

Tagai Gergely: Az európai belső perifériák helyzete és kilátásai – az ESPON PROFECY kutatás tükrében

2016. júniusa és 2017. decembere között valósult meg az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontja Regionális Kutatások Intézetének részvételével az a nemzetközi kutatás, amely az Európai Bizottság által indított ESPON 2020 Cooperation Programme keretében zajlott az európai belső perifériákról (ESPON PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe). Az ESPON kutatási programjainak célja, hogy az EU kohéziós és ágazati politikáinak hatékonyságát támogassa különböző, társadalmi és területi folyamatokról, ezek térbeli mintázatairól és összefüggéseiről szóló ismeretek feltárásával. A belső perifériák kutatásával kapcsolatos szakpolitikai igény annak nyomán fogalmazódott meg, hogy bár ez a jelenség számos országban ismert problémakör a regionális fejlesztéssel kapcsolatos diskurzusokban és a területi tervezésben, uniós szinten még hiányoznak azok a tapasztalatok, amelyek a belső perifériák helyzetének értelmezését és az ezekhez kapcsolódó társadalmi problémák megoldásának tervezését elősegíthetnék.

A hagyományos, földrajzi értelemben vett perifériák esetében alapvetően a centrumtérsegektől való távolság alapján határozható meg periférikus helyzet. Ebben a viszonyrendszerben a centrumok a gazdasági aktivitás központjaiként foghatók fel, míg az ezektől távolabb eső területek számára a központok által nyújtott lehetőségek (gazdasági, társadalmi javak) hozzáférhetősége korlátozott, a nagyobb távolság miatt csak magasabb költségek árán érhető el. Emellett a periférikus területek a centrumtérsegek közelségéhez köthető agglomerációs előnyökből is csak korlátozottan részesülnek. Az Európai Unió kontinentális léptékű térszerkezeti vizsgálataiban elterjedt megközelítés ezen a centrum–periféria értelmezésen alapul, a nyugat-európai, atlanti területeket központként azonosítva, Európa mediterrán térségét és a kelet-közép-európai országokat a perifériák közé sorolva.

Azonban a távolság mint korlátozó földrajzi tényező a társadalmi és gazdasági életben átértékelődő szerepben van. Napjaink információs és kommunikációs technológiai enyhítik a távolság hatását, relativizálják a földrajzi helyzetet. A közelség kérdése új tartalmat nyer: előtérbe kerül a jogi vagy intézményi közelség, a társadalmi, gazdasági, valamint a politikai kapcsolódások szerepe. A földrajzi perifériákhoz kapcsolódó fogalomhasználattal szemben a belső periféria kifejezés arra utal, hogy ezek a területek, bár fizikai értelemben nem biztos, hogy jelentős távolságra helyezkednek el a centrumtérsegektől, mégis sajátos árnyékhelyzetbe kerültek, a (globális) gazdasági rendszerekbe való nem megfelelő beágyazottságuk, gyenge kapcsolatrendszereik és hatalmi pozíciójuk, valamint egyéb lokális adottságaik miatt.

