

THE EFFECT OF THE SUBURBANISATION ON THE BUDGETS OF LOCAL GOVERNMENTS

by *R. Kovács*

S u m m a r y

The paper deals with the actual and potential financial consequences of the suburbanisation for Budapest and its agglomeration, based on modelling. According to these calculations postulating varied conditions the suburbanisation process causes a loss in the budget of the national capital but its amount does not pose a real problem provided the present rate of moving out. Budgets of the much smaller settlements in the agglomeration might be affected thoroughly by the population moving in but this impact is highly differentiated by settlements.

Nevertheless this shift in budgets creates a new source of conflict between the capital and surrounding settlements. On the long run the only solution would be a collaboration on a regional level serving the interest of both the citizens living and working in Budapest and those having moved out of the capital but retaining employment there.

Translated by L. BASSA

A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. Nemzetközi Konferencia anyag Pécs, 1999.

A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézete, valamint a tübingeni Föderalizmus Kutatók Európai Központja 1999. május 27-28-án rendezte meg Pécsen a „Régiók szerepe a bővülő Európai Unióban” című konferenciát a Friedrich Ebert Alapítvány támogatásával. A nemzetközi konferencia immár rendszeresen ötévenként kerül megrendezésre, azzal a céllal, hogy a neves külföldi és hazai szakemberek megvitassák a regionális politikában bekövetkezett változásokat, és eszmét cseréljenek az egyes országok által követett területfejlesztési alapelvekről.

A konferencia három konkrét, aktuális célt tűzött ki:

- helyzetképet adni a közép-kelet-európai országok regionális átalakulásáról, területfejlesztési céljairól, eszközeiről és intézményrendszeréről;
- bemutatni az európai reformtörekvéseket, azok várható hatását Közép-Kelet-Európára;
- információval szolgálni a Dunántúli Tudományos Intézet kutatásairól, tudományos eredményeiről és a magyar regionális politika eredményeiről.

A fentiek mellett célként fogalmazódott meg a különböző intézményekben folyó kutatómunka megismerése, az intézmények közti hosszabb távú együttműködés kialakítása.

A konferencia előadói közt „mindkét oldal” jelentős számban képviseltette magát: a szervezők és más magyar intézmények (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal) előadói mellett szinte az összes közép-kelet-európai országból (ukrán, cseh, román, bolgár, horvát, lengyel, szlovén és orosz szakemberektől) hallhattak a résztvevők színvonalas előadásokat, míg az Európai Unió regionális politikájának fejleményeiről neves holland, német, svéd és dán előadók számoltak be. Az Európai Unió országaiból érkező szakértők általában átfogóbb témákat mutattak be, alkalmazva a regionális tudományok elméleti alapvetéseit (regionális tervezés és önkormányzás prob-

lémái az EU-ban, az uniós várospolitikai koncepciók bemutatása, Agenda 2000, vállalkozásfejlesztés és regionalizmus). A közép-kelet-európai országok előadói többnyire az egyes országok regionális fejlődésben elért eredményeit ismertették.

