

Horváth, Gy.: Spaces and places in Central and Eastern Europe. Historical trends and perspectives of regional development (Routledge, London, New York, 2015. 250 o.)

BARTA GYÖRGYI

BARTA Györgyi: kutató professzor emerita, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1112 Budapest, Budaörsi út 45.; barta@rkk.hu

Györgyi BARTA: research professor emerita, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Budaörsi út 45., H-1112 Budapest, Hungary; barta@rkk.hu

1990-ben indította el az RSA (Regional Studies Association) a *Régiók és városok* (Regions and Cities) sorozatát. A sorozatszerkesztők (S. M. Christopherson, M. Feldmann, G. Grabher, R. Martin és M. Perry) szerint „a mai globalizált, tudásvezérelt és hálózatokba szerveződött világban növekszik a régiók és a városok jelentősége, mivel a gazdasági, társadalmi és kulturális termelés láncszemeivé és a gazdasági és területi irányítás, valamint a politikai kísérletezés új módszereinek helyeivé váltak”. A könyvsorozat – amely a régiókról és városokról szóló nemzetközi és multidiszciplináris kutatásokat mutatja be – 77. kötetében Horváth Gyula elsőként írt Kelet-Európa regionális fejlesztéséről.

2015-ben jelent meg a könyv, néhány hónappal a szerző halála előtt. Monográfiának is nevezhetnénk műfaját, átfogja Horváth Gyula életének utolsó másfél-két évtizeden át folytatott kutatásait a rendszerváltozás hozta átalakulásról, modernizációról, a régiók és a regionalizmus szerepéről, kiemelve a tudás szerepét e folyamatokban. Érdeklődése nem állt meg Magyarország határainál, vizsgálta a kelet- és közép-európai országok belső területi különbségeit, és foglalkozott a szomszédos országokon kívül Oroszország és Kelet-Németország, az NDK regionális folyamataival is. A 2000-es évek elején nagy várakozással tekintett a kelet-európai országok és főleg Magyarország európai uniós csatlakozása elé, a ritka lehetőséget látta meg e nehéz sorsú térség elmaradottságának és jelentős területi különbségeinek felszámolására.



A könyv szellemisége, célja

Horváth Gyula könyvét Bartke István, Enyedi György és Lackó László emlékének ajánlotta. Nem véletlenül. E három reformközgazdásznak, gazdaságföldrajzosnak, területfejlesztőnek – még a szocializmus idején – kiemelkedő szerepe volt a területi szemlélet, a decentralizáció és a regionalizmus megalapozásában, terjesztésében. Horváth Gyula tudományos gondolkodásának alapkövévé vált, hogy a nyugat-európai országok sikeres fejlődésének egyik meghatározója a decentralizáció, amely a 2. világháború utáni időszaktól kezdve kapcsolta össze a gazdasági fejlődést, a regionális átalakulást és a hatalmi szervezet modernizációját. Hangsúlyozta e könyvben is, hogy a regionalizmus – mint a hatalommegosztás megnyilvánulási formája – új fejlesztési erőforrást jelent, mert egyaránt képes felhasználni a globális és a helyi adottságokat. A regionalizmus megjelenésének és fel erősödésének okai között szerepelnek gazdasági szempontok, az állami irányítás modernizációja (a döntéshozás demokratizálódása és folyamatának lerövidítése), az országhatárok elválasztó szerepének csökkentése (határ menti együttműködések), és a társadalmi csoportok összetartozásának, identitásának erősödése.

A decentralizáció lett az Európai Unió regionális politikájának meghatározó alapelve. Az európai uniós regionális fejlesztési célok – a területi különbségek csökkentése és a kohézió erősítése – leghatékonyabban a megfelelő hatáskörrel rendelkező autonóm régiók működésével valósíthatók meg. Horváth Gyula munkásságának jelentős részét annak szentelte, hogy megismertesse a kelet-közép-európai országokkal az EU regionális politikáját, és hozzájáruljon annak a gondolkodásnak a megalapozásához és intézményrendszernek a kiépítéséhez, amely alkalmassá teszi ezeket az országokat az uniós regionális politika befogadására. Szerinte ha megtörténik a paradigmaváltás, vagyis az állami regionális politikát a régiók saját politikája váltja fel, akkor van esélye a kelet-közép-európai térségnek a társadalmi-gazdasági lemaradás jelentős csökkentésére, a felzárkózásra. Ennek megvalósításához az EU szolidaritásra vonatkozó eszméi most nagy segítséget nyújtanak az új kelet-európai tagállamoknak. Élni kellene az egyszeri lehetőséggel!