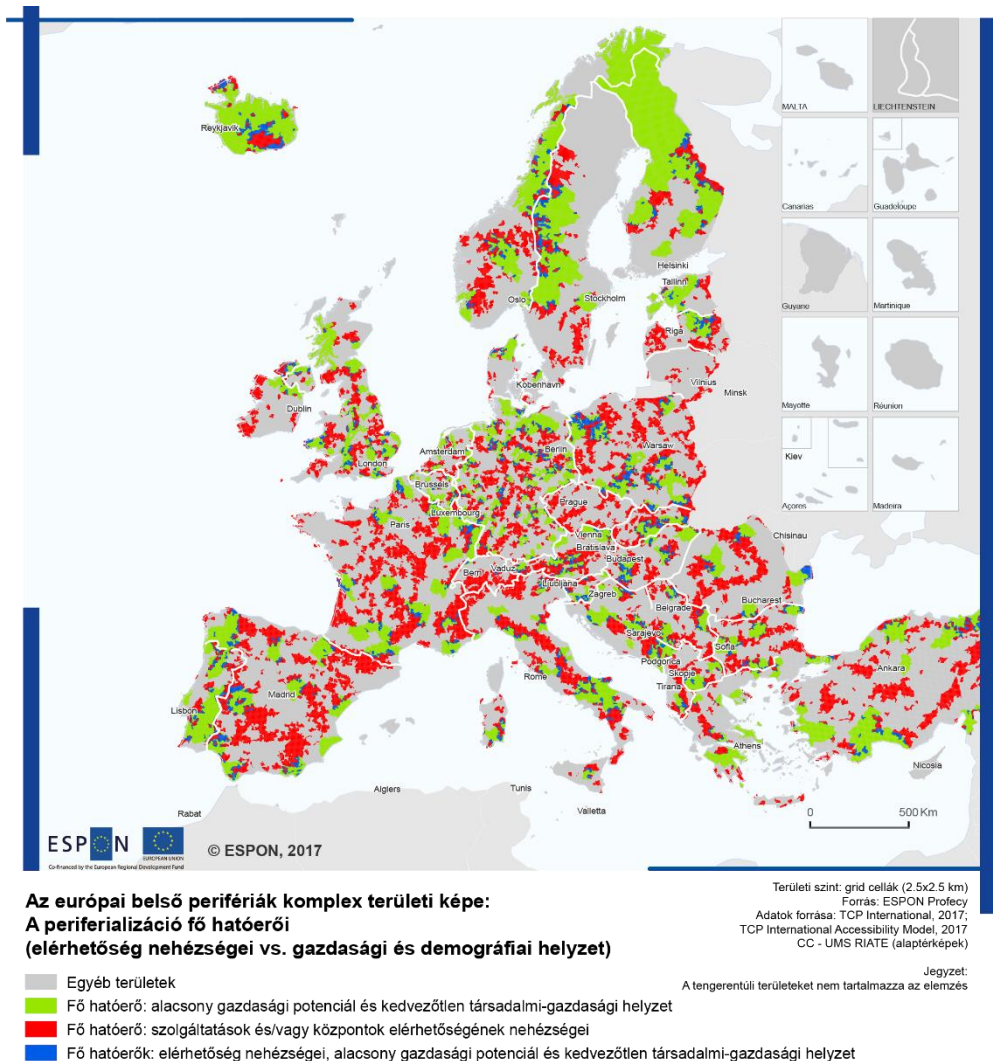
Az ESPON PROFECY kutatás az előbbi szempontokra reflektálva és különböző elérhetőségi koncepciókra, valamint a periferializációs és marginalizációs elméletekre támaszkodva az európai belső perifériák problémakörének többdimenziós értelmezésére tett javaslatot. Ez alapján az európai belső perifériák értelmezhetők mint

- alacsony gazdasági potenciállal rendelkező enklávék,
- olyan területek, amelyek hozzáférhetősége a közszolgáltatásokhoz gyenge,
- marginalizációs és periferializációs folyamatok színterei.

Ezekből az elméleti periferializációs modellekből az ESPON PROFECY kutatás négy lehetséges belső periférializációt különített el, amelyek – ugyan részben átfedő tartalommal – a belső perifériák létrejöttének és fennmaradásának különböző szempontjait ragadják meg:

1. regionális központokból (50 ezer főnél népesebb városok / NUTS3-as térségek központjai / adott országok 10 legnagyobb városa) nehezen megközelíthető térségek (eljutási idők alapján mérve),
2. gazdasági árnyékterületek (GDP alapú gazdasági potenciál alapján),
3. közszolgáltatások (bankok, házi orvosok, kórházak, élelmiszerüzletek, iskolák, vasútállomások, munkahelyek stb.) elérése szempontjából hátrányos helyzetű területek (eljutási idők alapján mérve),
4. leszakadó térségek (társadalmi-gazdasági helyzet és dinamika – demográfiai, munkaerő-piaci és gazdasági mutatók alapján).

1. ábra: Az európai belső perifériák komplex területi képe



Forrás: © ESPON 2017, Információk forrása: ESPON EGTC

A lehatárolások a fenti kiválasztási tényezőket relatív szempontból értékelték. Nem az abszolút hátrányok (magas eljutási idők, alacsony gazdasági potenciálok stb.) jelölték ki, hogy egy-egy térség a belső perifériák közé sorolható-e vagy sem. Adott területek pozíciója térségzsomszédjaik helyzetével került összevetésre, így az ezekhez képest mért kedvezőtlenebb pozíció határozta meg a belső perifériák csoportjait.

