

A MAGYAR REGIONÁLIS POLITIKA SÚLYPONTJAI

(The most important issues of Hungarian regional policy)

HORVÁTH GYULA

Bevezetés

A fejlett piacgazdaságokban az államszervezési filozófia és gyakorlat szerves része a regionális politika, amelyen általában a területi struktúrák alakításának céljait, az ezek megvalósításához szükséges eszközök és intézmények összességét értik.

A piacgazdaságokban a regionális politika elemei hosszú, szerves fejlődés eredményeként alakultak ki. Noha a politika egyes részterületei a különböző gazdaságpolitikai korszakokban — az állami szerepvállalás mértékét különbözőképpen értelmező kormányzati-politikai fel fogások hatására is — eltérő hangsúlyt kaptak, változtak az állami befolyásolás formái, eszköztára is, a decentralizált, sokszereplős regionális politika trendje azonban egyértelműen kirajzolódik. A regionális politika integráns állami tényezőként való megjelenítését jogi normák garantálják. E magasszintű jogszabályok az állami szerepvállalás formáját, a területi fejlődésben résztvevő szereplők munkamegosztását, az érdekharmonizálás szervezeti mechanizmusait, a területfejlesztés pénzügyi rendjét szabályozzák.

A nemzeti regionális politikák folyamatos megújításával párhuzamosan jelentős változások játszódtak le az Európai Közösség szupranacionális regionális politikájában is. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány a közösségi regionális politika főbb elveit és eszközeit a következőkben rögzíti:

- mérsékelje az egyes régiók közti eltéréseket, a megkésett fejlődésből fakadó esélykülönbségeket;
- összehangolt nemzeti és közösségi gazdaságpolitikai és strukturális eszközöket alakítson ki;
- koordinálja a különböző pénzügyi forrásokat a regionális fejlesztés érdekében.

A fejlett Európához való integrálódás politikai deklarálásából következik, hogy a magyar regionális politika cél- és eszközrendszerét is az európai normákhoz kell igazítani. Ami a célokat illeti, a magyar területi politika két évtizede nemzetközi mércével is korszerűnek mondható dokumentumokban fogalmazódik meg. A területfejlesztés eszközeit és intézményes rendszerét azonban a tervgazdaság centralizált viszonyai határozták meg, bár egyes részelemek időszakonként működtek, az ágazati irányítási dominancia és az egyeduralmi politikai rendszer meggátolta a konzisztens regionális politika kialakulását. Ezért beszélhettünk csak terület- és településfejlesztésről az elmúlt korszakban.

A magyar regionális politika azonban nemcsak azért szorul érdemi átalakításra, mert a politikai rendszer átalakult, hanem azért is, mert a területi fejlődést befolyásoló folyamatok Magyarországon fontos elágazási pontjukhoz értek. Kelet-Közép-Európában három alapvető változás igénye halmozódott fel. Először, az iparosítás befejeztével a posztindusztriális szakaszba való

átmenet, másodszor a szerkezetváltás és a technológiai váltás, harmadszor pedig a társadalmi paradigmaváltás. A regionális politika tartalmának megújítása, szervezeti rendszerének és eszközeinek kialakítása, e részpolitika önálló társadalmi-gazdasági erőterként való megjelenítése és betagolása a modernizációs irányzatok közé magasszintű jogi szabályozást igényel.

E dolgozat a magyar regionális politika lehetséges új vonásait foglalja össze annak a vizsgálatnak az alapján, amelyet az MTA Regionális Kutatások Központjának kutatói a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából 1991-ben végeztek a területfejlesztési törvény előkészítő munkálataihoz.

A gazdaságpolitika és a regionális politika viszonya

A területi politika eddigi hatástalansága nagy alapvető okra vezethető vissza.

1. *A gazdaságpolitika és a regionális politika kölcsönös kapcsolata nem valósult meg.* A gazdaságpolitika centralizált és ágazati elvű volt, a területi szempontot nem vette figyelembe. Ennek ellenére a területi fejlődést döntően a szűkebben vett gazdaságfejlesztési politika határozta meg, néhány rövid időszaktól eltekintve a regionális politikának sem visszaható, sem korrekciós lehetősége érdemben nem volt.

2. *A területi politika intézményi (szervezeti) és működési rendszere megosztott volt.* Az egyes részek elkülönült döntési és hatásrendszere sokszor egymást gyengítette, a részek között elvileg megfogalmazott koordináció a tényleges hatáskörök, az eszközrendszer és a (közös érdekeltégen nyugvó) együttműködési készség és képesség hiánya, vagy csak esetenkénti megléte miatt gyakorlatilag alig működött. Egyfelől továbbra is fennmaradt a fizikai (rendezési) és társadalmi (fejlesztési) tervezés, irányítás és gyakorlat elkülönülése, másfelől az utóbbin belül elszakadt egymástól a gazdasági szférára kiterjedő területi fejlesztési és a településfejlesztési intézményrendszer és gyakorlat. Miközben a gazdaság területi szerkezetét egyre inkább a polarizáció, a területi egyensúly hiánya, a területi munkamegosztás alacsony színvonala, területi növekedési zavarok és válságok jellemezték, a területi gazdaságfejlesztés előbb a korábban is minimális funkcióját, majd szervezetét is elveszítette.

Noha a regionális politika elvben az önkormányzati modell irányában fejlődött és fejlődik, és a településfejlődés egyre szorosabban kötődik a gazdasági szféra változásához a területi tagozódás minden szintjén, a területi politikának érdemi döntési, szabályozási, gazdálkodási, érdekérvényesítési stb., azaz összefoglalóan befolyásolási hatóköre a területi gazdaságra alig van. *A területi politika a társadalom termelési-elosztási folyamatait tekintve felhalmozó, fogyasztó típusú településfejlesztésre szűkült.*

3. *A fentiekből törvényszerűen következett, hogy a regionális politika döntően szociálpolitikai indíttatású volt.* A foglalkoztatás és az életkörülmények voltak a területi politika kényszerűen vállalt kiindulási és végpontjai egyaránt, gondosan elvágva minden olyan szálát, amely a mögöttes, a kiváltó folyamatok befolyásolását is lehetővé tette volna számára. A regionális politika a felszíni jelenségeket kezelő gyorsprogramok megvalósítására, „tűzoltómunkára” szorítkozott.

4. *A tartós forráshiány, majd a makrogazdasági egyensúly megbomlásakor bevezetett pénzügyi restriktív politika erőteljesen érintette a regionális politikát, eszközrendszerét és mozgásterét jelentősen korlátozta.* Intézményi, irányítási, mechanizmusbeli pozíciója folytán mindig

azon szférák közé tartozott, amelyek a (mennyiségi) gazdasági növekedés szempontjából „pót-lólagos ráfordításoknak”, nem közvetlenül megtérülő társadalmi rezsinek minősültek. Az egyre növekvő tőkehiány e ráfordítások minimalizálására készítette a fejlesztési politikát, azzal együtt, hogy viszonylag gyors megtérülést, „érzékelhető eredményeket” is követelt például a regionális politikában, vagy azon belül az elmaradottság mérséklésében.

A feladatok, a lehetőségek és az eszközök határozott területi decentralizációjának a szükségessége egyre nyilvánvalóbbá vált, a vélt (vagy részben valós) makrogazdasági érdek azonban felülkerekedett, és összességében a koncentráció és a centralizáció trendje mutatkozott inkább. Paradox helyzet jött létre: az egyre nagyobb tőkehiány egyre takarékosabb (olcsóbb) és egyre célirányosabb egyenlőtlenség-kezelő programot és intézkedéseket kívánt, amelyek a területi politika adott környezetében és viszonyai között, az egyenlőtlenségek hosszabb távú mérséklését illetően mégis pazarlók voltak, mivel a ráfordítások összességében — néhány átmeneti és részleges eredmény ellenére — hatástalanok voltak.

A fent vázolt okok — a társadalmi-gazdasági változásokkal egyetemben — mára a regionális politikát válságos helyzetbe sodorták. E válság leginkább az egyenlőtlenségek rohamos növekedésében, a területileg egyre kiterjedtebb és egyre mélyebb szociális és gazdasági válságban ölt testet. Ennek legközvetlenebb megjelenési formái az elmaradott, hátrányos helyzetű térségek, valamint a gyors szerkezetváltás kényszere alatt megrendült depressziós térségek. Nem kétséges, hogy a piaci, gazdasági viszonyok változása, az ország, sőt a kelet-európai régió körüli gazdasági rendszerének összeomlása lényeges, sok tekintetben meghatározó szerepet játszott a regionális politika válságba jutásában. E folyamatban a megelőző mechanizmus viszonyai között létrejött és eléggé szerény önálló életerővel bíró részpolitika kiürült, felszámolódott, újrafogalmazása elodázhatatlanná vált.

Az innovatív regionális politika céljai

A fejlett piacgazdaságok regionális politikájában bekövetkezett paradigmaváltás fő jellemzője, hogy a tradicionális, növekedésorientált regionális politikát új tényezőkre alapozott politika, az ún. szerkezetátalakítás-orientált vagy *innovatív regionális fejlesztési koncepció* váltja fel.

Az innováció-orientált regionális politika azt a *célt* tűzi ki, hogy egyik oldalról a helyi, térségi adottságokat javítsa, másrészt pedig az adott térségek gazdasága számára elérhetővé tegye az újdonsághordozás eszközeit, módszereit, intézményeit. A jövedelmek növelését, az interregionális gazdasági kapcsolatok élénkítését, a fejlődési folyamatok beindítását tehát nem a fizikai inputok gyarapításával éri el, hanem a helyi erőforrások sokoldalú élénkítésével és azok bekapcsolásával az átfogó innovációs folyamatba. Ehhez megteremti a széleskörű információs és kommunikációs kínálat feltételeit, és ezzel párhuzamosan akciókat indít a szellemi erőforrások gyarapítására, valamint az új ismeretek befogadása feltételeinek megteremtésére.

Az innováció-orientált regionális politikában meghatározó hangsúlyt kap a *műszaki fejlesztés*, a gazdasági szervezetek K+F tevékenysége, illetve az új technológiák és termelési, tevékenységi eljárások kidolgozása, illetve adaptálása.

Az innováció-orientált regionális politika *módszerei* rugalmasak, sokoldalúak, és rendkívül érzékenyek a helyi, térségi adottságokra, feltételekre, ugyanakkor egyértelműen meghatároz-

hatók, körülírhatók. Így helyet kapnak a szelektív fejlesztés eszközei, a vállalkozások működőképességének javítása, a piaci kapcsolatok szélesítése és megerősítése, az új technológiák fogadóképességének megteremtése, a flexibilis termelési rendszerek elterjesztése. Ehhez olyan intézmények járulnak, amelyek egyrészt közvetítik az új technikai, technológiai információkat, másrészt az üzleti kapcsolatok működését, alakítását segítik elő.

E politika megvalósításának eszközei és intézményei nem a közvetlen beavatkozást szolgálják, hanem a feltételek megteremtését, a gazdasági szereplők olyan koordinálását, hogy a megújítás, az innovációk fogadása, adaptálása természetes megoldásként kínálkozzon az adott *tér-ségben*.

Az innováció-orientált regionális politika feladata tehát a piacgazdaság térnyerésének biztosítása, intézményeinek kiépítése a gazdaság és a térszerkezet minden szintjén, a regionális és lokális erőforrások aktivizálása, és mindezek által a megújítási folyamatok kiszélesítése, térben történő terítése.

A térszerkezetben ezzel a politikával és annak eszközrendszerével lényegében fel kell számolni, vagy egyes térségekben mérsékelni kell a *vállalkozói innovációk akadályozó, gátló tényezőit*, és azok terjedését, megújítását szolgáló háttérrendszerek kiépítését kell elősegíteni.

A gazdasági megújítás fontos feltétele, hogy állandó *innovációs kényszerben* éljenek a vállalkozók, környezetükben elérhetők legyenek az *aktuális információk* az új technológiákról, technikai eszközökről, a piacokról, és az azokon való megjelenés feltételeiről. Kiemelt fontosságú a vállalkozások K + F tevékenysége, illetve a technikai, technológiai újdonságok megismerése, adaptációjának megteremtése. Az innováció-orientált regionális politika nem választható el az *ország műszaki fejlesztési politikájától*, azzal rendkívül szoros kapcsolatban áll, egymást kölcsönösen feltételezik. A regionális politika váltásának egyik feltétele, hogy *a területi adottságok, mint endogén erőforrások* reális, piacszemléletű feltérképezése történjék meg.

A területi egyenlőtlenségek mérséklése

Az új regionális politikán belül kiemelt fontosságú kérdésnek kell tekinteni a területi egyenlőtlenségek mérséklését, az elmaradott vagy átmenetileg válságba jutott térségek felzárkózási esélyeinek megteremtését, erősítését. Ennek szükségessége három alapvető szemponttal indokolható.

1) Leggyakrabban a *társadalompolitikai, szociális* szempontok merülnek fel. E települések, térségek objektív vagy legalábbis az ott élőkön kívül álló (pl. gazdaságpolitikai-politikai stb.) okok miatt a fejlődés fő vonalától elszakadtak, és emiatt ma a szociális periféria sajátos területi megjelenítői. A társadalom — szociális felelősségéből adódóan — korlátozott teherbíró képessége ellenére is köteles e települések, térségek számára is az emberhez méltó környezetet, a felemelkedés esélyét nyújtani.

Az elszegényedés, a munkanélküliség, a demográfiai szerkezet torzulása, az alapvető ellátás hiányosságai vagy működtetési zavarai, a magas halandósági ráta a válság képét rajzolják meg. E szempont eddig szinte kizárólagos módon határozta meg az egyenlőtlenségek mérséklésére előirányzott regionális programokat. Nyilvánvaló, hogy egy átfogóbb, komplex megközelítés esetén is helye van az indokok sorában, és az sem vitatható, hogy megalapozott az az állami érzékenység, amely e jelenségek miatt tapasztalható.

2) A második alapvető — a hosszabb távú és a tartós eredményeket hozó egyenlőtlenségkezelés által igényelt — szempont *gazdaságpolitikai* jellegű. Ebből a nézőpontból a kritikus helyzetű települések, térségek problémája valójában az, hogy a gazdaság és a társadalom működésének térbeli szerkezetében jelentős ellentmondások halmozódtak fel, a területi anyagi és emberi értékek, a nemzeti vagyon egy része lényegében kívül reked a társadalmi újratermelési folyamaton, vagy kényszerűségből nem az adottságainak megfelelő módon vesz részt abban. Emiatt e vagyon nem csak jövedelmet nem termel, de a jelenlegi rendszer keretei között csak rendszeres külső támogatással — mintegy mesterségesen — maradhat fenn. A tartós, hosszú távú sikerre számító fejlesztési programnak — a szociális problémák rövid távú megoldása mellett — döntően ennek a megváltoztatására kell törekednie. Az új társadalmi-gazdasági modellben ez azt jelenti, hogy a válságos helyzetű térségek, települések fejlesztési programjainak elsőrenden a települések, térségek adottságainak, értékeinek jövedelemteremtő hasznosulását, a hasznosulás reális és más térségekkel egyenrangú esélyét kell megteremtenie a támogatások és kedvezmények révén. Az esélyegyenlőség a kiindulási helyzet különbözősége miatt ebben a települési körben több jogot, több forrást, több lehetőséget jelent.

3) Az egyenlőtlenségek területi politikai programja szükségességét harmadrészt *általános politikai szempontok indokolják*. Demokratikus társadalmakban az alapvető emberi jogok egyik meghatározó eleme a társadalom életébe való bekapcsolódás emberi esélyeinek egyenlősége, az esélyegyenlőség megteremtése és garantálása. Ma Magyarországon az állampolgárok munkaerőpiaci helyzetének, életkörülményeinek, érvényesülésének esélyegyenlőtlenségében az egyik legfőbb tényező a lakóhely. A területi kapcsolatok sokrétűsége, a jövedelemelosztás szabályozása és a helyi-területi politika autonóm alakítása révén megteremthető az a mechanizmus, amely csökkentheti a lakóhely esélyegyenlőtlenséget hordozó szerepét még azon települések esetében is, amelyek közvetlen gazdasági alappal nem, vagy csak részben rendelkeznek. Az esélyegyenlőség tehát nem szükségszerűen azt jelenti, hogy minden település egy átlagos gazdasági és ellátási standarddal fog rendelkezni belátható időn belül, hanem azt, hogy pusztán fogyasztási pozíciója által differenciált módon, de reális, elérhető és hozzáférhető módon fog számára a jövedelemszerzés, a fogyasztás, és az ellátás rendelkezésre állni, valamilyen térbeli szerkezetben.

A területi egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló fejlesztési programnak alapvető céljai a terület-gazdasági fejlődés lehetőségének megteremtése, a differenciált, területi-települési értelemben szelektív területi gazdasági növekedés és önfejlődés képességének létrehozása vagy revitalizálása, a legégetőbb szociális feszültségek egyidejű — rövid távú — enyhítésével párhuzamosan. A területi egyenlőtlenségek kezelésére vonatkozó politika végcélját illetően tehát nem különbözik az eltérő okok miatt hátrányba került régiók típusától. Sőt, a területi gazdasági növekedés és önfejlődés esélyének folyamatos fenntartása a piacgazdaság egész területi politikájának alapcélja is. Különbösg döntően a konkrét helyi-területi viszonyokhoz, sajátosságokhoz igazodó, azt alapul vevő fejlesztési utak és eszközök tekintetében lehet.

A válságtérségek gazdasági szerkezetének átalakítása

A gazdaságilag hanyatló területek közös jellemzője, hogy mind kevésbé képesek saját problémájuk önerőből történő megoldására. A korai segítség a revitalizálás szempontjából tehát igen

lényeges. A gazdasági növekedés ütemének csökkenése, vagy a visszaesés kilátástalan pszichológiai légkört teremt, szakemberelvándorlást idéz elő, demográfiai eróziót vált ki. A társadalmi-gazdasági struktúrák meggyengülése pedig mérsékli az újjáélesztés esélyeit, növeli a társadalmi költségeket. Annak ellenére, hogy a szerkezetátalakítás maga ráfordításokkal jár együtt, mégis könnyebben valósítható meg, mint az új iparosítás. Az iparilag fejletlen területeket ugyanis tökehiány és a képzett munkaerő hiánya jellemzi. Az újrafejlesztést ugyanakkor nehezíti, hogy a hagyományos területeken kialakult ipari bázisokkal, intézményekkel kell számolni, a működő struktúrák tehetetlenségi nyomatéka, egyéni egzisztenciák és életpályák jövőbeli bizonytalansága visszatartó erőt jelent.

Az iparilag korábban fejlett területeken a gazdasági növekedést akadályozó tényezők a következők:

- szerves fejlődéssel diverzifikációra képtelen ipari struktúra;
- a gazdasági szolgáltatások szűk köre, nagyvállalati koncentrációja;
- jelentékeny külső függés a vállalatok irányításában, különösképpen a külpiaci értékesítésben és a kutatás-fejlesztés területén;
- a munkaerő egyoldalú szakképzettsége, a konvertálható szakképzettségű foglalkoztatottak alacsony részaránya;
- a technológiaigényes termékek szűk köre, az előállított termékek korszerűtlensége, a termékéletciklus első fázisában levő termékek rendkívül alacsony aránya, a szabványosított tömegtermelés dominanciája a feldolgozóiparban.

A struktúráváltási programok közös elemei a következők:

- a kis- és közepes üzemek előtérbe kerülése a vállalati struktúrában;
- a fogyasztói igényeknek jól megfelelő, azokhoz nemcsak rugalmasan alkalmazkodó, de azokat megelőzni és befolyásolni, alakítani képes, piacképes fogyasztási javakat, továbbá technológiailag korszerű, innovatív beruházási eszközöket gyártó, munkaigényes, de környezetkímélő iparágak telepítése elsősorban a régi ipartelepek telkeinek szanálásuk és rekonstrukciók útján való igénybevitelével;
- a csúcstechnológiának megfelelő új és vonzó telephelyek létrehozása, pl. ipari parkok, technológiai centrumok vagy technológiaparkok formájában;
- a szellemi infrastruktúra terén a közületi és magán kutatási és fejlesztési intézmények telepítésének elősegítése;
- a kommunális-környezeti infrastruktúrában a tökéletesebb és teljes körű szennyvíztisztítás, szemét- és hulladékkezelés és gazdálkodás megoldása;
- a térségek közlekedési adottságainak javítása, a légi közlekedés kiemelt fejlesztése;
- a telekommunikáció és az informatika (telematika) integrált fejlesztése;
- a szakmai képzési és átképzési intézmények sűrű hálózatának a kiépítése;
- a tercier szféra (különösképpen a termelési és üzleti szolgáltatások) kiemelt ágazatként való kezelése.

