiemelések szószerinti idézetek a beszélgetéseken elhangzottakból.

Irodalom

Ancel, J. (1999) A határok geográfiája. – Csizmadia S.–Molnár G.–Pataki G. Zs. (szerk.) *Geopolitikai szöveggyűjtemény.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet. 413–422. o.

Ante, U. (1991) Some developing and current problems of the eastern border landscape of the Federal Republic of Germany: The Bavarian example. – Rumley, D.– Minghi, J. V. (eds.) *The Geography of Border Landscapes.* London, Routledge. 63–85. o.

Baranyi, B.–Balcsók, I.–Dancs, L.–Mező, B (1999) *Borderland Situation and Periferality in the North-Eastern Part of the Great Hungarian Plain.* Discussion Papers. No. 31. Pécs, Centre for Regional Studies.

Batten, D. F.–Johansson, B. (1991) Origins of the Network Economy. Paper presented at the 31st European Congress of the R.S.A., Lisbon.

Courlet, J. (1988) La frontiere: couture ou coupure? – *Économie et humanisme.* 301. 5–12. o.

Glatz F. (2000) Az ezeréves magyar állam. – *História.* 5–6. 3–16.o.

Golobics P. (1995) A határmenti térségek városainak szerepe az interregionális együttműködésekben. Pécs, JPTE TTK Földrajzi Intézet.

Guichonnet, P.–Raffestin, C. (1974) *Géographie des frontieres.* Paris, Presses Universitaires de France.

Hansen, N. (1977) Border regions: a critique of spatial theory and a European case study. – *Annals of Regional Science.* 15. 255–270. o.

Hansen, N. (1983) International cooperation in border regions: an overwiew and research agenda. – *International Regional Science Review.* 8. (3). 456–477. o.

Hardi T.–Nárai M. (1999) A határ és a határmentiség mentális képének vizsgálata négy magyar településen. – Beszteri B. (szerk.) *A polgárosodás folyamatai, polgárosodási modellek országosan, Nyugat- és Közép-Dunántúlon.* Komárom, MTA VEAB.

Mackinder, H. J. (1999) A földrajz mint a történelem kulcsa. – Csizmadia S.–Molnár G.–Pataki G. Zs. (szerk.) *Geopolitikai szöveggyűjtemény.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet. 16–27. o.

Minghi, Julian V. (1991) From conflict to harmony in border landscapes. – Rumley, D. –Minghi, J.V. (eds.) *The Geography of Border Landscapes.* London, Routledge. 15–30. o.

Nárai M.–Rechnitzer J. (szerk.) (1999) *Elválaszt és összeköt – a határ.* Pécs–Győr, MTA Regionális Kutatások Központja.

Nemes Nagy J. (1998) *A tér a társadalomkutatásban.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

Prescott, J.R.V. (1987) *Political Frontiers and Boundaries.* London, Unwin Hyman.

Ratti, R. (1993) Borders and regions in a changing Europe – a theoretical framework. – Devetak, S. (ed.) *Regionalism as a Means for Promoting Democracy, Stability and Development with a Special Emphasis on the Black Sea Basin.* Maribor, ISCOMET. 32–40.o.

Ratzel, F. (1999) Politikai földrajz. – Csizmadia S.–Molnár G.–Pataki G. Zs. (szerk.), *Geopolitikai szöveggyűjtemény.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet. 162–234. o.

Rechnitzer J. (1999) Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. – Nárai M.–Rechnitzer J. (szerk.) *Elválaszt és összeköt – a határ.* Győr–Pécs, MTA RKK. 9–72. o.

Ruttkay É. (1995) Határok, határmentiség, regionális politika. – *Comitatus.* December. 23–35. o.

Szűcs J. (1974) *Nemzet és történelem.* Budapest, Gondolat.