A szerző azt a célt tűzte ki e könyvével, hogy bemutassa a közép- és kelet-európai országok sajátos fejlődési pályáit, vizsgálja a területfejlesztés irányait, eszközeit és intézményeit egyrészt a hat – a szovjet szocializmusban leginkább összetartozó – kelet-európai országban (Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában, Lengyelországban, Bulgáriában, Romániában), másrészt az Oroszországról és Kelet-Németországról (az NDK-ról) szóló esettanulmányokban. A nyugat-európai országokkal való összehasonlítás is fontos eleme kutatásainak. A szerző áttekintette a vizsgált térség regionális együttműködési tapasztalatait, a kohéziót akadályozó problémákat a Kárpát-medence nemzeteiken átívelő makrorégióiban. Összehasonlító elemzéssel igazolta, hogy az 1990-es években bekövetkezett politikai és gazdasági rendszerváltozás kivételes esemény ezeknek az országoknak a történetében.

A könyv címe, felépítése, tartalma

Nem szerencsés a *címválasztás*. Túlságos tág keretet jelentenek a *terek és helyek*, miközben elsősorban a regionális fejlődés és fejlesztés elveiről, intézményeiről és működéséről, a régiók szerepéről szól a könyv. Az időhatár is túl megengedő: *történelmi trendek és perspektívák*, miközben a könyv lényegében a rendszerváltás utáni időszakkal és még inkább az európai uniós csatlakozásra való felkészüléssel, és a taggá válás utáni *regionális berendezkedés kiépítésével*, a területfejlesztés – már az EU területfejlesztési politikájához illeszkedő – hosszú távú tervezésével foglalkozik. A kutatás ugyan visszanyúlik a szocializmus második időszakára is, de kifejezetten a vizsgált országok területi fejlettségbeli különbségeit vizsgálандó, és foglalkozik a jövővel is, de csak a 2007–2013-as, és nyomokban a 2014–2020-as regionális fejlesztési *tervek* szerepelnek a könyvben, a megvalósulásokról nem esik szó. És ugyancsak nem fedi megfelelően a vizsgált térséget a *közép- és kelet-európai térség* elnevezés, mivel megjelenik a könyvben a Nyugat-Balkán, illetve Oroszország is, vannak a vizsgálatból kimaradt országok (pl. a balti államok), és természetesen Közép-Európának vannak „nyugati” országai is (Németország, Svájc, Ausztria stb.). Itt kifejezetten a szovjet szocialista rendszerből kiszakadó országokról van szó, és ez tartalmi meghatározottságot jelent.

A könyv két részből áll: az első rész a regionális fejlődés általános kérdéseivel – a regionális fejlesztési politika modernizációjával, a hatalmi munkamegosztás területi egységeivel, a régiókkal és a tudásalapú regionális fejlődéssel – foglalkozik Közép- és Kelet-Európában. A második rész országos (oroszországi, kelet-németországi és magyarországi) esettanulmányok keretében a belső területi különbségeket és a régiókat elemzi. Külön részként szerepel a tartalomjegyzékben, de ehhez a második részhez illeszkedik szorosabban a közép-európai interregionális kapcsolatokról és az együttműködésről szóló fejezet.

Kiindulási pont: a kelet-közép-európai térség országainak elmaradottsága és belső területi különbségei

Az 1. világháború előtt ezek az országok különböző politikai tömbök részei voltak, a két világháború között váltak nemzetállamokká. Rendkívül nagy területi különbségek jellemezték ezt a térséget, amivel az akkori politika kevésbé foglalkozott. A szocialista rendszer bevezetése, az erőltetett iparosítás – Horváth Gyula szerint – jelentett valamiféle kiegyenlítő területi hatást, de az országok közötti különbségek nagyok maradtak. Megjelent a területfejlesztési politika is a szocialista országokban, amelynek egyik fő célja az egyenlőtlen területi fejlődés felszámolása, a lakosság életszínvonalában mutatkozó nagy kü-

lönbségek csökkentése volt, de a tervek nagy része nem valósult meg. A szerző is elfogadta a késleltetett városfejlődésről vallott nézeteket: vagyis a szocialista körülmények között a városfejlődés a nyugati országokéhoz hasonlóan zajlott, csupán megkésve.