Látható, hogy a regionális fejlesztési programokban új, korábban nem alkalmazott tényezők jelennek meg, vagy régi komponensek minőségileg megváltozott tartalmat kapnak. Az utóbbi évtizedekkel ellentétben, amikor az infrastruktúra-fejlesztés elsősorban a régióbeli életviszonyok javítását szolgálta, az új infrastruktúra-fejlesztési részprogramok inkább a gazdasági struktúráváltásnak rendelődnek alá, s céljuk a gazdaság jövedelemtermelő képességének fokozása, a külső működő tőke számára vonzó feltételek teremtetése.

Fel kell figyelnünk arra a közös vonásra is, hogy az előregedett iparvidékek szerkezetátalakításai programjaiban nagy súllyal szerepelnek társadalmi és szociálpolitikai elemek. E tényezők közül itt csupán egyetlen egyet, a *regionális* vagy *lokális tudat* erősítésének szisztematikus programjait említjük.

A gazdaságilag elmaradott térségek problémája valójában az, hogy a gazdaság és a társadalom működésének térbeli szerkezetében jelentős ellentmondások halmozódnak fel, a területi anyagi és szellemi erőforrások egy nem lebecsülendő hányada lényegében kívül reked a társadalmi újratermelési folyamaton, vagy nem az adottságainak megfelelő módon vesz részt abban: nem hogy jövedelmet nem termel, hanem a jelenlegi rendszeren belül csak állandósuló külső támogatással maradhat fenn.

A fejlesztési programnak hosszú távon a területi-gazdasági fejlődés lehetőségét kell megteremteni, vagyis a differenciált, sőt területi-települési értelemben szelektív területi, gazdasági növekedés és önfejlődés képességét kell létrehozni. Ehhez képest másodlagos — bár nem vitathatóan fontos és érzékeny — kérdés a mai foglalkoztatási, életkörülményekbeli stb. gondok átmeneti orvoslása. Hasonló az ok-okozati viszony a *depressziós térségek* esetében is. A beavatkozás célja az kell legyen, hogy a területi gazdasági szerkezet átalakításával perspektivikusan működőképes, a területi munkamegosztás alapján álló, diverzifikált, a piaci viszonyok változásaihoz folyamatosan alkalmazkodni tudó területi gazdasági potenciál jöjjön létre. A gazdaságilag elmaradott térségek és a depressziós térségek kezelésének jelenlegi formái azokban a régiókban, ahol mindkét válságtípus megtalálható azért veszélyesek, mert a stratégiát átmeneti válságkezeléssé degradálják, az ok-okozati viszony felcserélésével nem vállalkoznak tartós, stabil megoldásra, az alapvetően gazdaságpolitikai, gazdaságfejlesztési regionális kérdéseket szociálpolitikai síkon kezelik.

A reindusztrializálás és a terciarizálódás, mint a területfejlesztés új hajtóerői

Hosszú évtizedeken keresztül — mondhatni a legutolsó időkig — az ipar a gazdaság és a területfejlesztés motorja volt Magyarországon.

Nyilvánvaló, hogy a *területfejlesztési politika a gazdaságnak azt az elemét emeli ki, amely éppen megfelel az ország gazdasági fejlettségének*. A fejlett tőkés országok II. világháború utáni területfejlesztésében majdnem olyan központi helyet töltött be a „centralizáltan decentralizált” iparfejlesztés, mint ahogyan azt a szocialista országok területfejlesztési programjaikban meghirdették (de kevésbé valósították meg). A fejlett piacgazdaságok későbbi területfejlesztési stratégiájában ugyan az ipar veszített jelentőségéből, de korántsem tűnt el.

A magyar célok (a gazdasági átalakítás támogatása a válságövezetekben, a centrum—periféria feszültségek enyhítése, önerős fejlődés, adottságokon alapuló fejlesztés, a határmenti együttműködés támogatása stb.) eseteiben is *az ipar lehet (és lesz) a területfejlesztés egyik eleme*.

A teendők négy fő körbe sorolhatók (ezek mind egyszerre jelentenek célokat és térségeket is), s ezekben az ipar különböző szerepeket fog betölteni.

— *A térbeli polarizálódással szemben ható területfejlesztési program.* Ez elsősorban olyan hálózati infrastruktúra- fejlesztést jelent, melynek révén az ország elmaradottabb területei eredményesebben kapcsolódhatnak bele az ország vérkeringésébe, a perifériák szorosabban kötődhetnek a centrumokhoz. Ennek a fejlesztésnek a része lehet az a széleskörű oktatási és átképzési program, mely a fejletlenebb területek aktív népességét is alkalmassá teheti arra, hogy a korszerű gazdaságban munkát találjon.

Ez a program nem irányul közvetlenül az iparfejlesztésre, de hozzájárul azoknak a feltételeknek a létrehozásához, amelyek előnyössé tehetik az ipar letelepedését és működését.

— *A területi szélsőségeket csökkentő, a súlyos területi feszültségeket csillapító területfejlesztési programok.* Ennek a célnak kétféle megközelítést lehet számba venni: a gazdaság fejlesztése, stabilizálása a térségen belül, illetve a népesség mobilizálódásának (elingázás, elvándorlás) elősegítése. Az ipar — munkahelyteremtő szerepével — fontos része a helyi gazdaságfejlesztésnek. Elsősorban a helyi központú, korszerű vállalkozásokat kell segíteni, mert ezek meggyökeresedése és innovatív jellege hosszú távon is hatékonyabban mozdítja elő a térség fejlődését.

— *A kistérségi integrációs törekvések támogatása.* E fejlesztési irány gyakorlati alkalmazása igen kívánatos lenne, a fejlett nyugat-európai országokban is jó eredményeket értek el megvalósításával. Magyarországon — legalábbis egyelőre — még alig találkozhatunk ilyen jellegű törekvésekkel.

Egy-egy nagyobb méretű iparvállalat, vagy a kis- és középvállalkozások ipari körzette formálódása (erre példák vannak Olaszországban és Franciaországban) jelentős mértékben hozzájárulhat a kistérségek célszerű integrálódásához.

— *Növekedési centrumok kialakítása.* A növekedési centrumok (innovációs, ipari, tudományos parkok, technopoliszok) tervei már nem arra az idők folyamán illúzióknak bizonyult elméletre épülnek, hogy egy-egy központ külső erővel történő fejlesztésének hatásai később automatikusan szétterjednek a központ környezetében. A fejlesztés kifejezetten a centrumok érdekében megy végbe, abban a reményben, hogy a megfelelő feltételek létrehozásával az ember elérheti innovatív képessége maximumát. A növekedési centrumok a kutatás—fejlesztés—csúcstechnológián alapuló ipari termelés, és az ezeket a tevékenységeket magas színvonalon kiszolgáló tercier szektor együttesét foglalják magukba.

A területi rendszer logikájával egyirányban haladva és nem azzal ellentétesen kell segíteni a régi növekedési centrumok fejlesztését, az új növekedési centrumok kialakulását, annak szem előtt tartásával, hogy ezek kapcsolódjanak bele a nemzetközi vérkeringésbe, a fejlett európai városhálózatba. Ennek esélyét a regionális centrumok számára is lehetővé kell tenni. Sikere esetén elképzelhető, hogy Magyarország ezen keresztül olyan előnyök birtokába juthat, melyekből (például egy területileg differenciált adórendszer beiktatásával) a korábbiaknál többet profitálhatnának az ország elmaradott térségei is. Nem kétséges egyben, hogy a növekedési centrumok fejlesztésének következményeként felgyorsul a térbeli differenciálódás is.

A regionális politika eszköztára

Az új magyar regionális politika elsődlegesen a helyi-területi gazdaság erősítését célozhatja, ennek pedig a gazdasági-vállalkozói szférából kell kifejlődnie.

Minden központi vagy helyi területi beavatkozás ehhez képest külsődleges jellegű, és feladata a különféle támogatások és kedvezmények, valamint a területi fogadókészség és a környezet alakítása révén a működő tőke területi és ágazati mozgásának befolyásolása. Ez a funkció viszont — különösen a kialakult ágazati-területi strukturális viszonyok közepette — nélkülözhetetlenül fontos. *A területi egyenlőtlenségkezelő stratégia alapfeladata a szabályozáson és támogatáson alapuló vállalkozásélénkítés.*

Az egyenlőtlenségek mérséklésére szolgáló eszköztár rendkívül gazdag lehet: a világ fejlett országai, régiói számos módszert, támogatást, kedvezményt, szervezeti-intézményi eljárás-módot stb. alkalmaztak már, megfelelően sokrétű a hatáselemzések, tapasztalatok halmaza is;

A mai makroszintű elosztási arányok a területi politika korábbi státusza szerint alakultak ki, azzal a nehezítő körülménnyel, hogy a gazdasági szerkezetváltás átmenetileg fokozott kormányzati pénzügyi részvételt igényel. Ebből következően a regionális politika új kurzusának meghatározásakor dönteni kell arról, hogy a gazdasági és szerkezetátalakítási kormányprogramok az eddigi ágazati, tulajdonosi-szervezeti és funkcionális nézőpontok mellé egyenrangú elemként a regionális érdekeket is „kooptálják”. Ez nem helyettesíthető az egyes megyékre, régiókra külön-külön kidolgozott tervekkel, programcsomagokkal, mert ebben az esetben a regionális politika státusza egyáltalán nem változik meg, következésképpen hatóköre, mozgástere is a régi marad. Az egyenlőtlenségek mérséklésének problémája elsődlegesen pénzkérdés, de nem csak az. A regionális politika eddigi státusza, rendszere és működési mechanizmusa semmi garanciát nem adott arra, hogy a jelenleginél nagyobb forrásokkal a terület- és településfejlesztés ténylegesen jobb hatásokkal működjön.

Az eszköztár első részét az úgynevezett *intézményi-szervezeti elemek* adják. Ezek közül néhány fontosabb az alábbi:

- a regionális bank és pénzügyi rendszer kiépítése, a szervezet gazdagodása és ezzel együtt jelentős mérvű decentralizálódása;
- sokszínű terület- és településfejlesztési alap- és alapítványrendszer létrejöttének támogatása, a fejlesztési társulások, társaságok, szövetségek stb. kialakulásának előmozdítása, koordinálása;
- a regionális üzleti és információs infrastruktúra kiépülésének gyorsítása (befektetési, tanácsadó, marketing, piackutató, ügynöki, menedzseri, képzési-továbbképzési profit és nonprofit szervezetek elterjedése); ez alapvetően fontossá válik azáltal, hogy a legnagyobb dinamizmus a kis- és közepes méretű vállalkozásoktól remélhető, ahol a szervezet a komplex és szerteágazó funkciókat nem képes magába olvasztva a szükséges mértékben ellátni;
- a hagyományos infrastruktúra-hálózatok gyorsütemű fejlesztése: ezen belül külön hangsúlyt kell kapnia a közlekedési és kommunikációs hálózatoknak (az üzleti világhoz való gazdasági közelség, a bekapcsolódás lehetőségének megteremtése, amely előmozdítaná a vállalkozások, új szervezetek ma még térbelileg rendkívül koncentrált és hierarchikus megjelenésének területi kiterjedését, regionálisan arányosabb szerkezetét), valamint az energetikai rendszernek;
- komplex vállalkozásfejlesztési célú intézmények, létesítmények létrehozása: ezen belül ipari parkok, inkubátorházak, esetlegesen különleges gazdasági övezetek stb. létesítése különböző finanszírozásban, nonprofit vagy üzleti alapon, esetleg koncesszió alapulva.

Az eszköztár másik része a tevékenységek és a működés *támogatása, kedvezményekkel való dinamizálása*, tulajdonképpen a gazdálkodási folyamat minden olyan elemére, részére kiterjedően, amely adott feltételek és viszonyok mellett adott térségek esetében a leginkább korlátozó tényező. Vázlatosan néhány ilyen:

- a regionális vállalkozásbiztosítás kedvezményezése;
- a gyorsított amortizáció;
- a kis- és középvállalatok adómérséklése;
- az új munkahelyeken foglalkoztatottak utáni átmeneti és degresszív társadalombiztosítási járulék csökkentése;
- hitel- és kamatkedvezmények, átmeneti garanciavállalás;
- a kooperációs kapcsolatok (nemzetközi, határmenti, esetleg válságtérségen belüli együttműködések) különleges szabályozása.

Az egyenlőtlenségek mérséklésére, a speciális helyzetű, funkciójú települések, térségek, valamint minden regionális és helyi fejlesztési célú, az automatikus település és területi működés és fejlesztés finanszírozásán felüli támogatások, kedvezmények stb. fedezetére az *egységes területfejlesztési alap* szolgálna.

- Az alap az eddig is létező területfejlesztési alaphoz képest két tekintetben változna leginkább:
- a feladatok súlyának és felismert szükségességének megfelelően lényegesen nagyobb lenne (a költségvetés bizonyos százalékában; tapasztalati tények és külföldi példák a GDP mintegy 1,5–2 %-át indokolnák);
 - az alap kifejezetten fejlesztési célú felhasználást szolgálna, mentesítve minden szociális, szociálpolitikai (rövid távú) feladattól (azt legfeljebb egy külön szociális alapként lehetne átmenetileg vagy hosszabb távon egységesíteni.)

Bármennyire „nagyvonalúnak”, vagy éppen költségesnek tűnik is ez az elképzelés, a felhalmozódott és megoldásra váró problémák nagysága miatt még így is szűkös lenne, ám hatása épp hogy csak érvényesülni tudna. Másfelől a költségesség vagy a nagyság megítélése eléggé viszonylagos: gondoljunk csak arra, hogy a ma létező ágazati vagy funkcionális célú alapok még egy ilyen megnövelt alapnál is nagyságrendekkel nagyobbak, ráadásul belátható időn belül nemigen szüntethetők meg.

Az alap felhasználását, a technikát a szigorú nyugat-európai minták szerint kellene megfogalmazni:

- az alap központi és eleve decentralizált részből állna, a megfelelő döntési, információs és ellenőrzési rendszerrel együtt;
- a korábbiakban felsorolt összes fejlesztési célú eszköz finanszírozására szolgálna (tehát fejlesztési juttatás és hitel, kedvezmények, költségátvállalás stb.);
- folyamatos pályázati rendszer alapján működne;
- egyéb alapokkal való együttes felhasználás lehetséges lenne;
- az alaphoz való hozzájárulás lehetősége nem kötődne előzetes települési, térségi kör lehatárolásához;
- a felhasználás szigorú garanciális elvek szerint történne.

Az eszköztár harmadik részét *általános információs-orientációs* környezetként lehetne megfogalmazni. Ennek eleme a területi irányítás és koordináció kereteinek lefektetése, a változásokhoz való igazítása, az átfogó területi fejlesztési koncepció, a konkrét dokumentumok elké-

szítése, megújítása, majd rendszeres felülvizsgálata és publikussá tétele. Ugyancsak nélkülözhetetlen — nem pusztán a központi vagy a területi irányítás és koordináció szemszögéből — a területi statisztikai-információs rendszer új alapokon való kiépítése, egy egységes (és az európai rendszerekkel konform) területi monitoring létrehozása.

Az információs-orientációs környezet eszközzé leginkább azáltal válik, hogy a terület- és településfejlesztés szereplőinek köre jelentősen kiszélesedhet. A korábbi területi politikai kurzust egy centralizált irányítási-igazgatási alapra épülő, végrehajtó típusú szervezeti rendszer jellemezte, viszonylag szűkkörű szereposztással. Az új társadalmi-gazdasági modell a területi fejlődés új résztvevőit is eredményezi (pl. a léterjövő új intézmények, társaságok, bel- és külföldi tőketulajdonosok, a bankszféra, az állampolgárok és különböző csoportjaik stb.). Egy jelentősen decentralizált szervezeti és döntési rendszer lenne kívánatos, azzal együtt, hogy a központi forrásokra és támogatásokra alapvetően szükség van.

Végezetül, a területfejlesztési eszköztár fontos — önálló — eleme a *területi tervezés*. A területi tervezés rendszerét új szempontok alapján kell kidolgozni. Vezérelvnek a tervszerződést és a tervezési társulásokat kell tekinteni.

Közigazgatási rendszer és regionális politika

Vannak országok, térségek, ahol az alapvető területfejlesztési problémákat közigazgatási egységek szerint kezelik, másutt nem veszik figyelembe a közigazgatási beosztást, hanem a fejlesztési programokat „problématerületek” keretében hajtják végre. Eléggyé gyakori a két megoldás kombinációja is, nevezetesen, hogy a makrogazdasági területfejlesztési, kiegyenlítési célokat a közigazgatási beosztástól eltérő, annak kereteit nagyban meghaladó, térbeli keretek között tervezik megoldani, a mezoszintű fejlesztési programok közigazgatási egység centrikusak, a mikrotérségi fejlesztések megint közigazgatási egységekhez vagy ezek társulásaihoz kötődnek.

A területfejlesztés eszköz- és szervezeti rendszerét is úgy kell kiépíteni, hogy az elsősorban a kormányzat és az önkormányzatok *partnerségét intézményesítse*. A területfejlesztés a kormányzat és a helyi önkormányzatok *közös feladata*, amelyben tisztán el kell különíteni az egyes szférák kompetenciáját, illetve pontosan meg kell határozni az együttműködés szabályait.

A korábbi közigazgatás bürokratikus szervezési logikájú volt. A megyéken keresztül tökéletesen irányítható és átvilágítható területi irányítást felváltotta egy *közel háromezzer autonóm döntéshozót* tartalmazó konglomerátum, amely egyelőre a teljes *dezintegráltság* állapotában van.

Az új területfejlesztési elképzelésekben tehát meg kell jelölni azokat a szükségszerű és *lehetőséges korrekciókat* is, amelyekkel az önkormányzatok alkalmasabbá tehetők a területi politikai célok megvalósítására.

Miben tudnak az önkormányzatok hozzájárulni a területfejlesztési célok megvalósulásához?

- Saját *fejlesztési* tevékenységükkel, amellyel egyrészt javítják a lakossági ellátást, másrészt a helyi gazdaság működési feltételeit;
- *Vállalkozásaikkal*, amennyiben azok — más szereplőkkel közösen — fejlesztési célokat szolgálnak;

- *Vállalkozást* ösztönző tevékenységükkel — pl. adópreferenciák, hatósági kedvezmények;
- *Tervezési-koordinatív-informatív* tevékenységükkel befolyásolják a helyi gazdaságot a területpolitikai célok megvalósítása érdekében. Látszik, hogy az önkormányzatok karakterüket tekintve rendkívül összetettek. Tulajdonosként, vállalkozóként, hatóságként, a helyi közérdek politikai képviselőjeként, az állam szociális funkcióinak közvetítőjeként, munkáltatóként, információs-tervezési nonprofit szervezetként egyaránt képesek viselkedni, tehát területfejlesztési tevékenységünk befolyásolása is többtényezős kell, hogy legyen.

Az önkormányzatokról szóló törvény lényegében nem döntötte el a magyar területi irányítás strukturális jövőképét, ám sok minden mellett szól, hogy a megyei és megyei jogú nagyvárosi önkormányzatokat tekintsük a *területi politika kulcsszereplő*inek.

A megyéket az önkormányzati törvény ún. szubszidiárius önkormányzati egységként szabályozta. Olyan feladatok ellátására rendezték be tehát a megyei önkormányzatokat, amelyet a települések nem tudnak vagy nem akarnak ellátni. Ebből az következik, hogy a megyék szerepe, funkciójuk terjedelme attól függ, hogy térségükben a települési önkormányzatok mennyiben őrizték meg, vagy éppen igényelték a körzeti ellátási funkciókat. Azt lehet mindenesetre feltételezni, hogy a „rurális” megyékben a megye szerepe kiterjedtebb, több intézmény fenntartásáért felelős, mint az „urbánus” megyékben. A megye súlya nem utolsó sorban attól is függ, hogy a megyei jogú városok mit tartottak meg maguknak, azaz milyen területi-körzeti ambíciókkal rendelkeznek.