Az egyik leggyakrabban elhangzott fogalom, központi kérdés a decentralizáció volt. A nyugat-európai partnerek tapasztalatai egyértelműen a régióépítés fontosságát támasztották alá. Az elmúlt évtizedekben azokban az országokban, amelyek decentralizált és regionalizált berendezkedésűek, a régiók közti fejlettségbeli különbségek lassan, de biztosan csökkentek, mint az unitárius országokban növekvő tendenciát mutatnak. Különbséget kell tennünk azonban a nyugat-európai, szervesen kialakult regionalizmus és a kelet-közép-európai, formalizált regionalizmus között. Kulcskérdés, hogy végig kell-e járnia Magyarországnak a centralizációtól a dekoncentráción keresztül a decentralizációhoz vezető utat, vagy a külföldi tapasztalatok átvételével korábban megindulhat-e a régiók kialakításának folyamata. Az uniós bővítés problémakörét dolgozza fel HORVÁTH Gyula: „Az európai regionális politika és a kelet-közép-európai bővítés” c. előadása. A szerző üzenetértékű megállapítása az, hogy a területfejlesztésben a jelenleginél nagyobb fontosságot szükséges tulajdonítani az önerőre is építő, a perifériákról kiinduló fejlesztési felfogásra. Ez talán jelzi talán azt is, hogy – véleményem szerint – fontosabb a saját erőforrásokra történő koncentráció és ezek fejlődési lehetőségeit prezentáljon marketing tevékenység mintsem a nyugatról remélt támogatásokra épülő passzív várakozás. Különösen fontosnak vélem kiemelni, hogy decentralizáció tényének és jelentőségének a szerző által történő megközelítési formáját. Ezek szerint a regionális fejlesztés törvényi szabályozásából fakadó decentralizációs szivó hatás némiképp ellensúlyozhatja az európai léptékű regionális központok hiányát. Magára a decentralizációs folyamatra az előadó háromféle modellt is felvázol. Az első szerint a regionális és a központi szervek közti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. Ebben a modellben a régiók széles tervezési jogosítványokkal és saját bevételekkel rendelkeznek. A második modell lényege, hogy a központból csak bizonyos – tervezési, fejlesztési stb. – funkciók települnek át a régiókhoz. A harmadik esetben a központ és a területi szervek között csak eseti jelleggel kerülhet sor feladat-, felelősség megosztásra. A három lehetőség közül az előadó szerint a második megvalósítására mutatkozik reális esély térségünkben.

A holland Henk VOOGDT professzor előadásában a regionális tervezéssel – mint a regionális szintű tevékenységek koordinációjával – foglakozott, bemutatva a tervekészítés közösségi kooperáción és hálózati partnerkapcsolat építésén nyugvó formáit. A kormányzást ez esetben mint a közös ügyek kezelését, míg tervezést új megközelítésben, mint a fejlődés szándékos irányítását definiálták, a regionális tervezés pedig a tevékenységek regionális koordinálását jelentette. A regionális tervezés által kezelt területek meglehetősen szerteágazóak. Kiterjednek a népesség mobilitásának és a közlekedés fokozódó zsúfoltságának kezelésére, a környezeti minőség megőrzésére vagy javítására, a vízgazdálkodás ellenőrzésére, a városi növekedés ellenőrzésére és keretek közt tartásár, illetve a regionális érdekérvényesítés biztosítására is.

A regionális tervezés régen felülről irányított, központi kormányzati tevékenység volt, amelynek középpontjában a regionális tervek kialakítása állt. A mai megközelítésben a tervezés mint folyamat fontosabb, mint maga a terv, és erős súlyponteltolódás figyelhető meg a formális eljárásoktól az informálisak irányába. Az új paradigma a hálózat, a network, a regionális tervezés és fejlesztés komplex szervezetének kiépítése, amely viszont szükségessé teszi az aktorok, illetve azok érdekeinek és céljainak definiálását, a problematikus területeinek pontos meghatározását, mindezt pedig oly módon, hogy az képes legyen kezelni az egyéni és a kollektív érdekek esetleges ütközésének társadalmi dilemmáját. A bolgár Geshe GESHEV előadása átfogó áttekintést nyújt a bolgár regionális fejlődésről, a problémát a tágabb délkelet-európai térbe ágyazva. Az előadás szól a Dél-Kelet-Európára vonatkozó regionális tervekről, amelyek – az előadás tanúsága szerint – alapvetően a régiók szervezeti kereteinek meghatározásáig terjed. Ezt követően a szerző szűkebb hazájának, Bulgáriának régióépítéssel kapcsolatos problémáit elemzi. Ezek közül elsősorban a régiók lehatárolásának kritériumait érdemes kiemelni. Az egyes régióknak a következő követelményeknek kell megfelelniük:

(A cikk folytatása a 125. oldalon)

líthetjük Veresegyház kedvező helyi energiái között termálvizét, amelyen évek óta működik termálfalu, és amelyen ma a Questor befektetési társaság egy új, modern termálfalut épít.

