

Területi politika az EU csatlakozás előtt

Rechnitzer János¹

Magyarországon a rendszerváltás után, a kilencvenes évek elején látványosan kiéleződtek a területi különbségek. Közel másfélmillió munkahely szűnt meg, a korábbi ipari központokban a termelés visszaesett, megkezdődött a gazdasági szerkezet átalakulása. A területi politika a kilencvenes évek elején a fenti problémák miatt elsősorban válságkezelő jellegű volt. Az évtized közepére az Európai Unióhoz való csatlakozás előkészítése kikényszerítette a területi politika tervszerű kidolgozását és intézményrendszerének kialakítását.

Tanulmányomban áttekintem az új területi politika legfontosabb jellemzőit Magyarországon: a regionális különbségek alakulását, Budapest helyét és szerepét, a határ menti együttműködések, az önkormányzati rendszert, a regionalizációt. Kiemelten foglalkozok az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés aktuális kérdéseivel.

Kulcsszavak: regionális politika, területfejlesztés, Európai Unió, regionalizáció, határ menti együttműködés

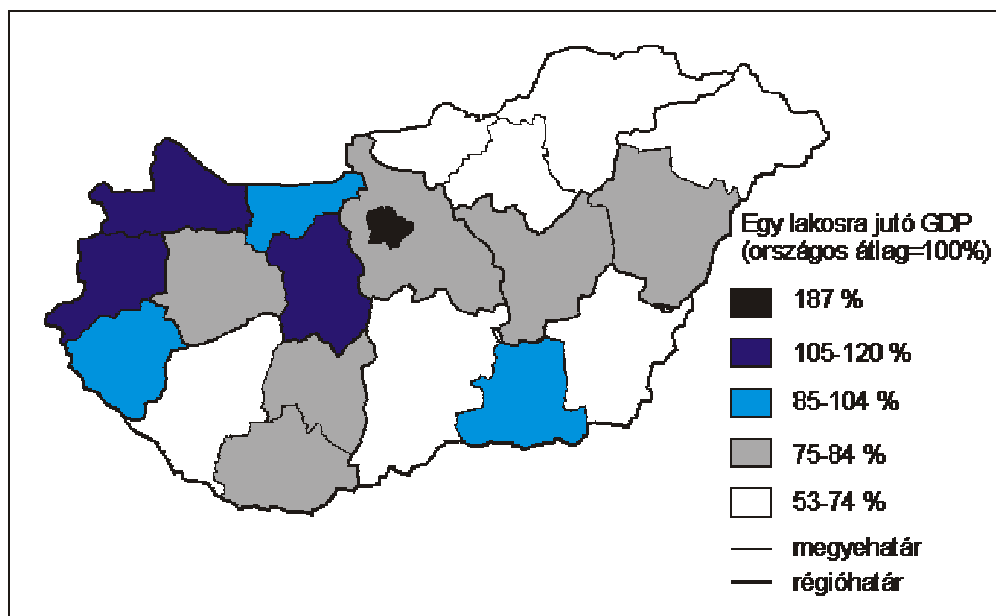
1. Területi politika az átmenet időszakában

Magyarországon a területi politika nem a rendszerváltás terméke. A II. világháború után megindult a területi folyamatok állami alakítása, ezek az akciók az adott kor politikai és gazdasági sajátosságait tükrözték. Az államszocializmus időszakának első összefogott területfejlesztési koncepciója 1971-ben jelent meg, az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTK) célja a területileg kiegyenlített fejlődés biztosítása volt. A koncepció egy merev településhálózat kialakítását szolgálta, ahol az erős hierarchiához kapcsolódtak a települések funkciói, amit az állam kívánt megteremteni. Azonban a hetvenes évek belső politikai küzdelmeiben a centralizáció győzedelmeskedett, így a településhálózat alsóbb szintjének elemei fokozatosan elvesztették funkciójukat, s egyre kevésbé részesültek az állami támogatásból. A nyolcvanas évekre a területi különbségek kiéleződtek az országban, s a településállomány egyre nagyobb hányada leépült, kedvezőtlen helyzetbe került. Az állami szintű területi politika csak tervezte az új beavatkozást, de a rendszerváltás elsöpörte az ígéretesnek tűnő kezdeményezéseket.