A funkciók megosztásának ez a „rendje” ugyan liberális, de nem teljesen megnyugtató. Ki alakulhat egy olyan tendencia, hogy a megyékre marad minden olyan funkció, amely nem gyakorolható rentábilisan. Ugyanakkor a feladatok szabad vállalási szisztémájából olyan funkciók halhatnak ki, amelyek a területfejlesztés szempontjából alapvető jelentőségűek. A megyéket tehát törvényileg rögzített hatáskörökkel is meg kellene erősíteni, hogy legalább valamelyest kiegyenlítsék a területileg egyenetlenül szétszóródó területi-regionális funkciókat. A megyei önkormányzat kötelező feladatává kell tenni a területi tervezést, amelyben a megyei jogú város együttműködési kötelezettségét is rögzíteni kell. Ez viszont azt is jelenti, hogy a jelenlegi tendenciákkal ellentétben a területi információs rendszert nem szabadna teljesen „államosítani” a TÁKISZ-ok illetve a köztársasági megbízotti hivatalok, továbbá dekoncentrált ágazati hatóságok keretében. Az államosított területi funkciók (területi információs rendszer, foglalkoztatáspolitikai, környezetvédelem stb.) gyakorlásából ugyanis egy rendkívül fontos elem hiányzik, mégpedig a helyi adottságokra építő helyi érdekek képviselete. A területfejlesztésben nem szabad elkövetnünk újra azt a hibát, hogy technokrata szemléletű, kizárólag kvantifikálható paraméterekkel operáló szakmai feladatnak tekintsük ezt a rendkívül komplex funkciót.

Nemcsak a hatáskörök megosztásánál alkalmazott szubszidiaritás, hanem a megyei jogú városok kiiktatása, valamint a megyei testületek választási mechanizmusa, illetve így összetétele is gondokat jelent. A megyéknek ún. másodlagos (származtatott) legitimitásuk van, a települési önkormányzatokkal való közvetlen kapcsolattartás lényegében nem épült ki, mint ahogy a megyei gazdasággal, illetve helyi társadalommal való viszonyrendszer is rendkívül laza, közvetett. A megyei önkormányzatot sajátos funkciói és teljesen más (összetettebb) érdekviszonyai miatt másfajta szervezeti formában, illetve választási módszerrel kellene kiépíteni, ahol helyet kapnának a jelenleg kizárt vagy legalább is perifériára sodródó érdekcsoportok (pl. kétkamarás testület, tájegységi résztestületek, koordinatív operatív szervezetek, komplexebb hivatali szervezet,

illetve háttérintézményi struktúra). Nyilvánvalóan a megyék e megerősödött, karakteresebbé váló funkcióinak nemcsak egy másik szervezet, hanem egy megreformált területi beosztás is fontos feltétele.

Zármegjegyzések

A magyar területi fejlődés várható irányait és a modernizációs igényeket feltáró elemzésünk végkövetkeztetése, hogy *a regionális politika markáns részpolitikaként való megjelenítéséhez sarkallatos törvényre van szükség.* A regionális politikának aktív, piacépítő jellegűnek kell lennie. Ezért az alaptörvényen kívül a területi struktúrák átalakítására ható folyamatokat (pl. az infrastruktúra egyes ágazatainak fejlesztését, a kis- és középvállalkozások fejlesztését stb.) szabályozó törvényekben is érvényesíteni kell a regionális szempontokat.

A törvénynek — a regionális politika céljainak preambulumban való felsoroláson kívül — alapvetően az intézmény- és eszközrendszer tételes szabályait kell tartalmaznia, azaz:

1. *A regionális politikáért felelős központi, területi és helyi szervek feladatkörét:*
 - az országgyűlés és bizottságainak, a kormánynak és a kormányzati szerveknek a hatáskörét (egyértelműen megnevezve a regionális politika fő kormányzati felelősét); célszerűnek tűnik egy országos regionális politikai (érdekegyeztetési) tanács felállítása. Ennek különféle típusai lehetnek, funkciójának körvonalazása körültekintő ágazati érdekegyeztetést igényel;
 - a regionális politika megvalósításának középszintű intézményét ennek feladatait;
 - a települési önkormányzatok (típusonkénti) kötelező feladatait;
 - a településszövetségek, társulások feladatait és hatáskörét;
 - a regionális politika egyéb szereplőit (lakosság, területfejlesztési társaságok);
2. *A regionális politika prioritásait;*
3. *A regionális politika eszközeit;*
4. *A regionális politika információs bázisát és tudományos hátterét.*

Végezetül hangsúlyozzuk, hogy a regionális politikai törvény társadalmi és politikai elfogadtatásához szükségesnek tartjuk a kormány területfejlesztési koncepciójának kidolgozását és elfogadtatását. Nyilvánvaló, hogy az ország térszerkezetének átalakítását célzó kormányprogram ismeretében lehet hatékonyan érvelni az azt megvalósítani szándékozó új eszköz és intézményi rendszer mellett. Mert egyébként félő, hogy a törvény — önmagában — súlytalanná válik, és a törvényalkotási folyam egyre hátrébb sodorja.

Jegyzetek

- Barta Györgyi: Az ipar szerepe a területfejlesztésben és a területfejlesztési politikában. Bp., p. 19.
Csatári Bálint: A rurális térségek fejlesztése. Kecskemét, p. 27.
Cséfkó Ferenc: A területi érdekközvetítő mechanizmusok szerepe a regionális politikában. Pécs, p. 29.
Erdősi Ferenc: Az információs társadalom kihívásai a területi folyamatokra. Pécs, p. 16.
Fáragó László: A területi tervezés feladatai és struktúrája. Pécs, p. 22.
Hajdú Zoltán: A közigazgatási területbeosztás és a területfejlesztés. Pécs, p. 15.
Horváth Gyula: Új irányok a fejlett piacgazdaságok regionális politikáiban. Pécs, p. 24.
Hrubai László: Területi egyenlőtlenségek — területfejlesztési törvény. Pécs, p. 16.
Pálné Kovács Ilona: A területfejlesztés új stratégiája és az önkormányzatok. Pécs, p. 22.
Rechnitzer János: Az innovációorientált regionális politika céljai. Győr, p. 19.

THE MOST IMPORTANT ISSUES OF HUNGARIAN REGIONAL POLICY

GYULA HORVÁTH

The paper summarizes the possible new features of Hungarian regional policy on the basis of an investigation prepared by the Regional Research Center of the Hungarian Academy of Sciences for the authorization of the Ministry of Environment in 1991 in order to support the preparatory works of the law on regional development.

The fundamental reason of the failures of previous regional policy, which can still be sensed in some spheres, was the lack of a mutual relationship between the economic and regional policies. The institutional-organizational network and the operational organizations of regional policy were separated. Regional policy had, in the first place, some sort of social-policy aims, and financial restrictions significantly limited the means, and at the same time, the scope of activity of regional policy.

From the point of view of solving the tasks of Hungarian economic modernization efficiently, the researchers participating in the project unanimously voted for the innovation-oriented model from among the possible regional development methods. This sub-branch of regional policy is the most likely to support the mobilization of local resources, the restructuring of the economy, and the creation of the system of economic incentives.

The proposed, especially important, aim of new regional policy should be the moderation of regional differences, and the creation of a situation where the backward, depressed regions can join up with the rest. The wording of this objective is well founded by the following requirements: social policy implications, the need to increase economic productivity, and general political implications.

The study devotes special attention to the consequences of restructuring the infrastructure, and indicates that the new projects on the development of infrastructure should primarily concentrate on the development of technical and intellectual infrastructure serving the creation of a modern economic structure, and not so much the improvement of living standards in the region.

In order to modernize the structures, the strategy of Hungarian regional development, especially in the phase of transformation into a market economy, has to put special emphasis on industrial development, though it is different from the models of developed market economies. However, it has to be done in close correlation with the creation of an economic environment which is capable of and ready for re-industrialization.

The fundamental trend of future development in Hungarian regional policy is the formation and creation of the means and the institutional-organizational elements (development of the local organizational and promotional network of regional development, the widening of the number of actors in regional development with the agents of financing, social aspects and the representation of interests) and the creation of the system of financial support (regional development incentives, subsidies, etc.).

Finally, the paper investigates the relationship between the administrative system and

regional policy. The study points out that the means and the institutional network of regional policy have to be developed on the basis of the partnership of central government and the local authorities. While previous Hungarian administration followed the logic of bureaucracy, the new democratic management, with more than 3000 decision-makers, was put into the state of disintegration. The future of the structure of Hungarian regional management is uncertain. The researchers carrying out the investigation are positive that regional policy meeting the European norms requires a sub-national level with wide scope of research fields in Hungary as well. However, not only the actual counties have to be modernized for this purpose, but also a new regional-administrative system has to be developed in the long run.

Translated by J. Mészáros

FORDULÓPONTON A MAGYAR TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA, AVAGY SZEM ELŐL VESZÍTJÜK-E A FRANCIA MINTÁT?

(Is Hungarian regional development policy at a turning-point, or are we losing sight of the French example?)

BARTA GYÖRGYI

Magyarországon a tudatos területfejlesztési politika kidolgozásának kezdeteit az 1960-as évek elejére teszik. A területfejlesztési politika közel 30-éves korszakát a legszélsőségesebben értékelik; vannak, akik alapvetően sikeresnek könyvelik el ezt a tevékenységet, mivelhogy elérte legfontosabb célját, a területi-gazdasági-társadalmi különbségek csökkentését. Mások kétségbevonják, hogy a területfejlesztési politikának bárminemű kihatása lett volna a gazdasági-társadalmi folyamatok térbeli alakulására, formálására. Az igazoló és elmarasztaló vélemények azonban azt nemigen vonják kétségbe, hogy az 1961-től 1989-ig tartó területfejlesztési politika a szocialista gazdasági rendszer produktuma volt, amely az általános szocialista és a sajátos magyar vonásokat egyaránt magán viselte, és éppen ezekkel a jellemvonásokkal magyarázhatók sikerei és kudarcai.

A francia területfejlesztési politika történetét tanulmányozva azonban kísérteties párhuzamokat lehet felfedezni a francia és a magyar törekvések között, és ezek a hasonlóságok korántsem véletlenek. Franciaország településfejlesztési politikája már a kezdeti időszakban is mintaképül szolgált Magyarország számára (ha ezt — politikai okokból — nem is hangoztatták a magyar területi szakemberek). A többi nyugat-európai országnál tradicionálisan centralizáltabb Franciaország — ahol a területfejlesztés valóban a kormánypolitika alkotó részévé vált, ahol a társadalom jobban elfogadta a hátrányos helyzetű területekkel való szolidaritás gondolatát, mint más országokban; és ahol a túlfejlett főváros és a vidék konfliktusa alapvető kérdés volt és maradt; — most méginkább a politikai rendszert változtató Magyarország „minta”területévé, „referencia” országává válhat.

Önmagában is érdekes ezt a párhuzamos fejlődést végigkövetni, bemutatva, hogy a hasonló erőfeszítések, célok, programok milyen eltérő eredményt hoztak a különböző politikai rendszerek és gazdasági fejlettségű országokban. A párhuzamos tendenciák, amelyek időben kissé eltolva mutathatók ki, az 1970-es évek közepéig Franciaországban, és az 1980-as évek végéig Magyarországon, véget értek. Az új gazdasági körülmények elbizonytalanították és legyengítették a francia területfejlesztési politikát. A D.A.T.A.R. az elmúlt egy-két évben fogalmazta meg új területfejlesztési programját, válaszul az új kihívásokra, a megváltozott gazdasági-társadalmi-politikai körülményekre. A magyar területfejlesztési politika is megrendült, ideológiai alapja kétségessé vált, a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek enyhítésére irányuló törekvése egyidőben vált rendkívül időszerűvé és időszerűtlenné, s a területfejlesztésre fordítható anyagi eszközök korlátozottabbak, mint valaha. Figyel-e megint a magyar területfejlesztési politika a francia gyakorlatra, amely kemény küzdelmet folytat haladó hagyományainak megőrzéséért,

vagy szabadabb utat enged a spontán piaci folyamatok térformáló hatásainak? Ha másért nem, akkor ezért érdemes (újra) megismernünk a jelenlegi francia területfejlesztési törekvéseket.

A francia területfejlesztési politika kezdetei 1950-től 1963-ig

Két alapvető térbeli konfliktus erősödött fel, és vált tarthatatlanná a XX. sz. közepén Franciaországban: a túlnövekedett Párizs és a vidék között (a francia népesség 1/6-a koncentráldott Seine és Seine et Oise megyékbe, 100 évvel korábban csak 1/20-a élt itt; a század első felében az ipari foglalkoztatottak száma 50%-kal nőtt a párizsi agglomerációban, míg az országos átlag csak 3% volt; Párizsban koncentráldott az 1950-es években a banki alkalmazottak 70%-a, az üzleti forgalom 60%-a, és a felsőoktatás 40%-a), valamint a vidéki régiók között (a Le Havre—Marseille tengelytől keletre az életszínvonal két-háromszorosa volt a tengelytől NY-ra eső területekének). Ekkor fogalmazták meg az első átfogó területfejlesztési politikát, amelynek klasszikussá váló elemeit — a decentralizált iparfejlesztést, a mezőgazdaság modernizálását, a turizmus és az infrastruktúra fejlesztését, valamint a kultúra decentralizációját — minden olyan országban átvették és alkalmazták, ahol a területfejlesztést figyelembe vették. 1954–55-ben iktatták törvénybe az elmaradott területek fejlesztésének szükségességét, amelyet két rendelkezés egészített ki: a párizsi régió további növekedésének *adminisztratív* megakadályozása (bizonyos mértéket meghaladó iparvállalat létesítését előzetes engedélyhez kötötték, és 3 évre befagyasztották az engedélyek kiadását új irodák építésére és tudományos intézmények létesítésére), továbbá gazdaság- és területfejlesztési alap (Fonds de Développement Économique et Social) létrehozása az iparvállalatok áttelepítésére és a fejleszteni kívánt térségben létesítendő vállalatok költségeinek fedezésére. Erre az időre datálható a 22 régió átfogó fejlesztési programjának kidolgozása.

Ez a területfejlesztési program nem volt túlságosan sikeres. A Párizsból kitelepített vállalatok igyekeztek a főváros 200 km-es körzetében találni új telephelyet. A közigazgatási, de különösen a tudományos és oktatási, intézmények decentralizációjára tett kísérletek teljes kudarccal végződtek. (Olaszországban a Mezzogiorno fejlesztését az északi székhelyű nagyvállalatok részlegnyitásainak támogatásával próbálták elérni. A „részlegipar” letelepítése az elmaradott térségekben az olasz ipar- és területfejlesztési politika csődjét jelentette.)

A magyar program ezeket a módszereket, intézkedéseket később részben átvette, hibáiból, tévedéseiből azonban sajnos nem okult. Elfogadta az ipar területi dekoncentrációját, a mezőgazdaság modernizálását, elhanyagolta viszont az infrastruktúra fejlesztését és a kultúra decentralizálása csak jelszó maradt. A Budapest növekedésének megakadályozására hozott adminisztratív gazdasági rendszabályokat kiegészítették a betelepülés megszigorításával. A Településfejlesztési Alapot meglehetősen későn, csak 1971-ben hozták létre, amely azonban jelentéktelen mértékű volt, az ipari beruházásoknak a maga idejében mindössze 1%-át tette ki, és az összes beruházásoknak csak 4–5%-át orientálta. Néhány év elmúltával a területfejlesztési alap meg is szűnt. A 60-as évek közepétől a VÁTI megyei fejlesztési tervek készített — hasonlóan a francia fejlesztés programjához.

A franciák — szerencsájukra — még a gazdasági prosperitás időszakában vonták le következtetéseiket a területfejlesztés módszereinek és eszközrendszerének nem kellő hatékonyságáról.

Az 1960-as évek közepén még mód nyílt új, globális területfejlesztési akciók elindítására. A franciák tisztában voltak azzal, hogy átfogó decentralizálás nélkül semmiféle regionális fejlesztési program nem vezet eredményre. A hatalom decentralizálása a legnehezebb, a legkényesebb politikai harc, amelynek győzelmét ők is csak évtizedekkel később ünnepezhették. A magyar viszonyok között a szocialista rendszerrel nem fért össze a decentralizációra való törekvés. A megyei tanácsok szerepe ugyan megnövekedett a 70-es évektől kezdve, ezek azonban a központi akarat helyi végrehajtói voltak, önálló mozgásterük csekély volt. Az új gazdasági mechanizmus, amely a vállalatoknak ugyan jelentős önállóságot biztosított, az intézményi struktúráját változtatlanul hagyta. A gazdasági prosperitás időszakában, a 60-as, 70-es években, a termelés soha nem látott mértékben szóródott szét az országban, a termelés irányítása és ellenőrzése azonban területileg is egyre centralizáltabb lett.

Kiterjedt körzetekben, megyékben lett domináló a „részlegipar”, amely gyökértelen maradt, nem gerjesztett további fejlesztést a saját környezetében, helyzete gyorsan elbizonytalanodott a kevezőtlen közgazdasági környezetben. Nem véletlenül jellemezték ezt az iparosítási programot gyarmatosításnak. Budapest közigazgatási területén a lakosság számának növekedését, a gazdaság fizikai bővülését sikerült ugyan megállítani, a Budapest körüli agglomerációs gyűrű azonban dinamikus fejlődött, népsűrűsége gyorsan növekedett.

A területfejlesztés aranykora 1963-tól 1975-ig

A franciák ezt az időszakot a területfejlesztés aranykorának nevezik, amely ideológiájában, célkitűzéseiben, eszközrendszerében és módszertanában átfogó és megalapozott politika volt, és meg is hozta a maga sikereit.

A területfejlesztési politika ideológiája

A területfejlesztési politika először az igazságtalannak tartott területi-társadalmi különbségek kiegyenlítését, de legalábbis csökkenését tekintette feladatának. Az 1960-as években már nemcsak szociális, de gazdasági jelentőséget is tulajdonítottak a területfejlesztésnek arra hivatkozva, hogy a területek, térségek közötti jelentős gazdasági, fejlettségbeli különbségek az ország fejlődését is lassítják. Ezt a logikusnak tetsző érvet azonban nagyon nehéz bizonyítani. Magyarországon is hosszú időn át polémia folyt arról, vajon össze lehet-e egyeztetni a térbeli kiegyenlítési törekvéseket a gazdaságosság kritériumával. Azt ugyanis könnyen igazolni lehet, hogy különböző környezetben végrehajtott beruházások milyen közvetlen eredménnyel térülnek meg (ez többnyire a fejlett területeknek kedvezett), azt viszont rendkívül nehéz nyomon követni, hogy bizonyos beruházások áttételesen és hosszútávon milyen fejlődést generálnak, nem beszélve a térbeli különbségek csökkentéséből adódó pozitív hatásokról.

Közigazgatási reform — regionális reform

A regionális politika sikeréhez vezető fontos lépés volt a közigazgatási reform. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy az előző időszak törekvéseit elsősorban az érintetlenül hagyott közigazgatási szervezet akadályozta. Országos szinten szembekerültek bizonyos ágazati minisztériumi programok (például a lakásépítés, vagy a gazdasági termelés programjai) a területfejlesztési célokkal.

E konfliktusok rendezésére hozták létre 1963-ban a D.A.T.A.R-t (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régional), a területfejlesztéssel foglalkozó, minisztériumi szintű intézményt. A D.A.T.A.R. fő feladata a területfejlesztési politika kidolgozása és összehangolása az ágazati programokkal.

Regionális szinten létrehozták a területfejlesztés 22 régióját, a területfejlesztés körzeteit. A kormány regionális szervezeteinek, a prefektusoknak, a kezében volt a döntéshozás joga, a regionális gazdaságfejlesztési bizottságok, a regionális közgyűlés elődjei, csupán konzultatív hatáskörökkel rendelkeztek. Mindemelllett ez utóbbi intézmény már hozzájárult a régió gondjaival azonosuló, felelősségteljes gondolkodásmód kialakulásához.

A közigazgatás decentralizálásáért folytatott küzdelem végül a regionális reform kompromisszumát hozta 1972-ben. A regionális reform ugyan kibővítette a regionális közgyűlés, az ún. regionális tanács hatáskörét, a valódi hatalmat azonban továbbra is a kormány helyi szervei, a prefektusok birtokolták. Végülis a közigazgatási reform csak 1982-ben teljesedett ki, és megadta a területi közösségek (collectivité territoriale) rangját.

Magyarországon nem volt közigazgatási reform. Voltak ugyan gyenge kísérletek a régió szisztémájának bevezetésére, 5–7 régióba osztva a 19 megyét, de ezek a próbálkozások szükségszerűen kudarcba fulladtak, mivel a régiók semmiféle politikai és gazdasági önállósággal nem lettek felruházva.