A kelet-közép-európai országokban bekövetkezett politikai rendszerváltozás után növekedtek a területi különbségek. Megjelent nagy méretekben a munkanélküliség, egyes térségekben meghatározó módon. Növekedtek a társadalmi különbségek, elsősorban a falu-város, illetve a centrum-periféria viszonylatokban.

Milyen magyarázatokat fűzött Horváth Gyula ezekhez a folyamatokhoz?

- Leginkább történelmi örökségekkel magyarázta az országok közötti területi különbségeket. A területi differenciálódás oka szerinte a gazdaság kedvezőtlen ágazati szerkezete, illetve a mezőgazdaság masszív jelenléte volt.
- Nem kötötte politikai rendszerekhez a társadalmi-gazdasági-területi különbségek kialakulását, illetve az e téren bekövetkezett változásokat. Véleménye szerint jelentős mértékben sem a szocializmus, sem a rendszerváltozás utáni kapitalista rendszer nem hozott alapvető fordulatot e téren. Ugyan a szocializmus első két évtizedében kimutatható volt a kismértékű felzárkózás, de a fejlődés nem volt fenntartható, míg az „új” kapitalizmus még nagyobbra tágitotta a különbségeket a fejlett és elmaradott európai országok, térségek között. A rendszerváltozás az országon belüli különbségeket is növelte, előnyös helyzetbe csak a centrumtérségek, legfőképpen a fővárosi agglomerációk kerültek.
- Végül is, eljut a szerző ahhoz a gondolathoz, hogy az EU területfejlesztési elveiben és gyakorlatában keresse a reménybeli lehetőséget a kelet-közép-európai országok területi felzárkózásához. Horváth Gyula szerint a volt szocialista országok közötti különbségek nagyobbak voltak és maradtak, mint a szovjet szocializmus hatásaként kialakult hasonlóságok. Ezt a heterogenitást azonban nem vette figyelembe az Európai Unió az újonnan csatlakozott országokkal kialakított viszonyában.

Az Európai Unió regionális politikája Kelet-Közép-Európában

Nyugat-Európában nem alakult ki feszültség a központi és a regionális intézmények között. Az unitárius országokban növekedett a regionális közép-szint súlya. A régiók nagyobb szabadságot követeltek és kaptak, míg a központi kormányzat ellenőrző szerepet kapott, és őrizte az ország szuverenitását. A kelet-közép-európai országokban azonban jelenleg konfliktus van a helyi önkormányzatok, a decentralizált munkamegosztást követelő régiók és a hatalomkoncentrációt erősítő központi kormányzat között. Ebben a küzdelemben – úgy látszik, hogy – az utóbbi kerül ki győztesen, a szubnacionális szintek lényegtelené válnak, akár

el is tűnnek. Az EU-csatlakozás kinyitotta ugyan Pandora szelencéjét a kelet-közép-európai térség számára, de egyelőre nem sikerült a decentralizáció útjára lépni. A decentralizáció sikeressége a gazdasági hatékonyságtól függ, ez azonban nem kedvez a regionális szintű fejlesztésnek. Így megmarad a szocialista rendszerből örökölt erős koncentráció és centralizáció.

Még kedvező esetben is a decentralizáció hosszú folyamat, amelynek három lehetséges útja van. Az első modellben a központi és a regionális testületek között a hatalommegosztás tisztán szabályozott, pontos törvényekkel. A regionális intézmények saját finanszírozással, a tervezés tekintélyével, megosztott és saját pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, kiegészülve a központi kormányzati alapok átutalásaival. A második modellben csak bizonyos funkciókat decentralizálnak (tervezés, fejlesztés, kivitelezés stb.), más regionális politikai feladatok megmaradnak a központi kormányzat égisze alatt. A hatalom újraosztása függ a decentralizált feladatoktól, az intézményi rendszertől. A harmadik modellben a felelősség megosztása a központi és a helyi önkormányzati szint között alkalmi feladatokban jelenik meg. A periférikus, elmaradott területek fejlesztésére hoznak létre közös szervezeteket, az állam finanszírozza ezeket a programokat, a kivitelezést a helyi szervezetekre bízta. A decentralizálás első megoldása a fejlett nyugat-európai országokban alakult ki. A második modell inkább az unitárius országokban jön létre, mivel nincs szükség a közigazgatás teljes átalakítására, a regionális fejlesztést a dekoncentrált állami szervezetek bonyolítják. Többnyire a harmadik modell – a decentralizáció leggyengébb formája – valósul meg a kelet-közép-európai országokban. Így tudja a központi kormányzat a leghatékonyabban kezelni a fejlesztési programokat, és a horizontális és vertikális hatalmi kapcsolatok is érintetlenek maradnak. Arról nem ír a szerző, hogy van-e átmenet a különböző modellek között, és arról sem, hogy elhatározás kérdése lenne-e, hogy az országok melyik utat válasszák. Egy másik kérdésről sem esik szó: vajon miért fogadható el ez a politika az EU-nak?