¹ Dr. Rechnitzer János, az MTA doktora, egyetemi tanár, intézetigazgató, MTA Regionális Kutatások Központja Nyugat-Magyarországi Intézet (Győr)

A rendszerváltozás után a kilencvenes évek elején a területi különbségek látványosan kiéleződtek Magyarországon (1. ábra). Közel másfélmillió munkahely szűnt meg, a korábbi ipari központokban a termelés visszaesett, megkezdődött a gazdasági szerkezet átalakítása. Mindez sújtotta a munkaerőt kibocsátó térségeket is, így az ágazati válságok területi válsággá szélesedtek ki. A keleti piacok elvesztése a mezőgazdaságban szintén megingatta a korábbi szervezeti és termelési rendszert, amit csak mélyítették a tulajdonviszonyok visszarendezésére vonatkozó politikai döntések. Az ország nyugati térségei gyorsabban tudtak alkalmazkodni a változásokhoz, mivel ezekben a régiókban már a kilencvenes évek elején lezajlott a privatizáció, a gazdasági kapcsolatok Nyugat-Európa felé irányultak, s a külföldi tőke kedvező telephelyi feltételeket talált (Enyedi 1996).

1. ábra Az egy főre jutó GDP (1997)



Forrás: KSH

A területi politika a kilencvenes évek első felében a válságkezelésre irányult. Az állami források aránya és reálértéke a magas infláció miatt nem volt számottevő. Több kormányzati program került kidolgozásra és alkalmazásra az ország keleti (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) és északkeleti (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád megye) térségei problémáinak kezelésére. A kormányzati források döntően az infrastrukturális rendszerek, így a gáz- és vízvezeték hálózatok kiépítését támogatták, illetve a közlekedési kapcsolatok javítását. A munkahelyek telepítése ezekben a régiókban nem járt sikerrel, mivel megközelíthetőségük gyenge volt, illetve a munka-

erő képzettsége is alacsony szinten állt. Az ország többi részét nem fogta be a területi politika, mivel pénzügyi erőforrásai mérsékeltek voltak, s nem rendelkezett sem átfogó koncepcióval, sem egységes intézményrendszerrel.

A válságkezelő területi politika tehát az ország háromnegyedét elhanyagolta. Ezekben a térségekben az alulról induló fejlesztési kezdeményezések nyertek teret. Minden település 1990-től saját önkormányzattal rendelkezett, így számos helyen megkezdődött az infrastrukturális rendszerek helyi kezdeményezésekkel és részben állami segítség bevonásával való kiépítése, megújítása. A gáz, a szennyvíz, a telefonhálózat, de a kábel televízió hálózat és részben az úthálózat építése a korábban nem tapasztalt tempóban gyorsult fel. A helyi aktivitás élénkülése mellett az országban 130-150 kistérségi társulás szerveződött. Az 5-15 település összefogását több nemzetközi program (Phare-program) is ösztönözte, s ennek hatására mikroregionális együttműködések jöttek létre, amelyek a területfejlesztés új szereplőiként jelentek meg (kidolgozták saját fejlesztési koncepciójukat, programjaikat).

A területi politika tudatos alakítására a helyzet 1996-ra érett meg. Részből növekedett az állami források aránya (ekkor a GDP 0,2%-a került közvetlen területfejlesztési támogatásra), a szereplők aktivitása (megyék, kistérségek, gazdasági szereplők) már kimutatható volt, illetve az Európai Unió csatlakozás előkészítése kikényszerítette a területi politika tervszerű kidolgozását és annak intézményrendszerének felállítását.

2. Az új területi politika

Az 1996. évi XXI. törvény fektette le az új magyar területi politika alapjait. A törvény meghatározza a területfejlesztés célját, azt, hogy az ország mindegyik térségének biztosítani kell a szociális piacgazdaság kiépítését, a fenntartható fejlődés feltételeit, az innovációk térbeli terjedését, a főváros és vidék közötti különbségek mérséklését, a térszerkezet harmonikus fejlődését, s a térségi identitás megtartását és erősítését. A törvény felállítja a területfejlesztés egységes intézményrendszerét. Országos, regionális, megyei és kistérségi szinten határozza meg a feladatokat, kijelöli az intézményrendszert, s egyben megnevezi az egyes szinteken a döntésben részt vevő szereplőket (önkormányzatok, kistérségek, kormányzati képviselő, gazdasági szféra). A törvény a területfejlesztés eszközeit is kijelöli (Területfejlesztési Alap, majd célleírányzat, jelenleg Vidékfejlesztési Célleírányzat), sőt annak forrásait is meghatározza, majd külön jogszabályban intézkedik a területi egységek közötti elosztás elveiről.