A területfejlesztés elméleti alapjai

A növekedési pólus elmélete, illetve a polarizált fejlesztés diffúziójának gondolata Francois Perroux nevéhez fűződik. Ez az elmélet teremtette meg annak a területfejlesztési programnak az alapját, amely bizonyos ágazatokban és bizonyos településekben — külső erőforrás segítségével — végrehajtott beruházásokból a fejlődés automatikus szétterjedését várta.

A területfejlesztési programoknak tehát az a feladatuk, hogy kijelöljék a növekedési pólusokat, és a fejlődést legjobban elősegítő beruházásokkal indítsák el a kedvező folyamatokat. Ezek az erőfeszítések idővel meghozzák az egész térségben a maguk gyümölcseit.

A magyar területfejlesztők nemigen firtatták a növekedési pólus elméleti helyességét, a ráépülő területi gazdaságpolitika francia célkitűzéseit azonban kritika nélkül átvették.

A francia területfejlesztési politika gazdasági programja

A regionális politikát három fő területre összpontosították:

- decentralizált iparosítási program, mindenekelőtt az ország nyugati, kevésbé fejlett térségeiben;
- városi infrastruktúra megerősítése;
- a falusi térségek fejlesztése, a hozzá szorosan kapcsolódó környezetvédelmi programmal.

A decentralizált iparfejlesztés

Kezdetben a Párizsból kitelepítendő vállalatokra koncentráltak, később a beruházásokra adott közvetlen támogatások, kezdemények rendszere (*la prime d'équipement*) új vállalatok alapítását ösztönözte a fejleszteni kívánt térségekben.

A városi infrastruktúra fejlesztésére kidolgozták a három fokozatú városhierarchia rendszerét. A legmagasabb szinten álltak az ún. ellenpólus városok (*métropoles d' équilibres*), középszinten a közepes méretű városok (*villes moyennes*), míg az alsó szintet a falusi térség jelentette. Egyidőben született meg tehát az ellenpólus városfejlesztési programja a középvároshálózat fejlesztésével, amelyet ugyancsak ebben az időben egészített ki az új városok építési programja. Az új városokat már nemcsak az angol alvóvárosok mintájára tervezték a nagyvárosi túlszűfoltosság enyhítésére, hanem „komplex” városokat építettek Párizs, Rován, Lille és Lyon környezetében.

A falusi térség leromlásához, válságához vezetett a tömeges méretű elvándorlás. Az ekkoriban megfogalmazott programok elsősorban e térségek eltartó képességét voltak hivatva növelni, kiegészítve bizonyos, jobban veszélyeztetett speciális zónák (hegyvidéki területek, tengerparti térségek) környezetvédelmi programjaival (Langudoc–Roussillon, Durance völgy, Gascogne vidékének öntözési programja, a Langudoc–Akvitain part védelme, nemzeti és regionális parkok építése).

A magyar területfejlesztési politikában is többé-kevésbé ismertek ezek a célok: az elmaradott térségek iparfejlesztése főként az Alföldön, az ellenpólus városok (az 5 megyei jogú város) fejlesztése Budapest ellensúlyozására, az új városok építésére (amelyek Franciaországban a nagyvárosok köré, azok tehermentesítésére jöttek létre, nálunk egy-egy új nehézipari óriásvállalat munkásait koncentrálták). A 70-es évek magyar programjaiban jelent csak meg a településhálózat hierarchikus rendszere és az e rendszer mentén haladó infrastrukturális fejlesztés, amely a középvárosok fejlődésének nyújtott kedvezőbb feltételeket. A 70-es évek közepén indult el a falufejlesztési program, amelynek célja nem a falvak megmentése volt, mint Franciaországban, hanem a jelentős arányú és stabilizálódott falusi népesség életkörülményeinek javítása a városi infrastruktúra tehermentesítése érdekében. A környezetvédelem fontosságának hangsúlyozása mindvégig bizonyos ellenzéki politikai színezetet viselt magán, és csak a rendszerváltás után vált a kormányprogram részévé.

A területfejlesztési politika eredményei

Az 1975-ben tartott népszámlálás szerint az aktív regionális politika kezdte meghozni az eredményeit. A párizsi bevándorlási hullám lenyugodott, az ország nyugati és délnyugati részéből csökkent az elvándorlás. Az ellenpólus nagyvárosok gyorsabban nőttek, mint Párizs, a kis- és középvárosok gyorsabban, mint a nagyvárosok. A gazdaság térbeli különbségeinek csökkenése nem volt ennyire biztató. Az ipari munkahelyek száma ugyan gyorsabban nőtt a nyugati területeken, mint az országos átlag, ám Északon és Keleten a dezindusztrializáció folyamata indult el, a válság jeleit mutatva a tradicionális kohászati, szénbányász és textilipari körzetben. A jövedelmek is elég jelentős területi szóródást mutattak (a Párizs-környéki egy főre jutó jövedelem kétharmadát lehetett kimutatni a Rhone-Alpok vidékén, és Bretagne-ban, a legelmaradottabb területen, a jövedelmek a párizsi agglomeráció szintjének csupán felét tették ki).

Magyarországon az 1970-es években már megszűntek a regionális foglalkoztatási problémák; Budapesten, majd később a nagyvárosokban, a munkaerő égető hiánya kezdett kialakulni. A területi jövedelmi különbségek jelentős mértékben kiegyenlítődtek.

Mindazonáltal Budapest és agglomerációjának részaránya nem csökkent sem az ország népességében, sem az ország gazdaságában. Ez utóbbi elsősorban nem a nemzeti jövedelem fővárosi részarányára vonatkozott, hanem főként a gazdasági és politikai hatalom centralizálására.

A megyei székhelyek azonban szintén fontos városokká váltak, és kialakult a középvárosokból álló városhálózat.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a területfejlesztési programok Magyarországon csupán megfogalmazott és jórészt csak papíron maradt programok voltak. A területi politika valójában nem érvényesülhetett az ágazati politika mellett, főképpen nem azzal szemben. A térbeli gazdasági differenciálódás elsősorban a gazdaság- (főként az ipar-) politikának, mintsem a hatáskörök nélküli településfejlesztési politikának volt a függvénye. A redisztribúciós folyamatnak, mely a jól működő vállalatoktól elvonta az átlagon felüli nyereséget, a ráfizetéses, gazdaságtalan vállalatokat pedig — legalábbis fennmaradásuk mértékéig — támogatta, területi szintű kiegyenlítő, illetve differenciáló hatását még máig sem ismerjük pontosan. Az azonban nyilvánvaló, hogy ezek a beavatkozások játszották a meghatározó szerepet a területi különbségek kialakulásában, nem pedig a területfejlesztésre fordítható beruházások.

A defenzív területfejlesztési politika 1975 után

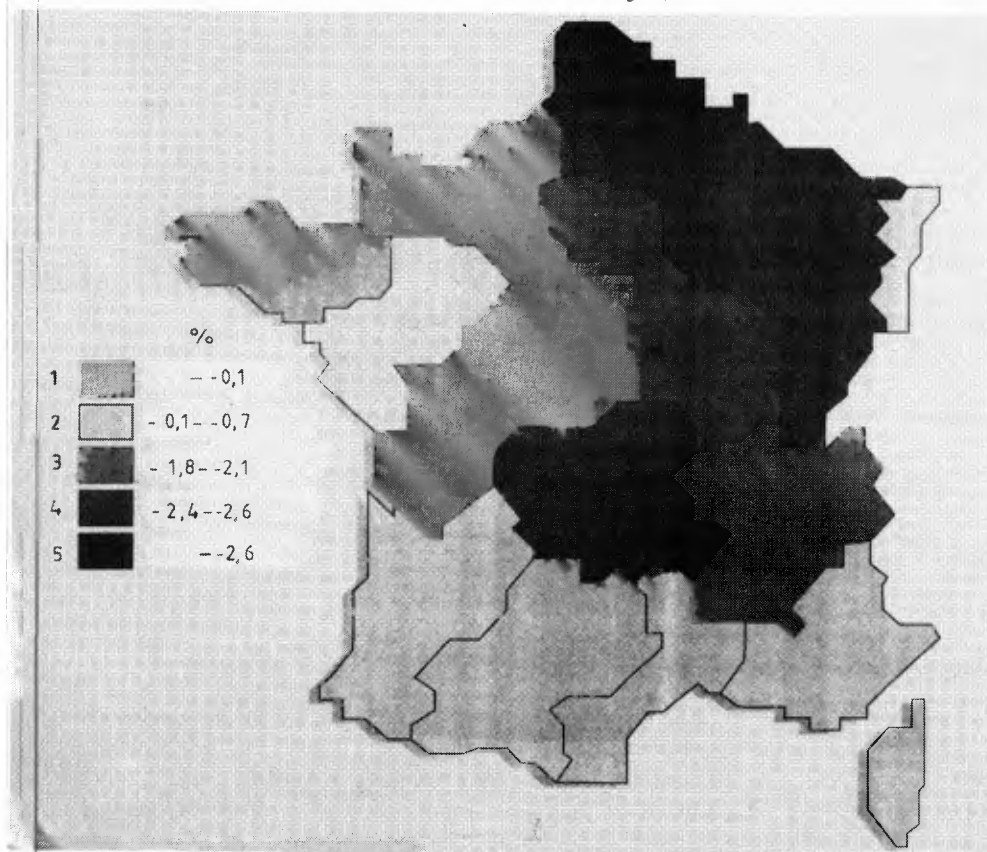
Jó tíz éven át haladt még a francia területfejlesztési politika az állami területfejlesztő intézmény, a D.A.T.A.R. által kidolgozott elvek, tervek mentén, dinamizmusa azonban egyre inkább alábbhagyott. Csak az 1980-as évek második felében indultak el azok a viták, amelyek megkérdőjelezték az addigi alapelveket, a felhasznált módszereket és eszközöket, az elért eredményeket, vagyis a területfejlesztési politikát magát. A vita jelenleg is folyik, nemcsak Franciaországban, hanem a fejlett világban mindenütt. Abban többnyire egyetértenek a vitatkozók, hogy új feltételek között új célok formálódtak, megváltozott az állam szerepe, megváltozott a felhasználható módszerek, eszközök tára. A vita elsősorban arról folyik, hogy ezek az új körülmények átmenetileg, vagy véglegesen lezárják-e a területfejlesztésnek azt a korszakát, amely szociális vagy gazdasági érvek alapján a nemzet régiói közötti különbségek csökkentésében jelölte meg céljait.

Megváltozott feltételek

Az 1970-es évek közepének gazdasági válsága, és az e válságra válaszul adott második ipari forradalom megértette a világgal, hogy a gazdasági növekedés három évtizedes korszaka végétért, az emberiség a gazdasági fejlődés új szakaszába lépett. Világméretű átrendeződés indult meg, új növekedési központokkal, és új válságtérsegek kialakulásával. Többek között a szocialista rendszer jóformán teljes összeomlása is ezekkel a változásokkal van összefüggésben.

A kialakult új feltételek a nemzeti területfejlesztési politikákat is alapvetően érintették. A gazdasági növekedés lelassulásával, sőt stagnálásával eltűnt az az anyagi forrás, amelyet azidáig az állam, többek között a területfejlesztésre, a térbeli különbségek kiegyenlítésére fordíthatott. Ez volt az a „többlet”, amely olymódon szolgálhatta az elmaradott területek fejlesztését, hogy nem sértette meg a fejlett térségek gazdasági újratermelési folyamatait.

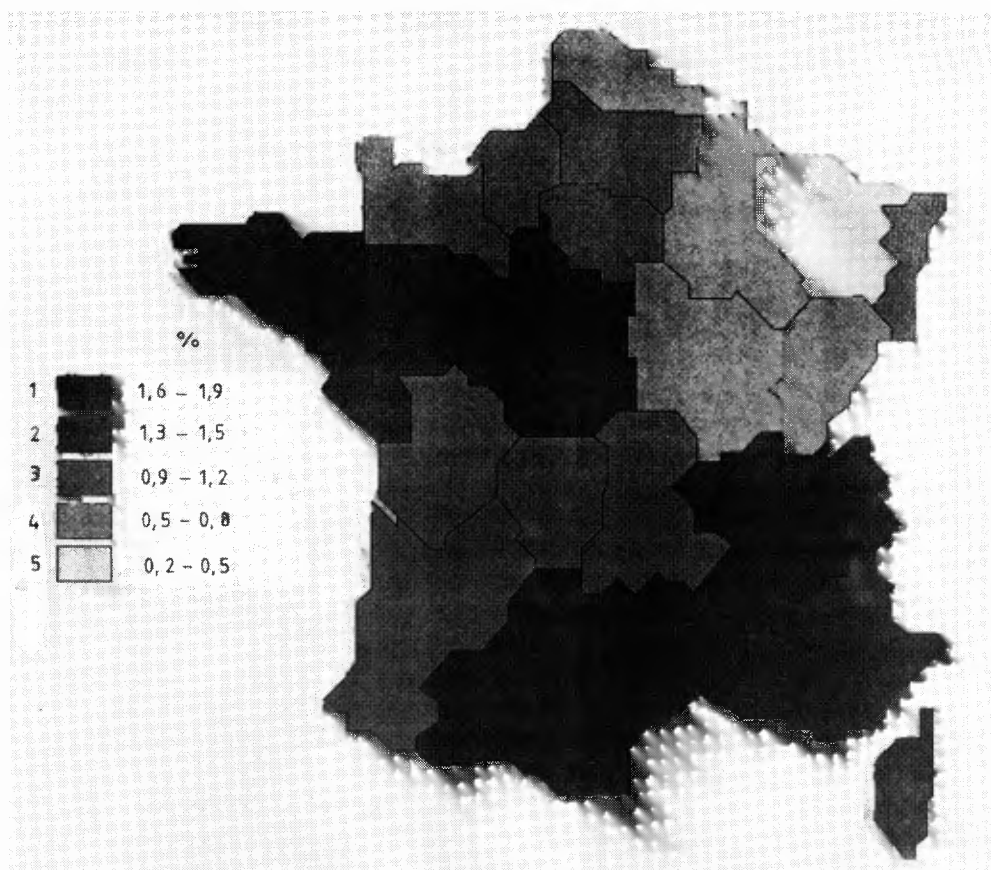
Az ipari forradalom következtében kialakuló új gazdasági–ipari struktúra egyrészt elmélyítette az általános munkanélküliséget, az új technológia által feleslegessé téve a munkaerő egy részét, másrészt strukturális munkanélküliséget gerjesztett a tradicionális ipari ágazatok válságba jutásával. Olyan térségek váltak válságterületekké, amelyek korábban a legfontosabb iparterületeknek számítottak (Franciaországban az északi és keleti térségben). Elindult a dezindusztrializáció, a térségeket nem tradicionális iparterületeknek, hanem ipari konverziós térségeknek nevezik ezután. Az ipari termelés súlypontja Franciaország nyugati és délnyugati vidékére helyeződik át. A korábban fejlett ipari térségeket, és főként a párizsi agglomerációt, a tercierizálódás (a műszaki tudományok, technika, informatika, banki tevékenység, biztosítás, közlekedés, távközlés és egyéb szolgáltatások a kutatótevékenység, a felsőoktatás dominanciája stb.), az ipari irányító és ellenőrző székhelyek további koncentrációjára (Ile de France-ból irányítják közvetlenül a francia ipar 44%-át!) jellemzi. De nehéz helyzetbe kerültek a kevésbé iparosított területek is, amelyek az ipar térbeli átrendeződéséből korábban kimaradtak (Massif Central déli területei, a Lorraine vidéke, a Pireneusok lejtői).



1. ÁBRA

*Az ipari foglalkoztatottak arányának változása 1980 és 1986 között
(Changes in the proportion of industrial employees between 1980–1986)*

Forrás: INSEE



2. ÁBRA

*A tertiér ágazatokban foglalkoztatottak számának növekedése 1980 és 1986 között
(Increase in the number of employees in the tertiary sector between 1980 and 1986)*

Forrás: INSEE

Az állam megváltozott helyzete

Az állam szerepének megváltozását, pontosabban helyzetének meggyengülését a területfejlesztésben közel sem csak az állam által felhasználható anyagi eszközök beszükülése okozta. A decentralizációért vívott küzdelem végülis 1982-ben a régiók önállóságának kiteljesedését jelentette. Az új regionális reform szerint a régió olyan területi közösséggé vált, amelyet a közvetlen általános szavazással megválasztott közgyűlés irányít, és amelynek elnöke a végrehajtó hatalmat is birtokolja. A régió így teljhatalommal rendelkezik a döntések kidolgozásában és végrehajtásában. A közigazgatás decentralizációja, amit másképpen regionalizációnak is ne-

veznek, nemcsak Franciaországban jutott eredményre, de végigsöpört egész Nyugat-Európán, szembetűnő változást hozva például Belgiumban, ahol három önálló régió alakult ki (Brüsszel, flamand és a vallon régió) önálló törvényhozással, önálló döntéshozási jogkörökkel. Az állam, a központi hatalom, amely ezidáig egyedül döntött a területfejlesztés kérdéseiben, kooperációra kényszerült a régiókkal. Sokdimenziós tárgyalás indult el az állam és a régiók, az állami szektor és a magánszektor között. Franciaországban a *Contrats de Plan État – Région*, vagyis az állam és a régiók közötti szerződésekben rögzítik a területfejlesztésre vonatkozó célokat, megállapodásokat. A régiókkal egyeztetett állami támogatások a régiók pénzügyi kötelezettségét is tartalmazzák, így a régiók sokkal óvatosabbakká váltak a foglalkoztatás bővítésére és az új vállalatok létesítésére vonatkozó állami szubvenciók igénylése terén.

Nem kétséges, hogy a decentralizálódás pozitív folyamatának negatív következményei is vannak. Ilyen intézményi keretek között nincs mód, vagy legalábbis megcsappantak a lehetőségek az elmaradott régiók támogatására, amely a regionális különbségek nyilvánvaló növekedéséhez vezet.

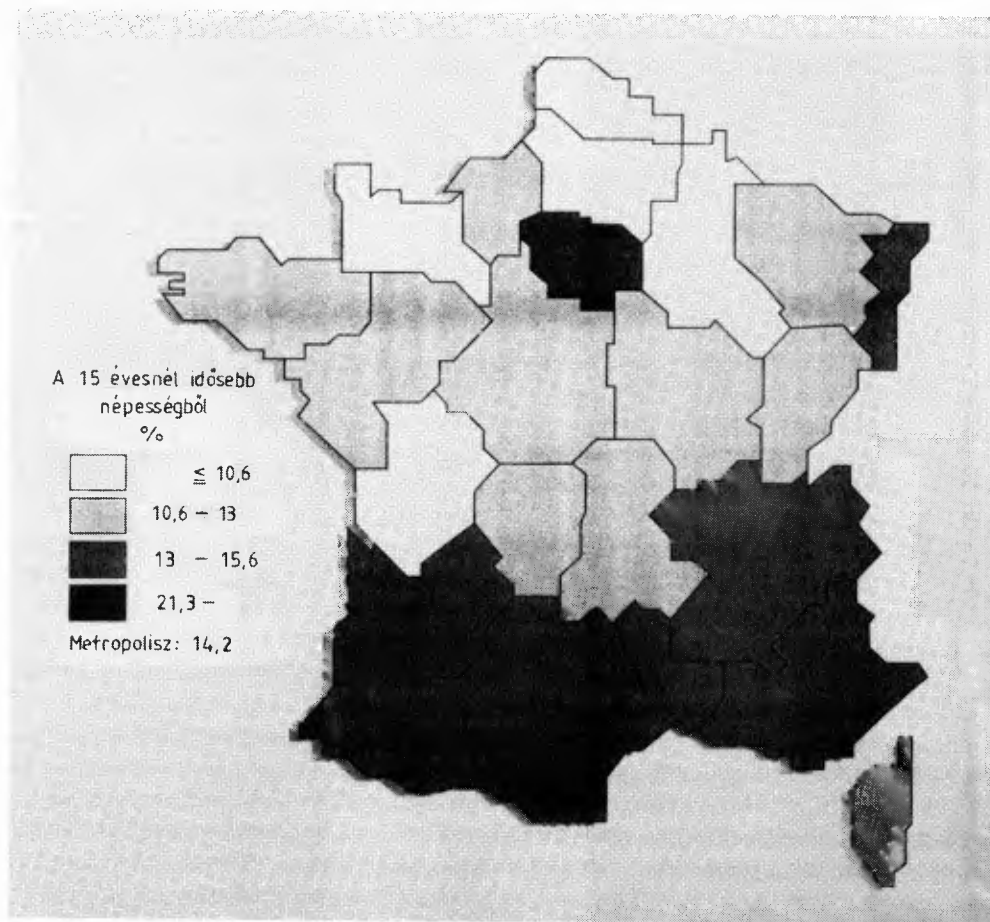
Ma már a D.A.T.A.R. szükségessége körül is viták folynak, hiszen a kialakult új helyzetben rendkívül beszűkült annak lehetősége, hogy a D.A.T.A.R. betöltse korábbi társadalmi–gazdasági szerepét.