(A cikk folytatása a 82. oldalról)

– A régiók száma viszonylag kevés legyen és legyenek képesek nagyméretű programok fogadására.

- A régió az irányíthatóság érdekében ne legyen túlzottan nagyméretű
- A régióknak a térségen belül azonos fejlesztési problémákkal kell rendelkezniük.
- A régiók kialakításánál vegyék figyelembe az alapvető természetföldrajzi egységeket.
- Legyen a régióknak fejlett városhálózata.
- A tervezési régióknak teljes közigazgatási egységeket kell magukba foglalni.

A balkáni helyzethez képest sokkal szerényebb eredményekről számol be SZERGEJ ARTOBOLEVSZKI: Az orosz regionális politika c. előadásában. A szerző a legelső – és egyben a témafeldolgozás korlátait is magában hordozó – megállapítása, hogy Oroszországban hatékonyan működő regionális politikai intézményrendszer mindeztideig nem alakult ki. Jelen pillanatban több minisztérium is foglalkozik regionális kérdésekkel, azonban nincs olyan szervezet, amely kizárólag regionális politikával foglalkozhat. Több olyan program és tervezet készült, amely az ország egyes régióinak problémáival foglalkozott volna, de közülük végül egyetlen sem nyert legfelsőbb szintű elfogadást. Így a regionális problémák feldolgozásának sem a jogi, sem a szervezeti keretei nem adóttak az orosz föderációban. A gondok orvoslása nem normatív módon, hanem eseti, egyedi jelleggel és a személyi kapcsolatok erőteljes felhasználásával kerül sor. A szerző eléggé érzékletesen ábrázolja a bizonyos mértékig lehangoló orosz viszonyokat. E pozitív vonás mellett szakmailag erősen megkérdőjelezhető az előadás egészén végigvonuló azon gondolat, amely a regionalizáció szükségességét csaknem kizárólag a területi különbségek csökkentésében látja.

A csehországi tapasztalatokról Josef POSTRARACZY számol be a „Csehország regionális politikája” c. előadásában. Az alaphelyzet itt bizonyos tekintetben hasonló sajátosságokat mutat az orosz viszonyokkal, legalábbis annyiban, hogy Csehországnak jelen pillanatban sincs elfogadott területfejlesztési törvénye. E jogi hiányosságon túl az Európai Unió vizsgálatát tartalmazó szakértői vélemény megállapítja, hogy az országnak nincs regionális politikája és hiányzik a nemzeti területfejlesztési program is. A hiányok, illetve a negatívumok felsorakoztatása alapvetően rányomja bélyegét az előadás anyagának egészére. Az elhangzottak első harmada az olyan regionális különbségekről szól, mint a nehézipar termelésének és a foglalkoztatottak létszámának radikális csökkenése, a mezőgazdasági dolgozók számának csökkenése, a migráció negatív hatásai, a környezetszennyezés káros befolyása a regionális fejlődésre stb.

Tisztán a magyar regionális fejlődés irányjaival foglalkozik PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „A regionalizmus politikai kihívásai Magyarországon” c. előadása. Az előadó felhívja a figyelmet azokra a nemzetközi trendekre, amelyek eredményeként napjainkra megerősödtek a regionális szintek. Ennek a folyamatnak három különböző útját ismerteti a szerző. Az első szerint a régió létrejöhet teljesen új szintként történő szervezés formájában, másodrészt a már meglévő szintre történő kompetencia átruházás útján, végül harmadrészt a területi egységek szorosabb, lazább integrációja révén. A nemzetközi szint rövid bemutatása után rátér az előadó egy szűkebb területi egység, mégpedig hazánk területfejlesztésének és közigazgatás-szervezésének az elmúlt évtizedektől napjainkig történő ismertetésére. Felhívja a figyelmet a területfejlesztési törvény hatására, melynek következtében egy speciális intézményrendszer a területfejlesztési tanácsok intézménye jött létre. Ez a szervezet mintegy átvette a megyei önkormányzatok helyét, legalábbis a középszintű forráselosztás – megyei önkormányzatokhoz képest – megnövekedett lehetőségei következtében. A közigazgatás, illetve a területi szint szereplőinek bemutatása feltehetőleg azt a célt szolgálta, hogy rávilágítson a régióépítés potenciális résztvevőinek lehetőségeire. E témakör – a régió építés – kapcsán a szerző elsőként azokat a területeket, ágazatokat