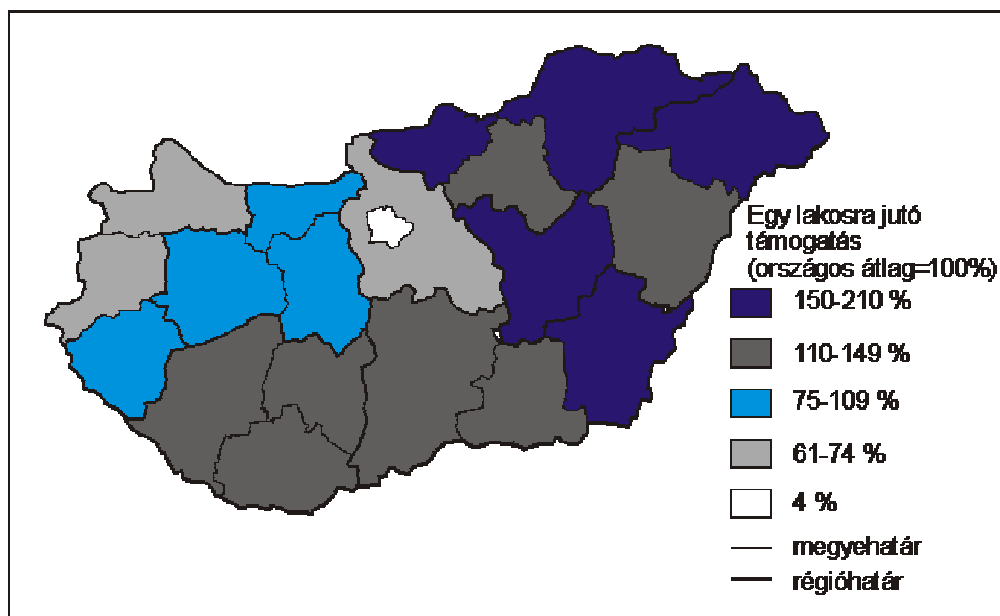
A területfejlesztési törvény a megyei területfejlesztési tanácsok – amelyek a partnerség elve alapján szerveződtek – hatáskörébe utalja a decentralizált forrásokat. A megyei területfejlesztési tanácsoknak fejlesztési stratégiát és arra épülő programot kellett készíteniük, ami az alapját jelentette az állami források felhasználásának. A

regionális szint létrehozását a törvény első változata még a megyék szabad társulására bízta, s a régióknak csupán tervezési-statisztikai szerepet szánt.

A törvény elfogadása után 1996-ben kezdődött meg az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) kidolgozása és azt a magyar Országgyűlés 1998. márciusában fogadta el. Az Országos Területfejlesztési Konceptió meghatározza a térszerkezet jövőbeli alakításának irányait, pontosítja a területi politika céljait és irányelveit, kijelöli a fejlesztés prioritásait, egyben meghatározza a beavatkozási térségeket, azok típusait, definiálja az eszköz- és intézményrendszer működésére vonatkozó alapelveket. A koncepció az egyes ágazatok (környezetvédelem, humán infrastruktúra, agrárszféra, ipar, idegenforgalom, műszaki infrastruktúra) vonatkozásában is fejlesztési irányokat jelöl meg. S végül az Európai Unió csatlakozás területi politikai intézkedéseit foglalja össze.

A magyar területi politika a területfejlesztési törvénnyel, valamint az országos, illetve a regionális és megyei szintű területfejlesztési stratégiákkal egy egységes rendszer kiépítését kezdte meg, ami alapvetően épült az Európai Unió regionális politikájának elveire, gyakorlatára és intézményrendszerére (Rechnitzer 1998).

2. ábra Az egy főre jutó decentralizált területfejlesztési támogatás (1996-98)



Forrás: KSH

A területfejlesztési törvény kiegészítése 1999. októberében lépett hatályba (1999. évi XCII. törvény). A módosítás célja egyrészt a regionális szint erősítése (a korábbi regionális kezdeményezéseket a törvény megerősítette, így hét tervezési-

statisztikai régiót határolt el), másrészt a törvényességi ellenőrzés érvényesítése, s végül a megváltozott politikai értékrend alapján a területfejlesztés szereplői képviselőinek átalakítása az intézményrendszerben. Az előremutató módosítás legtöbb vitát kiváltott pontjai éppen a partnerségről szólnak. Míg a korábbi megyei és regionális területfejlesztési tanácsokban a gazdasági kamarák és a kistérségek megfelelő (teljes jogú) képviselőt kaptak, addig az elfogadott módosítás a gazdasági kamarák szerepét visszaszorítja, hiszen azok képviselői csak tanácskozási joggal rendelkeznek, illetve a kistérségek képviselőinek száma is csökkent, ami a területfejlesztés alacsony, de legaktívabb szintjének szerepét mérsékelte.