A lehatárolt belső perifériatípusok részleges hasonlósága térbeli átfedés formájában is jelentkezik, sok belső perifériaként azonosított terület több lehatárolási szempont szerint is ide sorolható. Ezek az európai belső perifériatípusok azonban nemcsak egymással lehetnek átfedésben, de más, uniós szakpolitikai jelentőségű térségtípusokkal is egybeeshetnek. Különösen nagy az átfedés a belső perifériák és a rurális térségek, a hegyvidéki területek és a határ menti térségek között. E területek számos olyan adottsággal bírnak, amelyek a belső perifériák megjelenésének és fennmaradásának logikájához is kapcsolódnak: alacsony urbanizációs szint, korlátozott városi funkciók, nehéz megközelíthetőség, korlátozott átjárási lehetőség, alacsony gazdasági sűrűség stb. Ez persze nem jelenti azt, hogy az urbánus térségek között ne találjunk belső perifériákat. Jellemzően ilyenek lehetnek a marginalizációs és periferializációs folyamatok által érintett nagyvárosi területek. Emellett a belső perifériák jó része egybeesik uniós vagy akár nemzeti szint(ek)en elmaradottnak tekinthető területekkel is. Ez sok esetben utal a belső perifériák kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetére is.

1. táblázat: Átfedés a belső perifériák és az EU regionális tipológiai között

	Regionális központok megközelíthetősége	Gazdasági árnyékterületek	Szolgáltatások elérhetősége	Leszakadó térségek
Városi térségek	9,6%	18,8%	10,8%	32,2%
Átmeneti térségek	48,6%	40,0%	44,1%	34,1%
Vidéki térségek	41,8%	41,2%	45,2%	33,7%
Metropolisztérségek	24,0%	23,0%	20,4%	43,0%
Hegyvidéki térségek	49,5%	38,2%	53,8%	24,4%
Alacsony fejlettségű térségek (EU-szinten)	35,%	46,4%	24,2%	43,3%
Alacsony fejlettségű térségek (országokon belül)	46,1%	53,0%	34,1%	60,5%

Forrás: © ESPON 2017, Információk forrása: ESPON EGTC

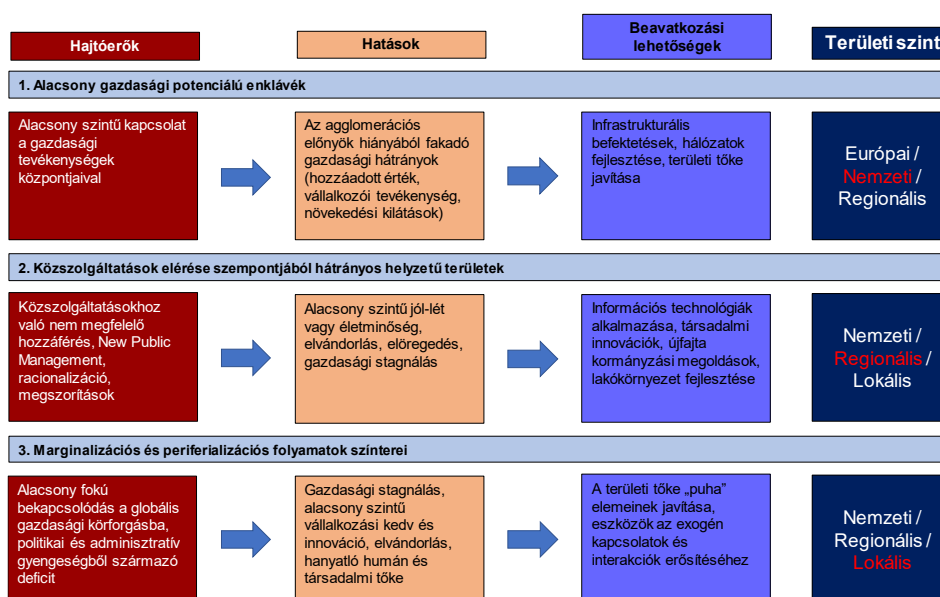
Ugyanakkor a periféria-helyzet még nem jelent automatikusan kedvezőtlen társadalmi-gazdasági pozíciót. A belső perifériákhoz leggyakrabban olyan kihívások köthetők az ESPON PROFECY kutatás összehasonlító vizsgálatai szerint, mint például a tartós népességsökkenés, gyorsuló előregedés, amit a vándorlási mutatók, a gyermek- és munkaképes korú népesség alacsony aránya vagy az időskori függőségi ráták értékei támasztanak alá. Emellett általánosnak mondható jellemző a belső perifériák esetében a szolgáltatásokhoz való alacsonyabb szintű hozzáférés vagy az alacsonyabb gazdasági teljesítőképesség. Társadalmi és gazdasági jellemzőik alapján, bár a négy lehatárolt perifériatípus kisebb-nagyobb eltéréseket mutat

egymástól, általában mégis nagyobb a hasonlóság e csoportok között, mint más térségtípusokkal (városi, rurális vagy elmaradott területek stb.) összehasonlítva.