A területfejlesztésben alkalmazott módszerek, eszközök megváltozása

Az új ipari forradalom térhódítása megváltoztatja a területi munkamegosztás rendszerét, lehetővé teszi az ipari tevékenységek decentralizálását, mégpedig a 60-as évek áttelepítési folyamataitól eltérő formában. Az új távközlési technikák megjelenése alapja lesz a nagytávolságú munkamegosztásnak. Az ipari tevékenységhez kötődő tercier és kvaterner tevékenység az új gazdasági struktúrában a korábnál nagyobb részarányúvá válik, és elsősorban a nagyvárosokban koncentrálódik. A tradicionális ipari tevékenység kiköltözik a nagyvárosokból.

A gazdasági fejlődés motorja az iparhoz kapcsolódó tercier és kvaterner szektor lesz, érthető tehát, hogy a területfejlesztők figyelme is a vállalkozások környezete, körülményei felé fordul: a közlekedés, távközlés, ill. az emberi, nem-anyagi tőke javítására (oktatás, képzés, a technika, technológia, az innováció kérdései).

Franciaországban igen fontos szerepet töltött be korábban a tervezés; a gazdasági és a területfejlesztési politika is tervekbe foglalta a programját. 1976-tól a tervezés fokozatosan formálissá vált, középtávú célkitűzései, a növekvő infláció és a fokozódó munkanélküliség miatt, rendre nem teljesültek. Az óvatos tervek később már csak irányokat szabtak meg és prioritásokat jelöltek ki. Valójában a decentralizáció tette teljesen lehetetlenné a tervezés rendszerét. Az állam és a régiók közötti tervszerződésekben két prioritás ismétlődik rendszeresen: a vállalkozásokban való közös részvétel, és az új technológiák bevezetésének elősegítése. Az állam–régió tervszerződések összefogására egy erős szervezetre lenne azonban szükség, (a D.A.T.A.R. szerint), amely képes lenne fenntartani a nemzeti és a decentralizált regionális érdekek között kívánatos harmóniát.



3. ÁBRA

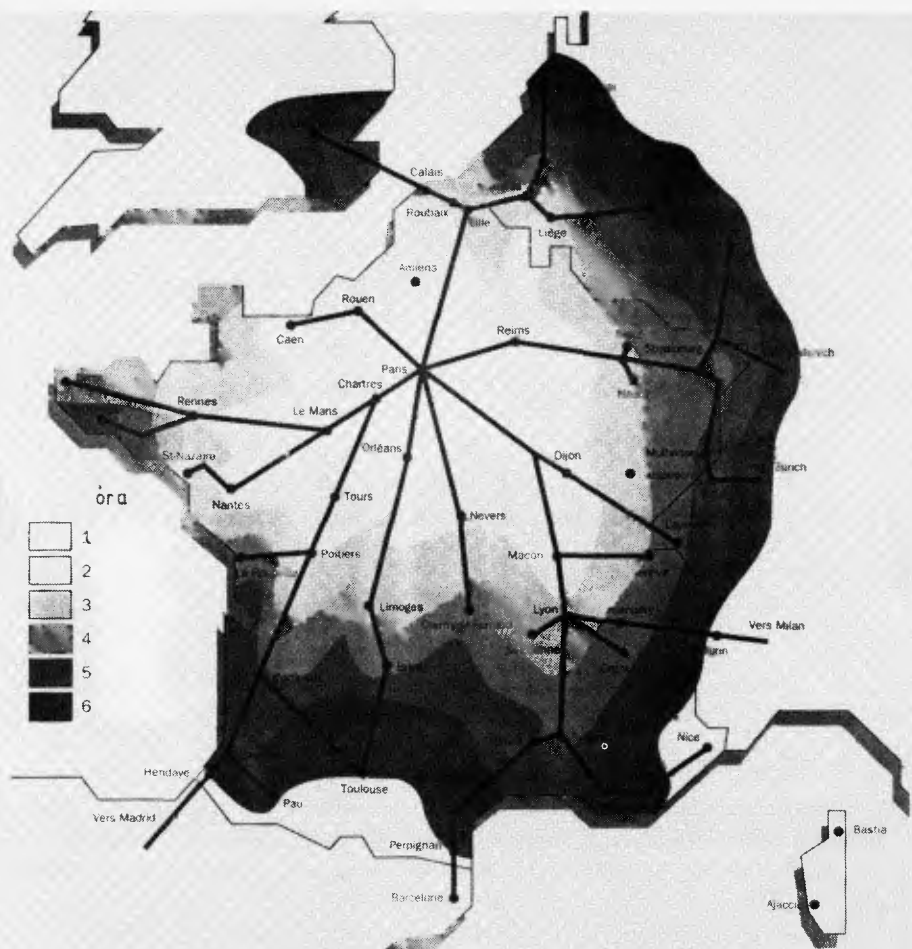
*Érettségivel és felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya
(Proportion of college- and university- educated of the population over 15 years of age)*

Forrás: INSEE

Új cél: az európai dimenzió és a francia érdekek összehangolása

Ez évben, 1992-ben, jön létre az Európai Közösség egységes piaca; ezzel a regionális különbségek problémája kilép a nemzeti keretek közül, és európai dimenziójú lesz. Franciaország, amely az Európai Közösség országainak fejlettségi rangsorában középen helyezkedik el, általánosságban nem számíthat jelentős támogatásra. Sőt, az eddig fejletlennek tartott francia régiók esélyei is romlanak a spanyol és a portugál alacsony szint miatt (viszont a Spanyolországban eddig legfejlettebbnek nyilvánított Catalonia is remélheti az Európai Közösség támogatását).

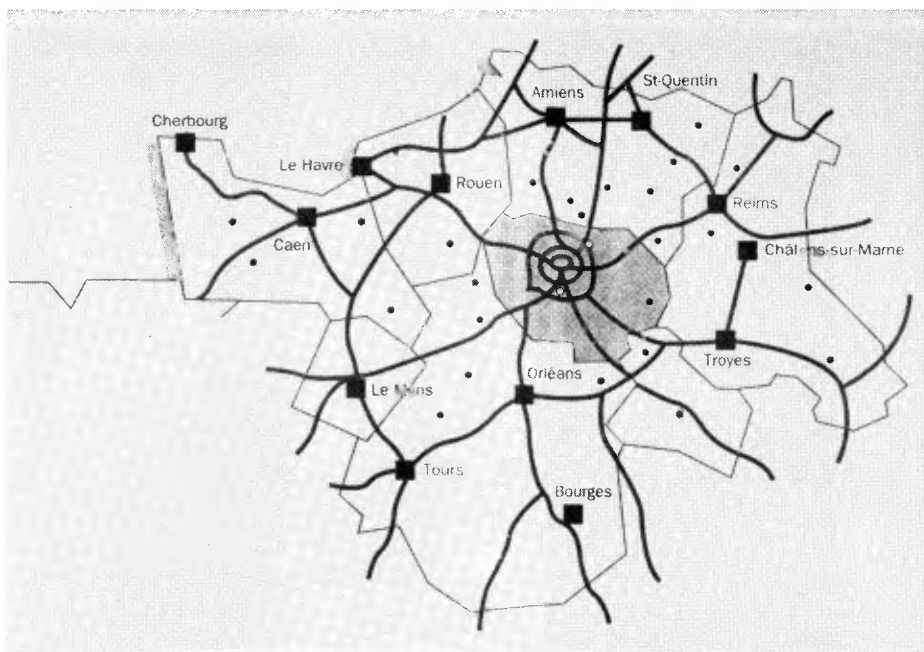
A megnövekvő piac azonban megsokszorozza a fejlettebb országok, így Franciaország esélyeit, lehetőségeit is. A kiterjedt piac elérhetősége, vagyis a közlekedés, távközlés fejlesztése, segíti legjobban a francia régiók fejlődését jelenleg. Ennek érdekében tervezik az európai dimenziót figyelembe vevő autópálya-rendszer átépítését, amely most már nem Párizs-centrikus lesz, és a TGV (a nagy sebességű vasút) hálózat bővítését. Befejezés előtt áll az Angliát és Franciaországot a La Manche csatorna alatt összekötő alagút építése is.



4. ÁBRA

A tervezett nagy sebességű vasútvonalak (TGV) és az elérhetőség időigénye
(The planned high-speed railway lines and their accessibility)

Forrás: DATAR



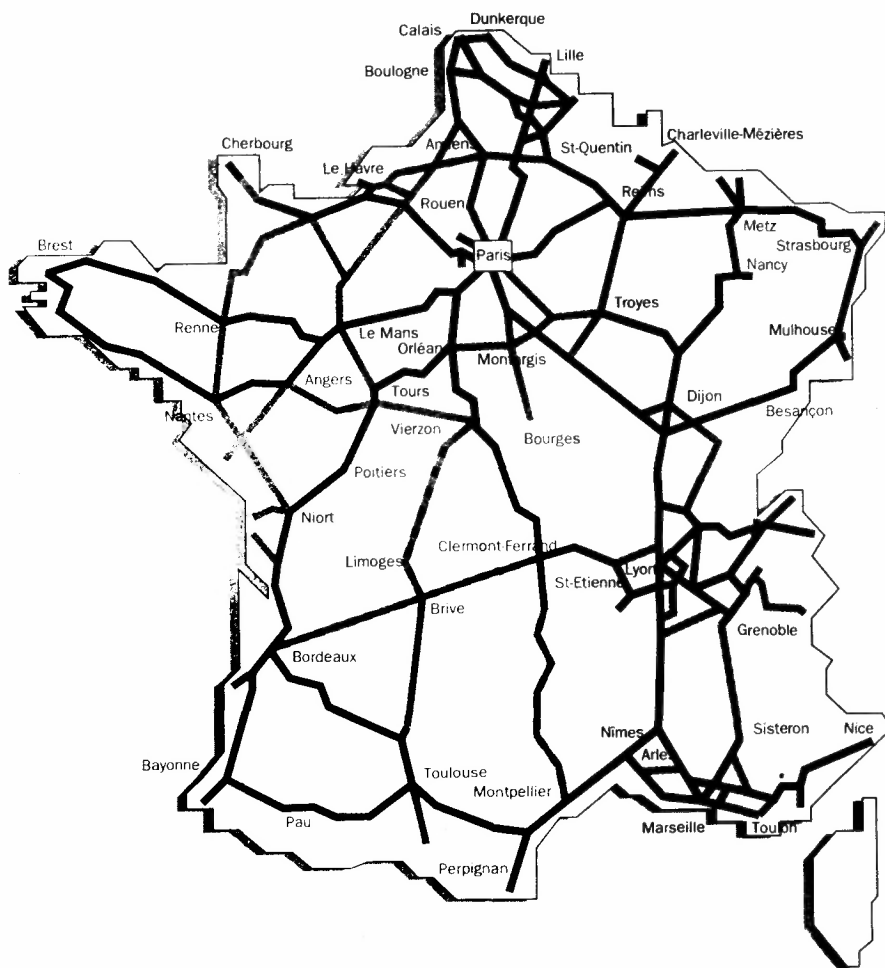
5. ÁBRA
A Párizs körüli autópályák tervei
(Plans of the highways around Paris)

Forrás: Propositions du Livre blanc de l'Île-de-France IAURIF

A területfejlesztési politika jelenlegi erőfeszítései Franciaországban

Makroökonómiai kontextusban a területfejlesztési feladatok másodlagossá válnak a foglalkoztatási problémák, illetve az állami szociálpolitika gondjai mellett. A területfejlesztés dinamikus korszakában, szerte Európában, regionális szintű automatikus támogatási rendszer működött, amely bizonyos zónákat, ill. bizonyos célkitűzéseket preferált. Ez az automatizmus kezd eltűnni Nyugat-Európából, és elsősorban egyéni és szelektív megoldásokat (helyi „tűzoltó” politika) alkalmaznak. Franciaország egyelőre fenntartja automatikus támogatási rendszerét, amelyet azonban egyre több támadás ér. A kormányok többsége nyíltan, vagy leplezett formában feladta a korábbi automatikus területi támogatási rendszert.

Franciaországban még zónánként differenciált támogatási rendszer működik. Elsősorban a helyi foglalkoztatás bővítését jutalmazták, az új munkahelyekre adott fix összeggel. Fenntartják a lokális, alkalmoszerű beavatkozás lehetőségét is, elsősorban a bajba jutott vállalatokat



— autópályák és gyorsforgalmi autópályák, amelyek már 1990. január 1-én működtek
(motorways and highways in use on January 1, 1990.)
- - - tervezett utak (planned roads)

6. ÁBRA
Autópályák és gyorsforgalmi utak
(Highways and motorways)

segítik ki. Az ipari átstrukturálódás mintegy 14 zónáját jelölték ki, az ún. átalakulási pólusokat (*pôles de conversion*), ahol főként a tradicionális tevékenység visszaszorulását kezelik.

A párizsi régióban (Ile de France) eltörölték a bővítést sújtó korlátozásokat az európai metropoliszok hálózatában, mivel fontosabbnak vélték Párizs nemzetközi versenyképességének erősítését. A kormány területfejlesztési politikája kedvezményeket nyújt a külföldi tőkeberuházásoknak a prioritást élvező zónákban.

Gondolatok a magyar területfejlesztési politika jövőjéről

Magyarország nehéz gazdasági helyzetben van. Egy időben szakadt a gazdaságra a struktúraváltás kényszere (a nehézipar, ezen belül is a kohászat, a szénbányászat visszaesése stb.), a piacváltás gondja (a keleti piac összeomlása, a nyugati piac magasabb színvonalú és eltérő igénye), a hazai kereslet beszűkülése, a szervezeti átalakulás és a privatizáció okozta bizonytalanságok. A változó körülmények egyszerre sodortak válságba különböző gazdasági szerkezetű térségeket, ahol a válságot általában nem is egy tényező, hanem több tényező egymásra hatása, halmozódása okozza. Jóformán az ország egész területe különböző mélységű válságproblémákkal jellemezhető a budapesti agglomerációtól eltekintve, amely gyökeres struktúraváltáson megy keresztül, ledobva magáról a szocialista főváros ruháját, és egyre nyilvánvalóbban viselve a metropolisz jellemvonásokat. A főváros és a vidék között így gyorsan növekednek a különbségek, vannak akik az ország szétszakadásáról beszélnek; szerintem inkább felgyorsuló polarizálódásról van szó, tovább erősítve a centrum–periféria jellegét.

A területi folyamatok, a regionális válságjelenségek, a növekvő térbeli különbségek átgondolt területfejlesztési politikát követelnének, jobban, mint bármikor ezidáig. E regionális válságoldó programok elindításához, a területi folyamatok kiegyensúlyozásához viszont kevesebb a lehetőség, az erő, az elgondolás, mint valaha.

Miről is van szó?

A területfejlesztés tehetetlenségét nem lehet egyszerűen pénziánnyal magyarázni. A szegénység, a tartalékok hiánya, csak az egyik ok.

Három másik okot említenék inkább a jelenlegi patthelyzet magyarázatra.

- Az egyik egy speciálisan kelet-európai adottság, amely a politikai–gazdasági rendszerváltásból következik. Az új rendszerben fokozatosan csökken az állam beavatkozási lehetősége, a redistribúció mértéke visszaszorul. Ez elvileg is szűkíti a térbeli kiegyenlítés lehetőségét.

Hozzá kell még számítani azt a tényt, hogy a területfejlesztés mindig az ágazati tervezés és irányítás árnyékában maradt. Tehát valójában nem is létezett aktív területfejlesztési politika (bár elvileg létezhetett volna!)

- A másik ok nemzetközi jelenség; a gazdasági növekedés megtorpanása, sőt Magyarországon a gazdasági visszaesés ténye „megspékelve” az ország súlyos eladósodottságával. Beszűkültek, talán meg is szűntek nálunk is azok az anyagi források, amelyek eloszthatók lennének, anélkül, hogy az elvonás fenyegetné a bővített újratermelést. A kormány, nálunk

is, a területi válságnál súlyosabbnak ítélt makroökonómiai problémákat kezeli; elsősorban a munkanélküliség és a foglalkoztatás generális problémáját, valamint igyekszik elősegíteni a szerkezeti átalakulás felgyorsítását. A regionális válság másodrendű kérdés az említett feladatok mögött.

Ügynevezett tűzoltóprogramokat szerveznek inkább, egy-egy település, térség kritikus helyzetének javítására.

Érdemes egy kicsit megállni a következő problémánál. A fejlett nyugat-európai országokban az állam kivonulása a területfejlesztésből egyszersmind azzal jár, hogy a feladatok a helyi, regionális hatáskörbe lettek „áttolva”. Ez kétségtelenül azt hozta magával, hogy a tehetősebb régiók könnyebben bírkóznak meg a feladataikkal, mint a gyengébbek. Minde mellett felhívja a figyelmet arra, hogy a decentralizációs folyamatok eredményeképpen kialakultak azok az intézményi struktúrák, létrejött a felhalmozásnak és elosztásnak az a területi rendszere, „kinevelődött” az a felelősséget és szakmáját jól ismerő garnitúra, amely lehetővé teszi, hogy a területi feladatok megoldását állami hatáskörből lokális szintre tegyék át.

Magyarországon a közigazgatás átszervezésével jelentősen bővültek a települések hatáskörei, jogai saját sorsuk rendezésére, a települések azonban önmagukban erőtlenekek ehhez a feladathoz. A megyei tanácsok megszűnésével viszont a megyei szint rendkívül meggyengült. Sokkal inkább erősödnek az állam megyei bástyái, mint az önálló megyei közigazgatás. Mindez azt jelenti, hogy nálunk nem lehet áttolni azoknak a feladatoknak a megoldását helyi szintre, amelyre az állam képtelenné vált.

El lehetne gondolkozni azon, hogy itt lenne a lehetőség a regionális szint létrehozására, két feladatot oldva meg ezzel: egyrészt a helyi problémák kezelésére alkalmas szervezet jönne létre, másrészt a megyék kis egységeit lehetne felváltani 5–7 régióval, mint ahogy arra már voltak sikertelen kísérletek.

Feltehető a kérdés: mihez képest kicsik a megyék? A választ most már könnyebben meg lehet adni: az európai régiókhoz, az európai közigazgatás egyre nagyobb hatalommal rendelkező egységeihez képest. És itt érkezünk el ahhoz a kérdéshez, amellyel sokat foglalkoztunk, de nem eleget.

Magyarország fejlődését, gazdasági struktúrájának átalakítását, új ágazati és területi intézményrendszerét olyan irányba kell formálni, hogy az ország egyre inkább képes legyen a nyitásra, az európai vérkeringésbe való bekapcsolódásra.

Ennek egyik feltétele lenne a regionális lépték kialakítása, és az eddigi állami–megyei hatáskörök regionális szintre való áthelyezése.

A másik feladat az állam és a régiók együttműködésével az ország, és ezen belül a *régiók elérhetőségének* javítása lenne. Ki kell építeni az autópályák rendszerét, korszerűsíteni kell a vasúti közlekedést, oldani kellene az eddigi sugaras szerkezetet, meg kellene teremteni ill. fejleszteni kellene a távközlés infrastruktúráját.