Az új területi politika működéséről csupán két évre visszamenőleg rendelkezünk ismeretekkel, így irányadó tapasztalatokat nem tudunk leszűrni. Megállapítható, hogy felálltak a megyei területfejlesztési tanácsok, azok kidolgozták és elfogadták a területfejlesztési koncepciókat, létrejöttek a munkaszervezeteik, megkezdődött a fejlesztési programok összeállítása. A területfejlesztés decentralizált forrásainak felhasználásáról a megyei területfejlesztési tanácsok döntenek (2. ábra). Ezek a mérsékelt források is jelentős helyi fejlesztési kezdeményezéseket mozgattak meg (1. táblázat). A regionális fejlesztési tanácsok szintén létrejöttek, elkészültek fejlesztési koncepcióik, megindult a programozás szakasza, s a jövőben már leosztott állami forrással is rendelkezni fognak, amit működőképes munkaszervezeteik kezelnek.

A területi politika jelentős változáson ment keresztül Magyarországon az elmúlt tíz esztendőben. A területfejlesztés a területi válságkezeléstől eljutott az átfogó fejlesztési koncepcióig és az országos, regionális és megyei szintű intézményrendszerig, ami mögött egyenletesen növekvő állami támogatás áll. Ez az intézményrendszer egyre felkészültebb az Európai Unióból érkező támogatások szakszerű felhasználására, hiszen több területfejlesztési Phare-program zajlott le sikeresen, illetve kezdődik meg 2000-től az előcsatlakozási alapok (SAPARD, ISPA) fogadásának előkészítése.

1. táblázat A területfejlesztési támogatások nagysága a GDP-hez viszonyítva

Régiók	GDP, Mrd Ft			Területfejlesztési támogatás, M Ft			Támogatás/GDP, (ezrelék)		
	1995	1996	1997	1996	1997	1998	1996/ 1995	1997/ 1996	1998/ 1997
Közép-Magyarország	2240	2861	3613	685	1013	1584	0,31	0,35	0,44
Közép-Dunántúl	557	683	899	912	1161	1662	1,64	1,7	1,85
Nyugat-Dunántúl	559	701	881	590	869	1503	1,06	1,24	1,71
Dél-Dunántúl	462	530	646	1051	1480	2351	2,27	2,79	3,64
Észak-Magyarország	521	597	731	2273	2620	3543	4,36	4,39	4,85
Észak-Alföld	601	728	896	2519	3424	4353	4,19	4,7	4,86
Dél-Alföld	622	745	893	1671	2634	3503	2,69	3,54	3,92
<i>Ország összesen</i>	<i>5562</i>	<i>6845</i>	<i>8556</i>	<i>9700</i>	<i>13200</i>	<i>18500</i>	<i>1,74</i>	<i>1,93</i>	<i>2,16</i>

Forrás: KSH 1999.

A magyar területi politika tovább fejlesztése természetesen szükséges, így pontosítani kell a regionális szint feladatait, növelni kell a partneri kapcsolatokat a területfejlesztés szereplői között, aktivizálni kell a területi finanszírozási forrásokat, bővíteni kell az intézményrendszer funkcióit (monitoring), s növelni a területfejlesztés állami szintű támogatását. Mindezek mellett kialakult Magyarországon az Európai Unió regionális politikája elveit és gyakorlatát követni és alkalmazni képes területfejlesztési rendszer, így ebben a vonatkozásban a csatlakozásunkra való felkészülést kritika nem illetheti.

A magyar térszerkezet folyamatos változásokat jelez, nem fejeződtek be még az alapvető átrendeződések, sőt bizonyos irányok felerősödtek, miközben új jelenségek törtek felszínre, amelyek hatásait még nem ismerjük, így azokra reagálni sem tudunk (Rechnitzer 1993). Számos új probléma vár megoldásra, amelyek kezelésére fel kell készülnünk, miközben egyre nagyobb aktivitást szükséges folytatni az Európai Unióba való belépés előkészítésére. Tekintsük át az Európai Unió csatlakozásig a fontosabb területi problémákat, s azokra való reagálás lehetséges irányait.

3. Regionális különbségek Magyarországon

Az országban a regionális különbségek nem mérséklődtek, sőt felismerhető, hogy az ország középső térségeiben (Közép- és Dél-Dunántúl, Duna-Tisza-köze) az átmenet bizonytalanságai határozottan megnyilvánulnak, miközben a keleti országrészek elmaradottsága egyre látványosabb. Viszont a regionális különbségek hagyományos – mint GDP, foglalkoztatottak, munkanélküliség – mutatóinak tartós divergenciája mellett a település szintű infrastrukturális rendszereket jellemző mérőszámokban bizonyos konvergencia ismerhető fel (Lengyel 1999, Rechnitzer 1999).