mutatja be, amelyek igénylik a regionális szint, illetve egy regionális szintű szervezet létrehozását (gazdaságfejlesztés, vonal-as infrastruktúra működtetés, humán szolgáltatások, környezet-, természetvédelem stb.). Ezzel kapcsolatban rendkívül fontos megállapítás hangzott el, mely szerint a felsorolt regionális funkciók jelentős része nem igényel szilárd közigazgatási kereteket. Véleményem szerint csoportosítani szükséges a profit és a közösségi feladatokat ellátó szervezetek regionális szerveződését előidéző indokokat. Ezt követően szükséges lenne meghatározni a köztük és a közigazgatás között jelen pillanatban létező, vagy a jövőben létrehozható kapcsolódási pontokat. E kapcsolatok feltérképezése után, ezekre építve létesíthető egy regionális szintű szervezetrendszer. Visszatérve az előadás anyagára a továbbiakban a regionalizáció makropolitikai összefüggéseivel a területi igazgatási szintek számával, a szintek közjogi státusával kapcsolatosan tudósít a jelen problémáiról és a jövőbeni szabályozási lehetőségekről.

HRUBI László a területfejlesztés regionális szintjének kialakításának szükségességéről szól, amit leginkább a gazdaságfejlesztés igényei tesznek sürgetővé. A gazdasági klaszterek kialakításához, a pénzügyi transzferek fogadásához és az innovációs rendszerek létrehozásához a megyei szint nem alkalmas, már csak az elégtelen méretgazdaságossága folytán sem. A területfejlesztési régió mielőbbi kialakítását és a törvényi háttérszabályozás megteremtését annál is inkább sürgetőnek tartja, mivel a területfejlesztés ügyét nem szükséges összekapcsolni a közigazgatási régiók kialakításával.

A konferencia zárásaként a határmenti regionális együttműködések problémáival foglalkozik HAJDÚ Zoltán előadása. Ez a kérdés azért is különösen jelentős a szerző véleménye szerint, mert az uniós csatlakozásunk után az államhatárok túlnyomó része a nem tagállamokkal fog érintkezni. Így kialakulhat a csatlakozott közép-európai országok strukturális határzónája, egy ún. másodlagos integrációs tér. Az előadó több szempont alapján is rámutat különleges helyzetünkre, amely abban is megnyilvánul, hogy a szomszédos országok határ menti lakossága túlnyomórészt magyar, továbbá – gazdasági összefüggésben – a határokkal kapcsolatos shengeni normák betartása jelentős anyagi terhet ró az országra. Az előadó tisztáz néhány fontos fogalmat is, mint pl. a határ mentiség, a határon túlnyúló kapcsolatok, az államhatárt átfogó vagy integráló kapcsolatok. Az előadás érdeme, hogy bizonyos fokig előre vetíti azokat a lehetőségeket és követendő célokat, amelyek a magyar határ menti együttműködés közeljövőbeni mozgásterét határozzák meg. Ennek fényében realista prognosztizálásnak tűnhet a csatlakozásunk időpontjának legkorábban 2006 utánra tett realizálhatósága, ugyanis az előadó véleménye szerint a felkészületlen állapotban történő csatlakozás igen hátrányosan érintené a tagjelölt országokat az EU-n belüli versenyben.

A konferencián elhangzott előadások anyagát tartalmazó kötet a közeljövőben lát majd napvilágot a Regionális Kutatások Központja gondozásában magyar, illetve angol nyelven is, amely feltehetően igen széleskörű áttekintést nyújt a térségben zajló regionális folyamatokról, egyúttal értékes adalékkal szolgálhat a magyar regionális elképzelések fejlesztésében és megvalósításában.

GÁL ZOLTÁN