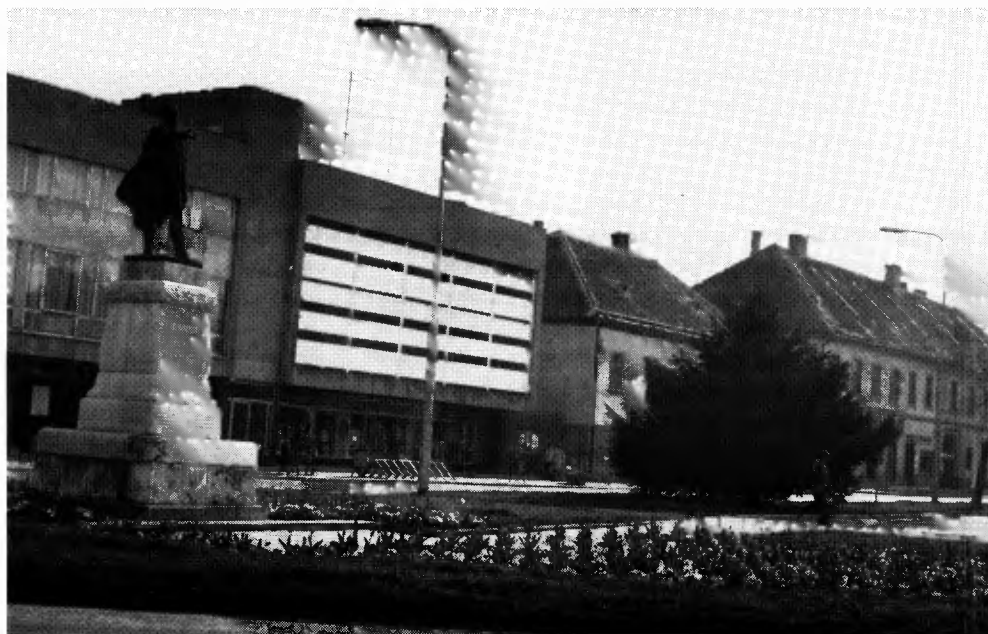
A „herdver” mellett fokozott erőfeszítést kellene fordítani a „softverre” is, a humán és nem anyagi jellegű fejlesztésre. Az oktatás új területi rendszere, színvonalának általános emelése, az új követelményekre jobban felkészítő képzés és átképzés, a vállalkozói mentalitás kialakulásának segítése, a nemzetközi folyamatok jobb megélése (ennek csak az egyik fontos része a nyelvtudás) most alapkérdés Magyarország jövőjét illetően. Az oktatás és a kultúra decentrali-

zációjára tett kísérletek sem Franciaországban, sem nálunk nem jártak sikerrel. Az erőfeszítést a vidéki hálózat bővítésére és fejlesztésére kellene koncentrálni. Ez is állami feladat marad.

És végül még egy vitás kérdés: Budapest és a vidék konfliktusa. Európai szintre helyezve ezt a problémát, fel sem vetődhet újra Budapest növekedésének, fejlődésének korlátozása. Budapest az egyetlen magyar város, de Kelet-Európában is bizonyos előnyökkel rendelkezik ahhoz, hogy nemzetközi várossá váljék, hogy bekapcsolódhasson az európai metropoliszok hálózatába. Ez most az igazi fejlődést jelentheti számunkra, és ezt az esélyt nem szabad elszalasztani szűklátókörű, csak az országhatárok közé zárt szemlélet továbbbélletésével, vagy felélesztésével.

A felhasznált irodalom

- R. Brunet (1990): Le territoire dans les turbulences, Urbaine Géographiques, Reclus, Maison de la Géographie, Montpellier
- J. Lajugie (1989): Un tiers des siècle d'aménagement volontariste du territoire, *Revue d'Economie Régionales et Urbaine (RERU)*, No. 1.
- J. M. Uhaldeborde (1989): Qui doit financer l'aménagement du territoire? *RERU*, N. 1.
- A. Piatier (1989): Aménagement du territoire et mouvements longs, *RERU*, No. 1.
- J. Chérèque (1990): Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire, DATAR La documentation Française, Paris.
- R. Brunet (1989): L'aménagement du territoire: nouvelles données? Débat, *L'Espace géographique*, No. 4.
- P. Duboscq (1989): Aménagement territorial, dialectique identitaire: la France d'après 1974, *L'Espace géographique*, No. 4.
- H. Beguin (1989): Efficacité et équité en aménagement du territoire, *L'Espace géographique*, No. 4.
- R. Prud' Homme (1991): Tendances de développement économique spatial en Europe vers une aggravation des disparités? *Prospective et Territoires*, Document DATAR
- R. Hertzog (1991): La taille des collectivités locales: Un faux — débat exemplaire, *Prospective et Territoire*, Document DATAR (Dec).



IS HUNGARIAN REGIONAL DEVELOPMENT POLICY AT A TURNING POINT, OR ARE WE LOSING SIGHT OF THE FRENCH EXAMPLE?

GYÖRGYI BARTA

In Hungary, the elaboration of regional development policy started in the 1960s. The 30 years of regional development policy are evaluated in the most extreme ways; There are some who find this activity fundamentally successful, as has it reached its most important goal, the moderation of regional-economic-social differences. Others question whether regional development policy had any influence whatsoever on the regional changes of the socio-economic processes. However, neither the affirmative nor the doubting opinions deny that the regional development policy was the product of the socialist economic system between 1961 and 1989, and that this system was characterized by both the general socialist and the specific Hungarian features. Consequently, its success and failures can be explained exactly with these characteristics.

When studying the history of French regional development policy, strange similarities can be found between the French and the Hungarian intentions, and these similarities are not accidental at all. The French regional development policy served as an example for the Hungarian experts already in the very beginning. France, which is far more centralized than the other West-European countries, can be a pattern, and a kind of „reference country” for the Hungary in transition these days. In France, regional development policy became an integrated part of the government policy, because the French accept quite well the idea of caring about underdeveloped regions, and as the conflict between the overdeveloped capital city and the rest of the country has always been and still is a fundamental issue.

However, highlighting the above similarities in development can be interesting in itself, just by showing the different results brought about by similar efforts in the two countries with different political systems and levels of economic development. The parallel tendencies, that could be detected in France until the mid-1970s, and in Hungary until the end of the 1980s, are over now. The new economic conditions weakened the French regional development policy. DATAR worded and announced its new economic development policy during the last one or two years as an answer to the challenges of new economic, social and political conditions. The Hungarian regional development policy has also weakened, its ideological foundations are shaken, the efforts to ease social and economic inequalities have become extremely timely and, at the same time, outdated, and the financial resources of regional development are more limited than ever. Does Hungarian regional development policy pay any attention to the French example, which fights for preserving its positive traditions, or will the spatial influences of spontaneous market processes gain ground? In my opinion, this is a good enough reason to learn more about the present French regional policy.

The beginnings of the French regional development policy can be dated back to the 1950s. In the middle of the 20th century, two basic spatial conflicts became extremely strong in France: one of them was the conflict between the overgrown capital city, Paris, and the rest of the country

(one-sixth of the population in France was concentrated in Seine and Oise counties, while only one-twentieth had lived in this region a hundred years before; in the first half of the century, the number of industrial employees increased by 50% in the Paris agglomeration, while the national average was only 3%; in the 1950s, Paris concentrated 70% of bank employees, 60% of business turnover, and 40% of higher education) and the other conflict could be identified among the rural regions (East of the Le Havre–Marseille axis, the living standards were twice or three times higher than in the regions West of the axis). It was the time when the first general regional development policy was worded, and its classical elements — decentralized industrial development, modernization of agriculture, development of tourism and infrastructure, decentralization of culture — were applied by all those countries where regional development was taken into consideration. The necessity of the development of underdeveloped regions was codified by law in 1955–56, and this was extended with two more regulations: the *administrative* prevention of the further growth of the Paris region (the foundation of industrial enterprises exceeding a certain size had to be licensed in advance, permissions to construct new offices and scientific institutions would not be granted for 3 years), and the establishment of an economic and regional development fund (Fonds de Développement Économique et Social) to cover the relocation costs of industries and the costs of establishing new industries in the regions to be developed. This was the time when the comprehensive development program of the 22 regions was elaborated.

This regional development project was not too very successful. The companies relocated from Paris tried to settle down in a 200-km radius from the capital city. The efforts to decentralize the scientific and educational institutions ended up in complete failure.

The Hungarian regional development project applied the above measures only in part and at a later date, but did not learn anything of its failures. The decentralization of industry and the modernization of agriculture were accepted, but the infrastructural development was neglected, not to speak about the decentralization of culture. The administrative economic regulations which aimed to stop the development of Budapest were extended, in addition to increasing the severity of regulations on settling down in Budapest. The Regional Development Fund was created fairly late, only in 1971, and it was an insignificant amount and gave about 1% of the industrial investments of the time, and oriented only about 4–5% of all the investments. After some years, the Regional Development fund ceased to exist. Until the mid-1970s, VÁTI (Scientific Institute for Urban Development) elaborated development plans for the counties, which were similar to the French development projects.

The French were lucky to draw the conclusions on the inefficiency of the means and methods of regional development policy already in the period of prosperity. In the mid-1960s, there was a chance to initiate new, global regional development activities. The French were aware that no regional development project could be succesful without overall decentralization. Decentralization of power is the most delicate and most difficult issue, and its success could be celebrated by the French only several years after the implementation. Under Hungarian conditions, no decentralization could take place as it contradicted the rules and principles of the socialist regime. Though the role of county councils increased from the 1970s, they remained primarily the executors of central decisions, and had very little field for independant activities. The new economic mechanism, which granted rather big independence to the

companies, did not touch the institutional structure. In the period of economic prosperity, in the 1960s and 1970s, production was spread all over the country, but the management and control of production remained centralized.

„Divison industry” became dominant in large zones and counties, but it had no roots, and did not generate further development in the neighbourhood. Consequently, these industries soon, got into an uncertain position due to unfavourable economic conditions. It is not accidental that this industrialization project was called colonialization. Though the population increase and the effective growth of the economy could be stopped in the administrative area of Budapest, the agglomeration of Budapest developed dynamically, and its population density increased rapidly.

Translated by J. Mészáros



HAMAROSAN MEGJELENIK! TECHNOLÓGIAI PARKOK ÉS TECHNOLISZOK FÖLDRAJZA

GEORGES BENKO

A világ első technológiai parkja, amely Szilícium-völgy néven vált ismertté, az Egyesült Államok nyugati partján, San Francisco közelében fejlődött ki, az 1960-as években. A recept nem túl bonyolult: végy egy jóhírű egyetemet (Stanford Egyetem) és csúcstechnológiát alkalmazó ipart (elektronikai ipar, félvezető-gyártás, számítógép ipar), keverd össze őket (kihasználva a kölcsönös érdeklődést és érdeket: a Stanford Egyetem 1951-ben létrehozta a Stanford Ipari Parkot, amelynek jövedelme azóta is gazdagítja az egyetemet és finanszírozza a K + F kutatásokat), fűszerezd bőven állami-katonai megrendelésekkel. A fogyasztást vonzó környezetben ajánljuk...

A Szilícium-völgy siker-sztorijára gyorsan felfigyeltek mind az iparfejlesztő, mind a terület-városfejlesztő szakemberek. A technológiai parkban megtestesülni látták az ideális környezetet az innovációk megszületésére és kibocsátására. Úgy gondolták, hogy technológiai parkok nemcsak a véletlenek kedvező összejátszása révén alakulhatnak ki, mint a Szilícium-völgyben, hanem ez a létesítmény mesterségesen is létrehozható. És megindult a technológiai parkok építése szerte a feljött világban.

Mindamellet, hogy korunkban már a technológiai parkok hálózata alakult ki Észak-Amerikában, Japánban és Nyugat-Európában, és építésük most is napirenden van, a technológiai parkok egy része nem váltotta be a hozzájuk fűzött reményeket. Valójában ma megoszlanak a vélemények a technológiai parkokról, és ezt a vitát, ahogy a könyv szerzője, Georges BENKO is írja, az idő fogja eldönteni. Néhány év, vagy évtized múltán fog kiderül, hogy a technológiai parkok hozzájárultak-e az új ipari terek kialakulásához, és hogy a mostani technopoliszok lesznek-e az újonnan formálódó ipari térstruktúra központjai.

A TARTALOMBÓL:

I. rész: **NAPJAINK TÉRGAZDASÁGA ÉS A TECHNOLÓGIAI PARKOK**

I. fejezet: Válságok, technológiák, politikai irányzatok

II. fejezet: Új ipari terek kialakulása

II. rész: **A VILÁG ÚJ IPARI TÉRSÉGEI**

I. fejezet: Új ipari térségek az Egyesült Államokban

II. fejezet: Japán

III. fejezet: Az európai termelési terek különbözőségei

III. rész: **A TECHNOLÓGIAI PARKOK KÍSÉRŐ ELEMELI**

I. fejezet: A technológiai parkok és a vállalati inkubátor-házak

II. fejezet: Új technológiák és a vállalkozások finanszírozása

Georges Benko könyve december végén jelenik meg az RKK gondozásában. Megvásárolható, vagy megrendelhető az MTA RKK Budapesti Osztályán (rózsaszín postautalványon, **postacím: 1014 Budapest, Országház u. 9.)**

Ára: helyben megvásárolva 250 Ft

Postán elküldve Budapestre + 24 Ft,

Vidékre + 36 Ft (posta költség)

A TERÜLETI POLITIKA IRÁNYÍTÁSI ÖSSZEFÜGGÉSEI (Connections between regional policy and management)

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

A területfejlesztés szükségletei és az állami szerepvállalás viszonya

Annak eldöntése, hogy egy állam egy adott időszakban a területi egyenlőtlenségek kezelésére, regionális politikájának végrehajtására centralizált vagy decentralizált döntési modellt alakít-e ki, nem pusztán szubjektív politikai elhatározás kérdése. A döntési szisztéma függ az adott állam felépítésétől, általános centralizáltsági fokától, érdekképviselési esélyeitől, maguktól a területpolitikai céloktól, a célokat szolgáló eszközrendszer jellegetől, az állam gazdasági szerepétől, fiskális politikájától, a jövedelemstruktúrától stb.

A magyar területfejlesztési modell formálása is bizonyos kényszerpályákon halad, vannak olyan realitások, amelyekről nem lehet eltekinteni, ugyanakkor sok tekintetben még fennáll a választás lehetősége.

Azt nehezen lehetne vitatni, hogy nálunk az államnak még hosszú ideig kitüntetett szerepe lesz a regionális fejlesztésben, amit a regionális differenciák mélysége, a válságtérsegek megjelenése, továbbá az indokol, hogy sem jövedelmi, sem tulajdoni, sem pedig jogi szempontból nem jöttek még létre azok az autonóm szervezetek, csoportok, amelyek az állam helyébe léphetnek. A gazdaság, a szociálpolitika, az ellátási rendszerek még erőteljes állami túlsúlyt mutatnak. Ennek leépüléséig a területfejlesztés irányítása, finanszírozása, eszközrendszere is többnyire államosított sajátosságokat fog hordozni. Az államosítást leépítő privatizációs, piacosítási, önkormányzati és társadalmisítási folyamatok ugyan beindultak, de még nem jelentenek ellensúlyt az állami befolyáshoz képest.

A területfejlesztés stratégiája tehát olyan állami stratégia, amelynek végső célja éppen az, hogy az állam szerepvállalását a lehető legkisebbre szorítsa vissza.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy egy kérdés a területfejlesztés „államosítottsági”, és más kérdés a decentralizáltsági foka; a kettő ugyan szorosan összefügg, de nem keverhető össze. Amikor a területfejlesztés decentralizációjának szükségességét hangsúlyozom, ezzel tulajdonképpen egyszerre két követelményt fogalmazok meg, nevezetesen a területfejlesztési döntések demokratizálásának és területi decentralizációjának követelményét. E követelménynek az önkormányzati szféra, felépítésénél és jellegénél fogva, képes eleget tenni. Az állami területfejlesztés karaktere ezzel szemben központosított és államigazgatási (tehát nem politikai-képviselési) szemléletű.

Amikor az állami szerepvállalás átmeneti dominanciáját hangsúlyozom, akkor ez azt jelenti, hogy miután az önkormányzatok, jelenlegi kondícióik (és még sok, később részletezett tényező) folytán nem lehetnek elsődleges, illetve kizárólagos szereplői a területfejlesztésnek, ezért az állam az önkormányzati szabadság pusztá deklarációjával nem szabadulhat meg regionális fejlesztési, kiegyenlítési köteleitől. Sarkosan fogalmazva: az állami területfejlesztés célja nem

más, mint önmaga létalapjának folyamatos felszámolása, hiszen a központi területfejlesztés „végterméke” az önfejlődésre, önállóságra képes területi egységek létrejötte.

Ahhoz, hogy a magyar területfejlesztési modell követhesse a Nyugat-Európában sok helyütt meghonosodó „szerves”, endogen, decentralizált modellt, sok területen kell változásoknak végbemennie.

- Gyökeres fordulatnak kell bekövetkeznie államépítési gyakorlatunkban, a hatalom területi megosztásában;
- Pluralizálni kell a „vagyon” és jövedelemtulajdonosokat, különösen az állami tulajdon rovására;
- Közelíteni kell a politikai szférát a civiltársadalomhoz, ezzel szélesíteni a politikai döntések legitimációs bázisát, ugyanakkor folyamatosan csökkenteni kell a politikai mérlegelést igénylő rásegítő döntések térarányát az autonóm szereplők javára;
- Valamennyit „be kell hozni” a globális magyar infrastrukturális lemaradottságból, valamennyit „le kell dolgozni” a regionális, illetve településtípusok közötti fejlettségi különbségekből, mert a differenciák mélységének függvényében változik a külsődleges beavatkozás szükségessége.

Mindebből az a vélemény olvasható ki, hogy nem tartom lehetségesnek a nyugat-európai centralizált, extenzív állami fejlesztési szakasz átugrását. Hozzátenném azonban, hogy az átmeneti szakasz minden lépésének abban a szellemben kell bekövetkeznie, hogy a későbbi decentralizált modellre való áttérés lehetőségét segítse, előkészítse, felgyorsítsa.

Hamis és veszélyes minden olyan ideológia, amelyik holmi tiszta liberalizmus jegyében, az állami gyámkodást elutasítva, az önkormányzatok önállóságára hivatkozva tagad mindenfajta központi állami területfejlesztési normát, illetve koncepciót.

Az államirányítás legújabb tendenciái

A rendszerváltás elmúlt két évének államépítési gyakorlatát aktuálpolitikai érdekek mozgatta rögtönzés, egyre erősödő centralizációs hajlam, és etatizmus jellemezte. Mindhárom tendencia ellentétes a decentralizált területfejlesztés jövőképevel. A magyar államszervezet alakulása, az alkotmányozás, természetesen nem tud elszakadni az országos politikai erőviszonyoktól és aktuális politikai törekvésektől. Az alkotmányozás közmegegyezésen nyugvó, szakmai megfontolásokat követő lehetősége a bizonytalan jövőbe sodródott; sem a civiltársadalom és közvélemény, sem pedig az Alkotmánybíróság, illetve a szakmai és érdekszervezetek nem képesek közvetlen hatást gyakorolni az alkotmányozásra.

Az állam központosítási törekvéseinek több forrása van, s elvileg alig van akadály. A hatalom centralizációs igénye fogalmi, lényegi szükségszerűség, s egyáltalán nem rendszerspecifikus. Hogy a központi állam korlátozza-e önmagát, vagy rákényszerül-e erre, ez a hatalom belső struktúrájának, stabilitásának, illetve társadalmi, gazdasági és nemzetközi környezetének függvénye általában. Vannak azonban a centralizációnak speciális forrásai is. Ilyen speciális forrás a mai Magyarországon a kormány és az ellenzék a természetes rivalizálást jócskán meghaladó ellenséges, bizalmatlan viszonya, a rendszerváltás speciális „váteszi” hajlamokat igénylő „küldetése”, a kétségtelenül mély gazdasági- és szociális-, valamint értékválság, az önkormányzatok „ellenzéki politikai színezete”, a következetes államépítési modell hiánya.

Nézzük meg, hogy a centralizáció hogyan jelenik meg a területfejlesztést működtető szervezetrendszer esetében. Kezdjük az önkormányzatokkal.

Az önkormányzati törvény ugyan számtalan kérdésben bírálható, lényegét tekintve azonban megfelel az önkormányzati önállóság normatív szervezeti és irányítási követelményeinek.

A gond nem annyira az önkormányzati rendszeren belül, mint inkább annak környezetében jelenik meg. A központi hatalom az önkormányzati szervezeti és döntési önállóság tiszteletben tartására lényegében rákényszerül, azonban szívósan arra törekszik, hogy az önkormányzati működés tereumát zsugorítsa. Ennek egyik formája a nyers centralizáció, tehát központi (parlamenti, kormányzati tárca) hatáskörbe kerültek korábbi területi döntési kompetenciák. A centralizáció másik formája a dekoncentráció, azaz korábbi tanácsi hatáskörök államigazgatási-állami ügyvé minősítése és dekoncentrált állami szervekhez telepítése. A harmadik klasszikus, a világon sok helyen alkalmazott, forma pedig az önkormányzatok vagyoni-pénzügyi kondícióinak szűkítése.

A központosítás legtöbb formája lényegében azzal vált lehetővé, hogy „sikerült” abban közmegegyezésre jutni mind a pártoknak, mind a településeknek (különösen a nagyobb városoknak), hogy a megyékre nincs szükség, vagy csak olyan mértékben, amely nem korlátozza egyetlen települési önkormányzat szabadságát sem. Így aztán hatalmi-politikai kérdésként egyedül a megyék önkormányzati vezetése illeti kritikával azt a hatáskörtelepítési gyakorlatot, amelyik úgy mond a tisztán államigazgatási-hatalmi-hierarchikus elemeket tartalmazó jogosítványokat elvitte a megyétől, és állami hivatali apparátusokra bízta.