Az ország megosztottsága tehát tovább folytatódik, amelyek dimenziói: Budapest és a vidék, nyugati (Pannónia) és a keleti országrész (Alföld), Közép- és Dél-Magyarország. Megkezdődött a nyugati térségekbe az innovatív népesség lassú átáramlása, amit a legális és illegális tőkemozgás kísér. Tartósan fennállnak a jövedelmi különbségek a településhálózaton belül, de a térszerkezet egészében is, s mindezek regionális szinten a politikai-társadalmi feszültségeket a jövőben fokozhatják.

A politikában még nem formálódtak ki a területi lobbyk, de szerveződésük elkezdődött, a regionális érdekek még a felszín alatt vannak, viszont feszítik az intézményi kereteket, azok vélhetően az ezredforduló után – éppen az erőteljesebb Európai Unió támogatások megjelenésével – határozottan bukkannak elő.

4. Budapest helye, szerepe Közép-Európában

A Bécsi Régió gazdasági, politikai és társadalmi szereplői határozottan törekednek arra, hogy a térség Közép-Európa szervező, információs, pénzügyi központja

legyen. Bécs és Budapest között az a különbség, hogy az osztrák főváros jelentős anyagi erőforrásokkal rendelkezik ehhez a programhoz, és egyben bírja az Európai Unió támogatását is. Budapest mérsékeltőbb erőforrásokat tud felsorakoztatni és folyamatosan szemben áll a magyar központi kormányzattal, annak politikájával, aminek következtében a főváros infrastrukturális modernizációja visszafogottabb. A külföldi befektetők viszont nagy fantáziát látnak Budapestben, így roppant dinamikusan folyik kereskedelmi hálózatának átalakítása, a szolgáltatások működését szolgáló irodaházak és központok kiépítése. A nagyvárosi infrastruktúra fokozatosan elmarad a gazdasági szerepkörök létesítményi rendszereitől, ami tartós városüzemeltetési zavarokat eredményezhet.

Mindezek ellenére Budapest még nincs „kitalálva”. Nem sikerült – létező fejlesztési koncepció mellett sem – meghatározni azt, hogy miben jelölhető ki a magyar főváros új szerepei, ezek miként kapcsolódnak hazai regionális fejlődéshez, miként fűződnek fel a közép-európai településhálózatra, illetve mely hálózati szerepkörök bővítését kívánja az európai városhálózathoz való határozottabb kötődés.

Milyen irányban fejlődik a jövőben Budapest? Melyek azok az új nemzetközi, gazdasági, pénzügyi, szervezési és kulturális, tudományos funkciók, amelyek a makrorégiójának, a Kárpát-medencének, s azon túl Közép-Európa fejlődésére is hatnak? A jövőbeli funkciók közül melyek vannak jelen, illetve települhetnek meg Budapesten? Mindezek milyen igényeket fogalmazznak meg a városi infrastrukturális rendszerekkel szemben? Ezek a kérdések még megválaszolásra várnak (Enyedi 1996). Ha nem találja ki önmagát Budapest, s jövője a spontán folyamatok eredménye lesz, akkor a „vidék” sem tudja megtalálni a megújítás stabil forrásait. Hiszen mindig a főváros volt, s egyben maradt is Magyarországon az innováció fogadás és terjesztés elsődleges centruma, így nem lehet közömbös a hazai regionális folyamatok alakulásánál Budapest jövője. Látni kell, hogy a fővárosi önkormányzat és a magyar kormány tartós szemben állása nem kedvez a megújítási folyamatok kiszélesítésének, azokat jelentősen késlelteti, s ezzel a hazai térszerkezet átalakulását is fékezheti.

5. A határ menti együttműködés

Magyarország a Kárpát-medence közepén fekszik, s hét országgal határos (Ausztria: 356 km, Szlovénia: 102 km, Horvátország: 355 km, Jugoszlávia: 164 km, Románia: 453 km, Ukrajna: 137 km, Szlovákia: 679 km; összes határszakasz: 2246 km). A szomszédos országok közül egy (Ausztria) az Európai Unió tagja, egy további vélhetően az lesz (Szlovénia), az összes jövőbeli Európai Unió belső magyar határ tehát 458 km hosszú lesz. A további öt ország esélyei nem kedvezőek arra, hogy a XXI. század első évtizedének végéig az európai gazdasági és politikai integrációhoz csatlakozzanak. Ezekkel az országokkal hazánk közel 1800 km hosszan érintkezik, ami határszakaszának 80%-át jelenti. Magyarország tehát egy „fordítóko-

rong”, vagy „kapu-ország” lett az egyesülő európai gazdasági és politika térben Kelet- és Dél-Európa irányába (Lengyel–Szabó–Végh 1998).