A paradigmaváltás nem következik be automatikusan, mivel a régiók érdekei eltérőek, a regionalizmus intézményesítésében jelentős különbségek alakultak ki. A szegény régiók most is, mint régen, várják a külső segítséget, és kevésbé érdekes számukra az autonómia. Valójában a fejlett régiók számára előnyös a regionalizmus, a közös piac, a gazdasági és pénzügyi unió. Így a regionalizmus terjedésének korlátai vannak, és a nemzeti kormányok a jövőben is fontos szerepet töltenek be a régiók és az EU között.

A szerző összegezte a Kelet-Közép-Európában kialakult helyzetet:

- Dezintegráció alakul ki helyi szinten, ami a jogi és a specifikus érdekek közötti kapcsolatok hiányát mutatja, azzal a következménnyel, hogy csak kivételesen és voluntarista módon működik a „bottom-up” modell.
- Egyszintű marad a helyi önkormányzati rendszer, a regionális fejlesztés kontrollálatlan, a középszint hiányát az országos szint (dekoncentrált szervezetek révén) tölti be, az érdekek összehangolása hiányos.

- Mindezek következtében verseny alakul ki a központi kormányzat (állam) és a helyi önkormányzat között.
- A középszint államosítása szembemegy az EU integrációs folyamatával.

Sem az európai országok közötti, sem az országokon belüli társadalmi-gazdasági különbségek nem csökkentek. Kérdezhetjük, vajon az eltelt idő rövideége vagy a nem elég hatékony politika az ok? Vagy talán még nagyobbak lennének a különbségek, ha nem lenne európai uniós regionális politika? Horváth Gyula válasza: igenis vannak eredmények, *regisztrálható a fejlődés*, de ezek nem elégségesek, mert nem elég koncentráltak a beavatkozások. Másrészt a szereplők közötti kooperáció gyenge, míg a verseny növeli a centralizációs hatásokat.

Hogyan tovább?

Jelenleg nem a közigazgatás modernizálása vagy az EU-csatlakozás az ok, ami kényszerítené a kelet-közép-európai országokat, hogy mutassanak fel eredményeket a regionalizáció terén. Sokkal nagyobb a tét: ez az alapja a gazdasági növekedésnek, a társadalmi modernizációnak, az új és fontosabb szerep elérésének az európai munkamegosztásban. El kell jutni ebben a térségben is a paradigmaváltáshoz, meg kell osztani a felelősséget, munkát, hatalmat a különböző szintű szervezetek és intézmények között. Erre csak új keretek között van lehetőség, melyek középpontjában a nagyvárosok állnak, és ahol a területi bázist a pénzügyi autonómiával rendelkező régiók jelentik. Az új kelet-közép-európai tagországok csak akkor tudnak az EU kohéziós követelményeinek megfelelni, ha rendelkeznek decentralizált intézményekkel. Ez nemcsak a közigazgatásra vonatkozik, hanem ez a versenyképességet célul tűző K+F feltétele is. Csak a decentralizált és regionalizált fejlesztési politika segít túljutni a gazdasági válságon Európában.

Állította, hogy bele kellene foglalni az alkotmányba, hogy a gazdasági és társadalmi fejlesztést a területi egységek közötti kapcsolatrendszerekre kell építeni; az életkörülmények területi különbségeinek csökkentése révén lehet elérni az igazságos és egyenlő társadalmi feltételeket; az állam aktív regionális politikájának kell ösztönöznie a gazdasági tevékenységek és funkciók területi decentralizációját; az államnak meg kell osztania a regionális fejlesztési feladatokat a helyi és területi önkormányzatokkal.

Horváth Gyula meggyőződését az európai integráció pozitív szerepében nem ingatták meg a visszaesések, korlátozott sikerek, széthúzások. Mindvégig kitarzott amellett, hogy csak a decentralizált és dekoncentrált területi rendszerek hatékonyak; policentrikus regionális fejlődésre van szükség, amely decentralizált hatalmi struktúrákat jelent. Az európai kohézió regionális szinten zajlik. A regionális közigazgatás lesz felelős a jövőben a régiók közötti kooperáció sikeres működéséért, így valósul meg a régiók Európája.