Mindez talán indokolt is lenne, ha a létrejött dekoncentrált államigazgatási szervezetek valóban tisztán hatósági munkát végeznének, s ha nem lenne olyan területeken befolyásuk, hatalmuk, amelyek a települések, térségek életkörülményeinek, fejlődésének alapvető vonatkozásait érintik. A létrejött dekoncentrált szervezeti mechanizmus azonban lényegi elemeket szakított a területi fejlődést befolyásoló elosztási-irányítási jogosítványokból. Szétesett a megyei tanácsok által annak idején összetartott területi információs rendszer, az önkormányzatok pénzügyi kondícióit a TAKISZ-ok szinte kizárólag számszaki szempontból elemzik, a munkaerő- illetve foglalkoztatáspolitikát a „munkaügyi ágazat” belterjes, szegényes eszközeivel nyilván kis hatékonyságú, a környezetvédelem elszigetelt, elaprózott szervezete legfeljebb a következmények utólagos korrekcióját érheti el, ha nem épül össze a helyi gazdaságok fejlesztési stratégiáival. Nincs területi szociálpolitika, a települési és térségi érdekeket összehangoló közlekedéspolitikát, illetve energia – kommunális infrastrukturális politika sem.

Az öncélú megyeellenesség tökéletes bizonyítéka a központi újraelosztási „mechanizmus”, amelyet térségi szempontból senki nem generál. Tárcáknál kezelt külön alapok, a KTM viszonylag szegényes hatalmi és pénzügyi kondíciói, a pénzügyi vezetés fiskális egyoldalúsága, a kormányzati munka rögtönzésekre való szétforgácsolódása, a parlamenti képviselők többnyire egyedi, jó értelemben vett lobbyszása, és a plenum több ezer céltámogatási tételt elfogadó formalizmusa, felszínessége, a Belügyminisztérium befolyásának elhatalmasodása mind mind annak a jelei, hogy az önkormányzatok fejlesztési és sok vonatkozásban működési kondícióit meghatározó központi elosztási politika aligha egységes, következményeiben aligha végiggondolt.

Valószínűsíthetően a kormány is eljutott a felismerésig, ám a megoldás rendkívül sajátos központosító logikát tükröz.

A központi hatalom nem kívánja elveszíteni pozícióit az önkormányzatok, illetve a regionális politika egyéb szereplői vonatkozásában, pusztán szintetizálni, koordinálni akarja az ágazati függésben működő szervezetekre szétosztott állami irányítást. A köztársasági megbízotti intézmény erre kiválóan alkalmasnak mutatkozik. Létrehozása óta tanúi lehetünk annak, hogyan válik ez a szervezet a látszólag indifferens törvényességi ellenőrzési és hatósági, illetve feljebbviteli szintből egy koordináló, közvetítő regionális hatalmi pólussá. A legújabb kormányintézkedések és jogszabályok tendenciózusan törlik az utat egy állami területi komplex, nem pusztán államigazgatási, hanem irányítási szint kialakulása előtt.

A területfejlesztési törvény előkészítőinek az irányítási kérdésekben történő döntése lényegében kényszerpályán halad. Ez a törvény érthetően nem vállalkozhat a generális irányítás szerkezeti problémáinak megoldására. Ugyanakkor a törvényelőkészítők regionális politikai koncepciója szellemében, intézményeiben — még ha nem is exponálják így a kérdést — decentralizált irányítási szisztémát igényel. Eltekintve a regionális politika központi irányításának konfliktusos jellegétől, az igazi probléma éppen a regionális, illetve középszint hiánya, illetve az, hogy ezek bizonytalansága nehezíti a regionális politika intézményi kereteinek megteremtését.

A KTM javaslata tehát magánhordozza a kényszerű kompromisszum minden hátrányát, s megpróbálja összeegyeztetni a lehetetlent, a szerves endogen regionális politikát az integrálatlan, ágazatokra szabdalt, erősen állami túlsúlyt mutató területi irányítási rendszerrel. Be kell azonban látni, hogy a javasolt ún. regionális tanácsok, illetve regionális fejlesztési ügynökségek felállítása még nem ad választ arra a kérdésre, hogy a területi politika főszereplői és a közöttük kialakuló munkamegosztás alapvetően decentralizált karaktert ölt-e. Szimpatikus, progresszív gondolat az, hogy az állami területfejlesztési feladatok számára nem, vagy nem csak a hagyományos minisztériális és dekoncentrált szervek szolgálhatnak, hanem különböző *nongovernmentális* rugalmas szervezetek is, de ezek a megoldások még nem tükrözik, nem döntenek el az állam és az önkormányzatok szerepének, egymáshoz való viszonyának jellegét. Miközben tehát érthető, hogy a területfejlesztésről szóló törvénytervezet nem „kontárkodik” bele az irányítás generális problémáiba, ugyanakkor azt sem felejtethetjük el, hogy a szervezeti félmegoldások csak elodázzák a döntést. Ami azonban még fontosabb; ha nem alakul ki a területi irányítás regionális integrált, önkormányzati-képviselői dominanciájú modellje, ez magát a regionális politikai koncepció érvényesülését is veszélyezteti.

A területfejlesztés decentralizált irányítási modellje

A magyar területfejlesztési irányítás súlyponti szereplői az önkormányzatok még abban a periódusban is, amikor az állami pénzeszközök jelentős szerepe feltétlenül indokolt. A területfejlesztés az állam és az önkormányzatok közös feladata, amelyben csak a partnerség az egyetlen célravezető viszony, mert az egymással szembefordított állami és önkormányzati politikák mindkét szereplő tevékenységének hatékonyságát rontják.

Lényegében tehát az a véleményem, hogy az aktív állami részvételnek elsősorban nem az a módja, hogy az állam szervezetileg közvetlenül vesz részt a regionális fejlesztési döntésekben, hanem az, hogy javítja a területi döntéshozók kondícióit, illetve a helyi-területi fejlesztési dön-

téseket bizonyos célok irányába ösztönzi, orientálja, továbbá ellenőrzi a területfejlesztés szakmai követelményeinek, normáinak végrehajtását.

Egy ilyen alapmodell természetesen nem zárja ki azt, hogy az állam vállalkozzon bizonyos akut regionális válságfeladatok megoldására, illetve bizonyos nagytérsegeket érintő, vagy nagy forrásokat igénylő fejlesztések megvalósítására. Tevékenységének alapvető módszere azonban nem a beavatkozás, hanem a „részvétel” kell, hogy legyen. Az is rendkívül fontos, hogy az állam a maga elosztási, illetve fejlesztési döntéseit egyeztesse az önkormányzatokkal, azok érdekszövetségeivel, a gazdasági és munkavállalói érdekképviselletekkel is. Ehhez át kellene rendezni az állami területfejlesztési döntési modellt. A parlamentet meg kellene erősíteni egy regionális bizottsággal (ha már nincs második kamarája). A KTM pozícióit és kondícióit meg kellene erősíteni, és tisztázni kellene a Belügyminisztériummal való viszonyát, de úgy, hogy egyik minisztériumnál se legyenek újraelosztásra szánt nagyobb alapok.

Ezeket vagy a kormány, illetve regionális kabinetje, vagy a parlament (illetve annak bizottsága) kezelje, ám lényegesen kisebb arányt képviselve a költségvetésben, mint eddig. A KTM szerepe a szakmai irányítás, a kormányzati tervezés előkészítése, tudományos bázis működtetése, illetve közvetlen állami területfejlesztési feladatok menedzselése lehet elsősorban, míg a Belügyminisztérium az önkormányzatokat, illetve a neki alárendelt és érintett dekoncentrált szervezetet érintő információs, illetve irányítási teendőket kellene, hogy ellássa. Nyilvánvalóan nem tartható a terület- és településfejlesztés szakmai irányításának megosztása, illetve megketőzése, továbbá a rendezési-építési és kommunális irányítás szétszakítása sem.

A regionális politika központi irányításában tehát egyidejűleg kell érvényesülnie a komplexitás és a demokratizmus követelményének, s a lehető legkisebbre kell csökkenteni az ágazati egoizmusok, illetve az egyedi kijárási lehetőségeit. Ebből a szempontból megfontolásra érdemes a KTM javaslata a kormányzat mellett működő regionális fejlesztési tanács felállításáról. Egy azonban tény: a konzultatív, koordinatív fórumok csak akkor működhetnek hatékonyan, ha a bennük résztvevő szervezetek döntési hatásköre és felelőssége egyértelműen elhatárolható egymástól.

Az állami irányítás területi szintje — mint említettem — a legneuralgikusabb kérdés a jövőbeni irányítási modell szempontjából.

A probléma megközelítésére többnyire az jellemző, hogy a „regionális alternatívát” kizárólag a köztársasági megbízotti régiókban látják, a megyéket pedig ezen alternatíva konkurenseként jelölik meg. Az ilyen problémafelvetés azonban meglehetősen egyoldalú.

A jelenlegi „régiók” (amelyekről egyébként az Alkotmány említést sem tesz) kizárólagosan adminisztratív körzetek, kialakított határaiknak nem sok köze van a regionális területi struktúrához. A „régió” élén álló köztársasági megbízott pedig kizárólag az állam képviselője, legitimitása a központból származik, jónéhány hatásköre, illetve szervezeti-irányítási konstrukciója pedig nem arra predesztinálja, hogy partneri együttműködést alakíthasson ki a térség önkormányzati, gazdasági stb. szereplőivel, így aztán fejlesztési, illetve tervdöntésre, s ennek végrehajtására szervezetszociológiai értelemben alkalmatlan.

A megye, mint önkormányzati középszint, viszont léptékénél, felépítésénél, helyi beágyazottságánál fogva a területi integráció szervezete lehetne, ha a jelenlegi szabályozás nem akadályozná ebben. A megyék végtelenen értelmezett szubszidiaritása, a települési (különösen nagyvárosi) önkormányzatokkal való felemás kapcsolatrendszerük, és forrásaink korlátozottsága jelenleg szinte teljesen kizárja, hogy a regionális döntési vákumot kitöltsék.

A kialakult helyzetből a kiút törvényi döntést igényel, ha úgy tetszik a területi irányítási modell lényegi korrekcióját teszi szükségessé. A „regionális” alternatíva államosított változata, vagyis a köztársasági megbízottak szervezetidegen hatáskörökkel való felruházása, ellentétes a decentralizációval. A területi regionális vagy középszint rehabilitációja az önkormányzati szféra megerősítésével történhet csak, ha a decentralizációt, és az önkormányzati modellt komolyan gondoljuk.

Abban elhamarkodott lenne állásfoglalni, hogy a jelenlegi megyebeosztással szemben indokolt-e más (kisebb-nagyobb) területi léptékű egységeket kialakítani, az viszont egyértelmű, hogy mind a hazai területi folyamatok, mind pedig a nemzetközi tapasztalatok a regionális, illetve középszint megerősödését, demokratikus képviselői jellegének fenntartását, illetve továbbfejlesztését indokolnák.

Egyelőre nem azon kell vitatkozni, hogy a megye kicsi-e vagy nagy, hogy milyen a képviselői összetétele, hogy csorbítja-e a települési önállóságot. Ezek részletkérdések ahhoz képest, hogy a regionális fejlődést meghatározó alapvető döntéseket vajon az állami központi, vagy pedig a helyi önkormányzati érdekeknek kell-e alávetni, azaz a területfejlesztés alapvetően bürokratikus vagy organikus struktúrába rendeződjön.

Az önkormányzati típusú döntések természete — véleményem szerint — lényegileg alkalmasabb fejlesztési-mérlegelési feladatokra, mert az önkormányzatok:

- Választásokkal intézményesített érdekkapcsolatokkal rendelkeznek a helyi társadalommal;
- Rugalmas, összetett szervezetük egyaránt alkalmas a politikai, szakmai stb. érdekek befogadására, feldolgozására, egyeztetésére;
- Szervezetileg nem oszlik meg a döntés és a végrehajtás felelőssége, ezért a döntések operatívabbak, kevésbé ideológikusak, illetve értékfüggőek;
- Multifunkcionalitásuk alkalmas az ágazati-környezeti-gazdaságossági, „fogyasztói” szempontok és érdekek együttes kezelésére;
- Az önkormányzatok egyben közhatalommal rendelkező képviseletek, államigazgatási hatóságok, tulajdonosok, vállalkozók, szolgáltatást végzők, tervezők és végrehajtók — s ezen minőségek harmonizálásával képesek a helyi adottságoknak leginkább megfelelő válaszokat, kihívásokat megfogalmazni;
- Az egyetlen olyan szervezeti típus, amelyik egyaránt érdekelt a helyi források feltárásában, takarékos felhasználásában, s a „fenntartható fejlődés” elvének érvényesítésében;
- Az ideális információs és döntési központok ahhoz, hogy a gazdasági és infrastrukturális fejlesztési döntések egymást támogassák, egymással összhangban történjenek.

Mire képes — természeténél fogva — egy államigazgatási, dekoncentrált szerv?

- Természetesen automatikusan követi a felettes szerv utasításait;
- Döntéseiben elsődleges szempont a törvényesség és konfliktusmentesség;
- Nem befolyásolható a helyi érdekek által, hiszen hiányzik a helyi kapcsolatrendszerek kölcsönössége;
- Látszólag politikamentes szakmai döntéseket hozhat — ám egyáltalán nem kizárt a személyeken keresztül érvényesülő, ellenőrizhetetlen és egyoldalú politikai befolyás;
- Szervezete rugalmatlan, vezetése egyszemélyi, kapcsolatrendszere bürokratikus és hierarchikus.

Ezek a tulajdonságok — persze bizonyára bővíthető lenne a lista pozitív elemekkel — egyáltalán nem azt jelentik, hogy az államigazgatási szervezeti típus úgy, ahogy van, rossz, csupán azt, hogy csak bizonyos tevékenységek lebonyolítására alkalmas. Mégpedig azon funkciókra, amelyekben elsődleges szempont a jogi normák merev követése, a mérlegelés kizárása, a végrehajtási fegyelem, a normatív vagy szakmai követelmények globális érvényesülete. Így elfogadható és indokolt ez a szervezeti típus a hadügyi, pénzügyi, adóügyi igazgatásban, a hatósági munkában stb. (ahol minden „ügyfél” ugyanarra az elbírálásra számíthat az ország legkülönbözőbb pontján), de inadekvát olyan döntések esetében, ahol éppen az a cél, hogy számtalan érdeket és követelményt kerüljön mérlegelésre, s amelyekért — mert a társadalom nagyobb csoportjaira, azok életkörülményeire, életesélyeire döntő hatást gyakorolnak — politikai felelősséget is kell vállalni.

Számomra tehát nem kétséges, hogy melyik szervezeti forma az alkalmasabb a területfejlesztés számára. Az más kérdés, hogy az önkormányzatok ma, Magyarországon mennyire alkalmasak erre a feladatra. Tevékenységük tökéletesedéséhez azonban a jogi keretek bizonyos korrekciójára, és lényegesen nagyobb állami támogatásra lenne szükségük a redistribúciós arányok reformja alapján.

Ilyen terjedelemben nincs mód kitérni arra, hogy az önkormányzatoknak — ha a nagy hatalmi osztozkodási folyamatban mégis „helyzetbe kerülnének” — hogyan kellene alakítani a maguk területfejlesztési stratégiáját és eszközszerkezetét. Egyet azonban fontosnak tartok kiemelni. Sem a településgazdálkodás, ellátásszervezés helyi szinten, sem a területi politika megyei vagy bármilyen regionális szinten nem épülhet az önkormányzatok egyeduralmára. Az önkormányzatok eltérő minőségekben, eltérő területeken, eltérő intenzitással, soktényezős eszközszerkezettel „csak” koordinálják, generálják a települési és területi folyamatokat működtető különböző szereplők tevékenységét.

Tehát nem arra van szükség, hogy az önkormányzat legyen a legfőbb vagyoni tulajdonosa, a fő redistributor, a legtöbb szolgáltatás közvetlen megszervezője, a legfőbb szociális intézmény és vállalkozó.

A bölcs önkormányzat arra törekszik, hogy a különböző funkciók működjenek a maguk törvényszerűségeik mentén, csupán település, illetve regionális méretben következzen be „ekvivalencia” a számtalan autonómia törekvés között, annak érdekében, hogy egy település, tér az ott élők, dolgozók, vállalkozók számára a helyi adottságokra épülő maximális és ideális körülményeket tudja hosszú távon is biztosítani tudja.

A települési önkormányzatok fejlesztési stratégiáit, céljait, eszközeit, módszereit, kondícióit aligha lehet pontosan előre meghatározni. Annyi bizonyos, hogy a településtípusonként, térségenként jelentkező legsürgetőbb szűk keresztmetszetek kényszerpályákra lökik az önkormányzatok nagy részét, ezeket az állami prioritások megfogalmazásánál egyértelműen tiszteltetni kell tartani. Ugyanakkor prognosztizálni lehet az önkormányzatok részéről olyan megnyilvánulásokat, törekvéseket, amelyeket állami preferenciákkal–diszpreferenciákkal terelni, formálni kellene.

Egyik kibontakozó „trend” az önkormányzatok idegenkedése a tervezéstől, a hosszútávú döntésektől, a korrekt, empirikus helyzetelemzésektől. Az önkormányzatok egyelőre saját közvetlen információs bázisukat sem használják, rendszerezik, közömbösek közvetlen társadalmi-gazdasági környezetük alakulásának információi iránt. Nem építettek ki mechanizmuso-

kat települési méretű, s különösen nem vonzáskörzeti vagy regionális léptékű koordináció, érdekegyeztetés számára. Ha az állam már maga is rendelkezik tervvel, koncepciókkal azokban a kérdésekben, amelyek az önkormányzatokat is érintik, akkor már elvárható, sőt előírható a tervezés alkalmazása a település-, illetve regionális gazdaságban is.

Az önkormányzatok kezdeti működési tapasztalatai azt mutatják, hogy szétszakadtak a korábbi adminisztratív előírt, kikényszerített körzeti ellátási, igazgatási, gazdasági fejlesztési kapcsolatok, s még nem szövődtek újra, most már a helyi érdekek, igények mentén. A szétesett ellátási, gazdasági, igazgatási rendszerek újbóli felépülése állami orientáció, ösztönzés nélkül rendkívül lassú lesz. Mind a fejlesztési társulásoknál, mind a közös intézményműködtetések-nél, mind a több önkormányzat vagy más szervezet összefogására épülő projektek-nél határozott állami ösztönzésre lenne szükség, sőt bizonyos esetekben kényszerítő eszközök is indokoltak lehetnek (pl. kényszerszármazás elrendelése).

Mint látjuk tehát, az önkormányzatok sem készültek még fel a területfejlesztés jövőbeni feladataira, működésük — szabályozási és belső okok folytán — konfliktusokkal terhes. Ez azonban nem indokolhatja a területi politika központosítását.

A területi politika decentralizált modellje nyújtja ugyanis hosszú távon a térségi problémák kezelése, az arányos területi fejlődés számára alkalmas kereteket. Az egymással konkuráló, párhuzamos irányítási „vertikumok” kialakulása pazarláshoz, konfliktusokhoz vezet általában is, és a területfejlesztésben is. Az államépítés zsákutcája előtt hasznosabb visszafordulni, mint megállás vagy lassítás nélkül behajtani.

CONNECTIONS BETWEEN REGIONAL POLICY AND MANAGEMENT

ILONA PÁL — KOVÁCS

The elaboration of the Hungarian regional development model is on a forced track. At present, there are certain realities one cannot neglect, though there is still free choice in many respects, as well.

It would not make any sense to question that the government will have a special role in regional development for a long time also in the future. This special role, on the one hand, is justified by the extent of regional differences, the appearance of the zones of crisis. On the other hand, the justification originates from the lack of those autonomous organizations and strata which could substitute the government. These organizations are lacking in income, property and ownership, and legal aspects as well. At the same time, the economy, the social policy and the organizations of supply are characterized by the overwhelming role of the government. Until these characteristics disappear, the management, financing, and the means of regional development will also have the characteristics of nationalized organizations. Though the processes of privatization, marketization, local governments and civil organizations, that can reduce the role of the government, have already started, their operation they are not strong enough to counterbalance the influence of the government.

Consequently, the strategy of regional development is a government strategy, which aims at minimizing the role of the government.