Nem szabad megfeledkezni arról, hogy ezen az 1800 km hosszú határszakasz másik oldalán, a szomszéd országokban, közel 3,6 millió magyar nemzetiségű állampolgár él, akiknek a kapcsolatát az anyaországgal tartósan biztosítani kell. A határok mentén, a szomszéd országok magyar nemzetiségű lakosai fontos közvetítői is a gazdasági és társadalmi kapcsolatoknak, aminek révén lényegében Komárom várostól egészen Szentgotthárd városáig egy új fejlesztési és egyben kommunikációs városövezet jöhet létre. Ez a városövezet válhat a közvetítőjévé az európai, de a magyar gazdasági, társadalmi és kulturális folyamatoknak is, s ennek következtében korábbi periférikus helyzetük felértékelődik, alapvetően megváltozik. A határ menti együttműködések tehát új dimenziókat nyithatnak meg a magyar területi fejlődésben, s egyben a térszerkezetben is. Az intézményes forma az Eurégió, a működtetésére határozott törekvések figyelhetők meg a területi szereplőknél – létező szervezetek: osztrák-magyar viszonylat: West/Nyugat-Pannon Eurégió; szlovák-magyar viszonylat Duna-Ipoly Eurégió; szlovák-magyar-román-ukrán viszonylat: Kárpátok Eurégió; román-magyar-szerb viszonylat: Duna-Körös-Maros-Tisza Eurégió; horvát-magyar viszonylat: Duna-Dráva Eurégió – éppen úgy, mint a kormányzati tényezőknél. Ezek a szervezett és intézményes határ menti együttműködések hozzájárulhatnak a szomszédos országokban élő magyarság helyzetének javításához, hiszen itt a határrégiókban konkrét, sokoldalú, egyben napi kommunikációk jönnek létre. A külső és a belső határ menti területi egységek együttműködését az Európai Unió jelenleg, de a jövőben is támogatni fogja a társult, vagy arra készülő országok irányába, így azok nemzeti politikai tényezői kénytelenek lesznek a szorosabb kapcsolatokat elviselni, azokat a maguk módján támogatni. Az eurégiókkal tehát új intézményi keretek alakulhatnak ki, amik részben függetlenek lehetnek a legtöbb szomszédos – Ausztriát kivéve mind a hatra érvényes – országokra jellemző centralizált állami irányítástól, s ennek következtében a térségi szintű kapcsolatok hálózati jellegű formációi alakulhatnak ki, amik a kapcsolatok új dimenzióit nyithatják meg.

A területi politika elvei között a jövőben kapjon nagyobb szerepet a határ menti kapcsolatok élénkítése, azaz váljon „kétpólusúvá”. Az egyik pólus az európai integráció, az arra való felkészítése a területi egységeknek, a másik pólus a közép-európai regionális együttműködési formák kialakításának támogatása. Ez segítheti egyben a keleti és déli országreszek gyorsabb felzárkózását, az ottani centrumok fejlődésében, térbeli hatásaik kiteljesedésében.

6. Önkormányzati rendszer és civil szféra

Az önkormányzatok a rendszerváltástól kezdve az elmúlt tíz esztendőben egyre több erőforrásokhoz jutottak, ami egyrészt érvényes a területi és a helyi szintre. Területi szinten a területfejlesztéshez kapcsolódó erőforrások találhatók, amiknek a

nagyságát szükségszerű bővíteni, hiszen a GDP jelenlegi 0,2%-át kitevő decentralizált forrásokat a jövőben 1,5-1,8%-ra kell növelni. A területi szint a megnövelt forrásokkal képes a helyi szinteket és a többi területfejlesztési szereplőt aktivizálni az együttes fejlesztésre, a szükségszerű partneri kapcsolatok kiépítésére.

Egyre több működési zavar ismerhető fel a helyi szinteken, így a települési önkormányzatoknál. Ennek okai összetettek és sokrétűek, visszavezethető a kormányzati intézkedésekre éppen úgy, mint az elaprózott önkormányzati rendszerre. Nem kerülhető meg a jövőben a közigazgatási rendszer átalakítása, a jelenleg közel 3200 települési önkormányzat szervezeti és intézményi összevonása. A kibontakozó kistérségi együttműködések a fejlesztési források megszerzése érdekében alakultak, de magukban rejtik a térségi szintű szervezeti és intézményi együttműködések lehetőségét is.

Nemcsak a helyi önkormányzatok szintjén válik szükségessé a jövőben a reform, hanem az állami tevékenységek területi közvetítő rendszereiben is. Ennek iránya lehet egyrészt a további feladatok leadása a helyi szintekre, másrészt az intézményrendszer regionalizációja, illetve a politikai regionalizáció feltételeinek megteremtése.