A kvantitatív megközelítésű vizsgálatok mellett a kutatás hét országban végzett esettanulmányokkal is igyekezett az európai nagytérségi szinten feltárt összefüggések mélyére ásni, hogy megértse a periferializációs folyamatok mozgatóerőit, a helyi szinten zajló eseményeket és lehetséges válaszokat a belső perifériák jelentette társadalmi kihívásokra. A helyi szereplők (intézmény- és településvezetők, a gazdasági és a civil élet szereplői, fejlesztési szakemberek stb.) percepciói sok szempontból árnyalták, hogy miként is ragadhatók meg lokális szinten a belső perifériák, és milyen, a periferializáció különböző jelenségeivel összefüggő problémák érzékelhetők helyben. Érdekes tanulsága az esettanulmányoknak, hogy a lokális szereplők számára adott térség nem feltétlenül érzékelhető belső perifériaként, vagy ez nem minősül negatív jelenségnek. Erős viszont a vizsgált belső perifériák szempontjából az „elhagyottság” érzése, ami a szakpolitikai figyelem és befolyás hiányosságaiban jelenik meg (alacsony részvétel a fejlesztési döntéshozatalban, helyi adottságokra épülő fejlesztések hiánya, a fejlesztések, a politikai élet különböző területi szinten lévő szereplői közötti összhang gyengeségei stb.)

Mindezen kutatási eredményekre épülve fogalmazódtak meg az ESPON PROFECY projekt szakpolitikai javaslatai, amelyek lokális, regionális, nemzeti és uniós szinten tesznek ajánlásokat a periferializációs ciklusokból való kitöréshez szükséges lehetséges lépésekre. Ezek, bár különbözőképpen reflektálnak a meghatározott perifériatípusok igényeire, mind az érintett területek regionális-globális beágyazódását, különböző területi szintekkel és egységekkel való összekapcsolhatóságát látják szükségesnek javítani, amely javíthatja a fejlesztések tervezésének és megvalósításának hatékonyságát a helyi szereplők és erőforrások, valamint a különböző kormányzati és szakpolitikai szintek közötti interakciók elősegítésével.

1. ábra: Az elméleti periferializációs modellekhez kapcsolódó beavatkozási logikai sémák



A nemzetállamok és az Európai Unió szintjén elsősorban az a fontos, hogy belső perifériák kellő szakpolitikai figyelmet kapjanak. Egyrészt ajánlatos, hogy ezek a szakpolitikai szintek tisztában legyenek a belső perifériák problémáival. Másrészt fontos, hogy jobban érvényesüljön a területi intervenció alapú tervezési logika, amely a helyi igényekre jobban reflektáló fejlesztések megvalósítását tenné lehetővé. Emellett szükséges az is, hogy rendelkezésre álljanak is olyan, (javasoltan) integrált fejlesztési konstrukciók, amelyek megfelelő beavatkozási lehetőséget biztosítanak a belső perifériákkal kapcsolatos hátrányok mérséklésében.

Lokális és regionális szinten elsősorban a belső perifériákkal kapcsolatos kihívások felismerésén, az ezzel kapcsolatos stratégiai tervezésen, valamint a helyi kapacitások és kapcsolatrendszerek fejlesztésén van a hangsúly. Ebben a folyamatban a regionális szint ideális esetben összefoghatja a helyi igényeket és tervezési-fejlesztési kapacitásokat, és közvetítőként léphet fel a különböző szintű szereplők között. A helyi szint szerepe pedig abban kiemelkedő, hogy megtalálja azokat a lokális megoldásokat, amelyek a helyi erőforrások és a gazdaság nemzeti és globális szintjeivel való összekapcsolhatóságot segíthetik elő.

Irodalom

ESPON (2017): PROFECY – Processes features and cycles of inner peripheries in Europe, Final Report. ESPON, Luxembourg. <https://www.espon.eu/inner-peripheries>