Európai tapasztalat, hogy a gazdasági rendszerek stabilizációjával párhuzamosan az állampolgárok érdeklődése az országos politikától fokozatosan elfordul a nagyobb mozgásteret és sikert biztosító helyi-területi szint felé. A helyi-területi politizálás tereinek a kiszélesedése várható, ami együtt jár a helyi-területi társadalmi szerveződések bővülésével, azok növekvő szerepe vállalásával a közösségek ügyeiben. A civil szervezetek aktivizációs terei megkövetelik a települési és a területi politizálás eddigi kereteinek megújítását, de felszínre hozzák a területi és településfejlődés új irányait is (Mészáros 1994). A jövőben azok a települések és térségek lehetnek sikeresek, amelyek képesek működésükbe integrálni a civil szféra nyújtotta új erőforrásokat.

7. Regionalizáció

Szorosan kapcsolódik a közigazgatáshoz a regionalizáció, de a fontossága miatt önálló pontban kell ezzel a jövőnk szempontjából meghatározó tényező rendszerrel foglalkozni. A magyar államszervezés az elmúlt ezer esztendőben a centralizáció jegyében folyt, az új évezred küszöbén szükségessé válik, éppen a demokratikus intézményrendszer teljes kiépülésével, hogy a decentralizáció kerüljön az államszervezés központjába, annak intézményrendszereinek minél szélesebb kiépítésével.

A centralizáció mindig ágazati szemléletet képvisel, míg a decentralizáció a területi szintű gondolkodást és cselekvést állítja előtérbe. Hosszú párviadal kezdődött meg a rendszerváltástól a két szemléletmód között, amiben sajnos egyre gyakrabban a tradicionális „bajnok”, a centralizáció és ezzel együtt az ágazati szemlélet győzedelmeskedett, de állíthatjuk – még a bukások ellenére is –, hogy egyre több

eleme jelenik meg a decentralizációnak, a területi szemléletnek. A gazdasági helyzet stabilizációjával, az állam egyre több funkcióból történő kivonulásával, a társadalmi és civil kontroll növekedésével a területi szerkezet kínálta bőségszaru éppen a decentralizáció térhódításával és intézményrendszerének megteremtésével nyílnak meg (Rechnitzer 1999).

A hét régió kialakítása megtörtént, ám azok még nem működnek, még nem tudták megszólítani a területfejlesztés szereplőit, egyelőre mint dekoncentrált területek funkcionálnak, mérsékelt és felhasználásban megkötött forrásokkal. A területfejlesztés valós szereplőit, a gazdasági egységeket nem érdeklik a regionális „játékok”. Hiszen a régióknak nincs hatásköre, nem kerültek meghatározásra a feladatköreik, nem tisztázott, hogy a megyei és a regionális szint között a területfejlesztésben milyen elhatárolt feladatok lehetnek, azok egymáshoz miként kapcsolódnak. Komolynak hitt politikai tényezők keverik még össze a területfejlesztést a vidékfejlesztéssel, s mindezt erősen kötik az agrárszektor megújításához, ami persze megzavarja a kialakulatlan intézményrendszert éppen úgy, mint a területfejlesztés szereplőit.

Az ország Európai Unió csatlakozása felkészülésének ütemétől a valós regionalizáció lemaradt. Szükséges lenne ezt az „erőforrást” határozottabban aktivizálni, a lopakodó decentralizáció helyett, politikailag határozott támogatást adni az intézmény- és eszközrendszer regionalizációjának. Félő, hogy ennek hiányában a csatlakozás után jelentkező támogatások felhasználásánál ismét az ágazati szereplők kerülnek túlsúlyba, ami rontani fogja azok hasznosítását, de kedvezőtlenül hat a területi szerkezet alakítására is.

8. Környezeti gondolkodás

A területi és az ökológiai folyamatok sokoldalú összekapcsolása szükséges. A területfejlesztés nem képzelhető el alapos és rendszerező környezeti elemzések, háttérstudományok nélkül, ugyanakkor már felismerhető, hogy egyre több akció szerveződik a táji, települési értékek megóvására, illetve azoknak a fenntartható fejlődésen alapuló hasznosítására. A környezeti szemlélet kihívása tartós, ehhez persze a gondolkodásmódnak éppen úgy meg kell változnia, mint a területi gazdálkodásnak és érdekelttségi rendszernek.

9. Felkészülés az Európai Unió csatlakozására

Az Európai Unióba való belépésre a felkészülés megkezdődött. A regionális politika az első, induló lépéseit megtette. Az elkövetkező években minél előbb meg kell tanítani, járni, majd futni a területfejlesztés szereplőit, hogy a csatlakozásig edzett, a fejlesztések fogadására képes régiók, megyék és települések legyenek Ma-

gyarországon. Az integráció nyújtotta előnyöket csak a felkészült területi egységek képesek a nemzeti felemelkedés érdekében hasznosítani. Elbizonytalanodnak viszont a szereplők a csatlakozás elhúzódásával. Hiszen bizonytalan a határidő, az Európai Unió Bizottsága egyre többször lebegteti a belépés időpontját, ennek következtében nem lehet tervezni és programozni a jövőt. Nincsenek egyértelműen meghatározott kritériumok, így nem lehet tudni pontosan, hogy mikor vagyunk „érettek” a felvételre. Állandó az összehasonlítás más társult országokkal, ami növeli a bizonyítási kényszert, ennek következtében számos intézkedés születik, amelyek viszont nem biztos, hogy kiérleltek, s a hazai politikai, társadalmi és intézményi struktúrába szervesen beépíthetők (Horváth 1999).

Számos kedvesen erőszakolt intézményi modell kerül kialakításra és bevezetésre. Például a régiók intézménye, ami több Európai Unió országban még szintén nem működik (gondoljunk Írországra, Portugáliára, Dániára, Hollandiára, vagy éppen Görögországra). A tervezési rendszer (Átfogó Fejlesztési Terv, Nemzeti Fejlesztési Terv) szabályai sem egyértelműek, azok kidolgozásának módja jelentős zavarokat okoz az ágazatoknál és területi szinten egyaránt. A programozás rendszere regionális, megyei és kistérségi szinten bizonytalanul alakul, hiszen a szereplők aktivitása nem ismert, de nem látható előre a helyi és központi források nagysága sem. Említhetjük az igazán ködben úszó monitoring (ellenőrzési) rendszert is, hiszen ennek intézményei, módszerei az Európai Unió országaiban sem kellően kialakultak, hasonlóan a támogatások területi hatásainak méréséhez, azok fejlesztési következményeinek számbavételéhez. Az Európai Unió támogatások pályázati rendszerében a szabályok nem átláthatóak, a döntési folyamatok időben nagyon kitolódnak és nehézkesek, bonyolult az elszámolás. Gondoljunk az állandó fenyegetésre, hogy nem tudjuk, pl. a Phare forrásokat elkölteni, holott számos esetben a Bizottság lassú döntése, nem kiforrott koncepciója miatt nem jött visszaigazolás a pályázatokról, a felhasználás engedélyezéséről, aminek következtében a szereplők elveszítették lelkesedésüket, miközben a saját forrásaikat is másra használták fel. Az importált szakértők és szervezetek nyerik meg a jelentősebb pályázatokat, viszont nem rendelkeznek helyismerettel, információkkal, az Európai Unióban alkalmazott modellekben és intézményi struktúrában gondolkodnak, miközben számos nemzeti, területi sajátosságot nem vesznek figyelembe, azokat belegyömöszölik az uniós panelekbe, amik esetleg még nem, vagy már nem aktuálisak az országban.

A felkészülés döntő eleme, hogy a területfejlesztés szereplői minél alaposabb ismereteket szerezzenek az Európai Unió regionális politikájának valós működéséről, ezeket a lehetőségeket ki tudják használni fejlesztési céljaikhoz. Lassan halad a decentralizáció, nem kap kellő támogatást az intézményrendszer gyorsabb kiépítése, s a források területi szintre telepítése is vontatottan halad. A magyar területi szerkezet és intézményrendszer az elkövetkező időben nagyobb politikai figyelemmel és támogatottsággal alkalmassá válhat az Európai Unió támogatások fogadására, egyben döntő eleme lehet az ország egészének felzárkózásában.

Felhasznált irodalom

- Enyedi Gy. 1996: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Ember-település-régió sorozat, Budapest.
- Horváth Gy. 1999: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Lengyel I. – Szabó I. – Végh Z. 1998: Határtalan lehetőségek a magyar-román határon? *Területi Statisztika*, 2. 154- 173. o.
- Lengyel I. 1999: Mélni a mérhetlent? A megyei jogú városok vizsgálata többdimenziós skálázással. *Tér és Társadalom*, 1-2. 53-74. o.
- Mészáros R. 1994: *A település térbelisége*. JATEPress, Szeged.
- Rechnitzer J. 1993: *Szétszakadás vagy felzárkózás? A térszerkezetet alakító innovációk*. MTA RKK, Győr.
- Rechnitzer J. 1998: *Területi stratégiák*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.