It is very important to emphasize that the degree of nationalization in regional development, and the degree of decentralization are two different issues. Though the two are closely interrelated, they cannot be mixed. When the necessity of the decentralization of regional development is emphasized, two different requirements are worded at the same time; One of them is the requirement to decentralize the decision-making process of regional development, and the other is to make it more democratic. Due to its structure and character, the local authorities are capable of meeting these needs. As opposed to this, the regional development policy of the government is centralized and administrative.

Whenever the transitional predominance of government role is emphasized it means the following: as the local authorities cannot be the prime, or exclusive actors of regional development due to their actual conditions, the government cannot get rid of its obligations in the field of regional development and regional equalization with the simple declaration of the freedom of local authorities. In other words: the aim of government regional development is nothing else, but the continuous liquidation of its own reason for existence, as the final product of central regional development is the creation of regional units capable of independence.

In summary: the precondition of an innovation-oriented, progressive model of regional development based on local resources is decentralized management. A development model, that aims at institutionalizing the partnership between the government and the local authorities also requires decentralized power, political and distributional structures.

However, a great many factors act against decentralization at present. In the first place, it is the readiness and capability of the government to centralize that act against decentralization. Nevertheless, the numerous decentralized organizations in the field are also great obstacles before the local authorities in the fulfilment of their actual roles. Besides many other requirements, gradual reform and significant political decentralization of administration is the most important precondition for the introduction of a progressive model of regional policy.

Translated by J. Mészáros



A TERÜLETI ÉRDEKKÉPVISELET, A TERÜLETI POLITIKA ÉS A NORMATÍV SZABÁLYOZÁS ALAPKÉRDÉSEI

(Fundamental issues of the representation of regional interests, of regional policy and normative regulations)

CSEFKÓ FERENC

Területi érdekartikuláció

A területi politika „fő csapásainak” meghatározása olyan jelentőségű kérdés, melynek alap-tételeiben társadalmi konszenzusra kellene jutni, azon alapulva, hogy a rövidebb-hosszabb távon megvalósuló területi fejlődés független kell legyen pl. a „mindennapi parlamenti” döntések mechanizmusától. Sokakkal egyezően én is azon az állásponton vagyok, hogy a korábbi területfejlesztési (sorvasztási) politika szétesett, de — és sajnos — helyébe eddig nem lépett egy új, a jogállamiság és a piacgazdaság követelményeinek eleget tevő területi politika. Ehelyett a pártérdekek mentén (jórészt a kormánykoalíció érdekei szerint) születnek egy-egy térség problémáinak (látszat) megoldására döntések.

Van a kérdésnek egy másik vetülete is. Ez pedig, hogy a parlamenten belüli „pártokon felül, kívül álló” (avagy éppen azokat keresztező) érdekek, „területi-térségi lobbyk” milyen erővel (eredményességgel) tudnak föllépni meghatározott területi célok érdekében, szövetkezve egy ügy sikeréért.

Érdekes kérdés az is, hogy mikor alakulnak, szerveződnek (akár eseti jelleggel is) térségi lobbyk, s hogy ezek eredménye hol, mikor jelenik meg a központi hatalom döntéseiben. Tehát, hoz-e határozatot a Parlament kisebb-nagyobb táj, térség fejlesztésének szükségességéről (mint ahogy ezt megtette az Alföld estében), más térségek „rovására” történő preferálásáról, és végül hogy áttekinti-e — ebből a szempontból — hazánk régióit (avagy magát a területbeosztást), s születnek-e mindegyikre normatív döntések?¹

A területi, regionális politika elveinek, irányainak kidolgozásakor biztosítandó, hogy az igen bonyolult, egymásnak is ellentmondó, egymással konkuráló érdekek felszínre kerüljenek, hogy az érdekvédelem, -képviselet és a „hatalom” szervezetei partneri viszonyba kerülhessenek egymással. Ehhez megfelelő garanciarendszer kiépítése, a hatáskörök és feladatkörök pontos rögzítése szükséges.²

A Kormány „csupán” alkotmányos kötelességeit teljesíti, amikor döntési tervezeteit egyeztetíti a különböző (érdekelte) társadalmi szervezetekkel. Ha ezt nem tenné — egyszerűen fogalmazva —, alkotmány sértést követne el. Az egyeztetések alanyi oldalának tisztázása, mármint az, hogy ki a „másik oldal”, azonban nem is olyan egyszerű, mivel a „társadalmi szervezet” fogalom alá vonható szerveződések sokszínű, típusú, hatáskörű, érdekelttségű, koordinációjú stb. rendszert alkotnak.

Másrészt gond annak meghatározása, hogy mitől válik egy társadalmi szervezet „érdekeltté”, azaz „ki” dönti el, hogy valamely szerveződés egy adott stratégia vagy akár konkrét ügy kapcsán e körbe tartozik-e vagy sem, s mi történik akkor, ha kimarad e szervek közül, mivel csak (és esetleg) közvetetten érintett az ügyben? S ehhez képest vizsgálándó, hogy a Kormány és annak szervei kit és mikor vonnak be egy-egy döntés előkészítésébe.³

Mindezen lehetne változtatni azzal, ha — pontosan a regionális politikával összefüggésben — kiépülhetne egy hatékony, „markáns”, rugalmas és konzisztens területi érdekvédelmi, érdekképviseleti rendszer — szolgálva ezzel az ország különböző térségeit, tájegységeit. Olyan rendszer, amely képes reagálni „a gyorsan változó” világra, amely bizonyos összhang megteremtésére is alkalmas a helyi (térségi) válságkezelés és a kormányzati programok között.

Az érdekartikuláció kapcsán arra is figyelemmel kell lenni, hogy bizonyos térségek között tartós (vagy esetenkénti) érdekezonságok, míg mások között jelentős érdekkülönbségek mutathatók ki. Nem zárható tehát ki a régiók, kisebb-nagyobb területek, tájegységek egymás elleni föllépése sem.⁴

Az érdekközvetítő szervezetek kapcsolati rendszere szempontjából alapvető kérdés, hogy kormányzati szinten miként alakul a területpolitikai döntések előkészítésének, végrehajtásának szervezetrendszere. Napjainkban sem zárult még le a vita a Belügyminisztérium és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium között a település- és területfejlesztés szervezeti, hatásköri kérdéseiben. Sőt, úgy látszik, mintha alapvető konceptuális különbségek lennének pl. a területi szint, vagy éppen az intézményrendszer (dekoncentrált szervek, KMB-hivatalok), avagy egyáltalán a törvényi szabályozás tárgya, tartalma, szükségessége vonatkozásában.

Elengedhetetlen tehát „állami vonalon” a döntési szintek (és eljárások) konzisztens rendszerének kimunkálása, mert csak ebben az esetben működhetnek hatásosan az érdekközvetítő, -képviselő mechanizmusok.⁵

Az önkormányzati rendszeren kívül mára létrejött (s tovább burjánzik) a legkülönbözőbb típusú, funkciójú, szervezettségű „dekók” rendszere. Ezek túlnyomó részének tevékenysége egymástól is izolálódott. Ugyanakkor nem létezik átfogó területi információs rendszer, amely nélkül viszont egyszerűen nem lehet következetes, tervszerű (de legalábbis hosszabb távra előrelátó) területi politikát folytatni. Újabb problémát jelent, hogy az érdekképviseleti szervezetnek az ezekhez való kapcsolatrendszere szinte teljesen kimunkálatlan, esetleges, vagy semmilyen.

A „társadalmi oldalról” számba vehető érdekszervezetek között helyi, megyei, térségi, táji, regionális és országos, egymásra épülő és egymástól függetlenül működő egyaránt megtalálhatók (s ezek szövetségei is).

A pártok törvényhozást illető szerepe elvileg viszonylag tiszta képet mutat. Korántsem egyértelmű azonban megyei (helyi) szervezeteik kapcsolatrendszere egyrészt saját pártjukon belül, másrészt a megye (térség) állami-politikai döntéshozatali mechanizmusában. A Parlamenten kívüli pártokról, helyi pártokról, pártszerű képződményekről csak annyit, hogy „ők is vannak”, érdemi beleszólási lehetőségük azonban nincs az országos regionális politika alakításába-alakulásába.

Az intézményes kereteken túli területi érdekartikulációs lehetőségek kidolgozatlanok. A társadalmi viták intézményét az új Parlament (első intézkedései között) eltörölte. Az országos népszavazás (értelemszerű adaptálással a „helyi szavazás”) csak érintőlegesen kapcsolható ide.⁶

A civil társadalom, elvileg, egyéb keretek között is aktív szerepet vállalhat térségi érdekei megjelenítésében: pl. különböző akciók, petíciók, tiltakozások, felvonulások, demonstrációk, a bojkott, a sztrájk, a „népi (polgári) engedetlenségi mozgalmak”, meghatározott célra szerveződött, régiókon is túlnyúló megmozdulások.

Az előzőekben jelzett szervezeteknek, intézményeknek, mozgalmaknak stb. érdekképviseleti tevékenységeiket illetően is tisztázandó a kapcsolatuk „az illetékes” döntéshozó szervekkel, s az önkormányzatokkal. Másrészt pedig működésük „társadalmi”, önkéntes jellege, esetlegessége és eshetőlegessége is figyelembe veendő. Megjegyzendő azonban, hogy a jogi szabályozás ilyen szempontból alig foglalkozik velük, s nagyrészt az adott állami, önkormányzati szerveken múlik, hogy bevonják-e őket a döntések előkészítésébe, hogy figyelembe veszik-e azt a társadalmi-polgári (települési-térségi) erőt, amit (akiket) képviselnek.

A területi érdekképviselet önkormányzati lehetőségei

A társadalmi jellegű (és ehhez „rendelt” autonómiával, önkormányzattal rendelkező) szervezeteket követően érdemes röviden áttekinteni, hogy az alapfunkciójukat illetően is a polgárok megbízásából (érdekeik védelmében) eljárni köteles és hivatott önkormányzatoknak milyen lehetőségük nyílik „beleszólni” a területi politika alakulásába, a területfejlesztési döntésekbe. A probléma főként a települési önkormányzatok esetében izgalmas, hiszen ezek a területfejlesztés, kistérségfejlesztés és a településfejlesztés ütközőpontjai, no meg serkentők is egyben.

Az eszközök között a „véleménynyilvánítás”, „kezdemenyezés” joga (az ún. felterjesztési jog) — e kérdések tekintetében is — minden helyi önkormányzatot megillet. Igaz ugyan, hogy ez nem erős jogosítvány, hiszen nincs jogkövetkezménye, annyit azonban a törvény is előír, hogy az illetékes szerveknek érdemben válaszolni kell fölvetéseikre.

Az önkormányzatokat érintő bármely ügyben az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező szervhez lehet fordulni. Az önkormányzatok az adott szerv által irányított szervek működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabályokkal, a jogi irányítás eszközeivel és egyéb döntéseivel kapcsolatban is véleményt nyilváníthatnak, kifogással élhetnek, s kezdeményezhetik annak megváltoztatását, visszavonását.

A minden önkormányzatot megillető jogosultságon túl, pontosan a területi érdekmechanizmusokra tekintettel, külön is érdemes foglalkozni a területi szint (egység) sajátos helyével, szerepével a regionális politika alakításában.

Talán megfogalmazható az, hogy akár lesz területfejlesztési (településfejlesztési) törvény, akár nem, s bármilyen eszköz- és intézményrendszereket is építenek ki, „az élet” rövidebb-hosszabb időn belül valószínű kikényszerít valamilyen középszintet, már csak azért is, mert az esélyegyenlőtlenségek, egyes térségek lemaradása nő, amelyeket így-úgy, de mérsékelni, befolyásolni kell. Másrészt vannak olyan funkciók, és mindig is lesznek, amelyek nem láthatóak el a települések közigazgatási határain belül, hiszen hozadécai vagy éppen káros hatásai jóval túlmutatnak azon, tehát igénylik a települések közötti térségi koordinációt, míg a központi hatalom szervei erre közvetlenül nem képesek, ennek a célnak nem felelhetnek meg.

Az önkormányzati törvényben a „területfejlesztés” (az ehhez kapcsolódó jogosítványokkal) nem szerepel. A belügyminiszter feladatainak meghatározásakor ugyanakkor azt írja a törvény,

hogy ő (ti. a belügyminiszter) „összehangolja a megyei önkormányzatok működésével összefüggő fejlesztés, tervezés és gazdálkodás feladatait.” Ebből tehát az következik, hogy ilyen funkciói vannak a megyének. (?)

A másik, némiképp „rejtett” jogosítványa (?) a megyének az érdekvédelem. Igaz ugyan, hogy az önkormányzati törvényben magában nem, csupán az indoklásában találunk utalást a települések érdekképviseletére. Megjegyzem — erre még visszatérek —, hogy az önkormányzatokat saját jogon megillető érdekképviselet mellett a törvény ezt a jogot általános jelleggel az országos önkormányzati szövetségekre ruházta.⁷

A harmadik, talán eddig nem elegendő hangsúlyt kapott normaszöveg, amely szerint a helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg, tehát a törvényalkotó ilyen „közösségnek” tekintette magát a megyét is. Ha pedig ez így igaz, akkor kell, hogy megjelenjen a megyei (területi) érdek is.

A települési önkormányzatokkal mellérendeltségi, partneri viszonyban lévő megyei önkormányzatoknak a törvény szerint a közös érdekelttség alapján kell eljárniuk. Azonban előfordulhatnak jelentős érdeksérelmek, érdekellentétek is, amelyek megoldási módzatai ma még kiolgozatlanok.

Az önkormányzati törvény értelmében a megye szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyek gyakorlása nem sérti a megye által képviselt községek és városok érdekeit. Ha figyelembe vesszük, hogy területfejlesztési hatáskörök nincsenek más szervnél, akkor a megye elvileg — közfeladatnak minősítve — eljárhat ezekben az ügyekben.

A hatásköri törvény külön címben foglalkozik a környezetvédelmi és területfejlesztési igazgatással. Ezen belül míg a rendezési tervek elfogadása — különböző egyeztetési eljárások mellett — a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik, addig a területfejlesztéssel és településrendezéssel, továbbá a környezet épített és természetes elemei védelmének összehangolásával kapcsolatos feladatokat, ha azok a megye egész területére vagy egy részére terjednek ki, a megyei önkormányzat látja el.

A területi szintű érdekkifejeződés „csatornáit” szempontjából lényeges kérdés a települési önkormányzatokkal való kapcsolat, az információ-áramoltatásban való közreműködés, szakmai segítségnyújtás, esetenkénti közreműködés egy-egy olyan konkrét területfejlesztési, települési probléma (pl. környezetvédelem, vízgazdálkodás) megoldásában, amely túlmutat az adott önkormányzat közigazgatási határain, s térséginek minősíthető.

A területfejlesztési tevékenység egyik legfontosabb vonalát képezik a vállalkozói, menedzselési feladatok. Ez nem csupán koordinációs tevékenységet jelent, hanem azt is, hogy maga az önkormányzat is a piac részesévé válik, tulajdonával, javaival vállalkozik, üzleti tevékenységet folytat. Végsősoron azonban itt sem a saját maga, hanem a megye településeinek, térségeinek a fejlődése—fejlesztése érdekében.

A civil szerveződések, egyesületek vonatkozásában a kapcsolatok elsősorban a folyamatos információáramoltatást, egymás tevékenységének megismerését, esetleges konfliktusok megoldását, a lakossági kapcsolatok erősítését, adott ügyekben közös fellépést, s — bár ez manapság kétséges (!) — az országos politika formálásában való részvételt jelenthetnek.

Alulról építkező, az adott térségek sajátosságaira, elképzeléseire támaszkodó területfejlesztési koncepciók, tervek készítésére lenne szükség. E „sokszereplős” folyamatban olyan érdek-egyeztetésen alapuló mechanizmusok kiépítése indokolt, ahol valamennyi érdekcsoport megta-

lálja helyét, lehetősége van álláspontja kifejtésére, annak a döntésekben való tükröztetésére. Ebbe a folyamatba be kell vonni minden olyan szervezetet, amely érdekelt lehet a területi fejlődésben.

A társulások, településszövetségek területfejlesztési, érdekképviseleti lehetőségei

Az önkormányzati törvény többfajta társulási lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára. Tény azonban, hogy az elmúlt egy-másfél esztendőben a települések nem igazán éltek ennek a lehetőségeivel, remélhető hasznával. Ehelyett inkább a megyék voltak azok, amelyek jó néhány helyen kezdeményezően léptek föl.

A társulások között sajátos helyet foglalnak el azok, amelyek szinte az egész megyét átfogják, s amelyeket egy adott megyei önkormányzat és a települési önkormányzatok kisebb-nagyobb számban kötöttek, többek között „... a területi feladatok hatékonyabb, célszerűbb megoldása”, „... a vállalkozások menedzselése, a körzeti jellegű közszolgáltatások szervezése érdekében”. E társulási forma kiteljesedése, főként, ha tervezési, fejlesztési feladatokat is ellátnak, egy meghatározott ellátási-szolgáltatási kvázi (majdnem) középszintnek felel meg, s egyben konkrét területfejlesztési döntésekben realizálódik. A társulás feladatainak meghatározó része tehát a település- és területfejlesztés terén jelentkezik.⁸

A településszövetségek, a kistérségi szerveződések sokoldalúan kapcsolódhatnak be a területi politika alakításába. A törvényhozással kapcsolatban gyakorolhatják az őket illető jogokat, de részt vehetnek az érdekegyeztető mechanizmusok kidolgozásában, nagyberuházások, fejlesztések, térségi programok kialakításában (ezek véleményezésében). Ugyancsak feladataik között szerepelhet a szolgáltatások szervezése, információáramoltatás kialakítása, érdekonfliktusok feloldása, pályázatok, alapítványok kiírása, nemzetközi-regionális kapcsolatok kiépítésének segítése. Közreműködhetnek kisebb-nagyobb térségek életét befolyásoló regionális léptékű nemzetgazdasági feladatok kimunkálásában, a regionális különbségek, az esélyegyenlőtlenségek csökkentésében, ezzel is bővítve a jelenlegi területfejlesztési kormányzati eszköztárat.

Az országban mind markánsabban jelennek meg a megyén belüli kistérségi érdekek. Az ezeket összefogó szövetkeződések létrejöttek, működnek, bár egymáshoz képest is eltérő szervezettséggel, hatáskörrel és feladatkörrel.

E szövetségek célkitűzései között olyanok szerepelnek, amelyeket általában is meghatározónak maguk számára az országos települési érdekszövetségek; e szövetségek továbbá érdekközvetítő és érdekvédő tevékenységet is folytatnak az érintett önkormányzatok képviseletében regionális és országos szinten.

Azért foglalkoztam a kistérségi szövetségekkel, mivel vállalt feladataik közül nem egy megtalálható a megyénél írtaknál, s az országos szövetségeknél is. A kérdés azonban, hogy ezek hogyan kapcsolódnak egyrészt az országos szervezetek rendszerébe, másrészt ki az ő „partnerük” a területi-térségi döntési mechanizmusban.

A közeljövő egyik legfontosabb feladata a különböző szövetségek közötti hatékony együttműködés megteremtése. Szükség van rugalmas együttműködésre, koordinációra, egymás közötti

belső információ-áramoltatásra, a vélemények ismertetésére és ütköztetésére, egyes esetekben egymás befolyásolására, bizonyos kérdésekben közös fellépésre.

Amennyiben megvalósulna az önkormányzati érdekszövetségek integrációja, akkor állást-foglalhatnának olyan kérdésekben, mint pl., hogy milyen anomáliák mutatkoznak a központi és a helyi hatalom, az állami és önkormányzati rendszer, a centralizáció-decentralizáció, a hatás- és feladatkör-telepítés stb. kérdéseiben, s milyen irányú változtatások lehetnek indokoltak; az önkormányzati jogok garanciális védelmének helyzete, továbbfejlesztése, biztosítékai, hatékony érdekvédelmi, érdekképviseleti rendszer feltételei, horizontális és vertikális információs rendszer; a területi fejlődéssel, terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos kérdések stb.

Összefoglalva az előzőeket egy mondatban: egyrészt a területi érdekképviselet jövője függ az előzőekben írtaktól, másrészt azonban attól is, hogy miként alakul a Magyar Köztársaság politikai-állami döntéshozatali, képviseleti, területbeosztási rendszere, azaz a majdan megvalósítandó jogállam és szociális (!) piacgazdaság milyen alkotmányos kereteket követel, illetve milyen alkotmányos keretek épülnek ki.

A területi politika jogi szabályozásának néhány kérdése

A területi politika terepnuma olyan „sarkalatos” törvényhozási tárgy, amely vetekszik sok egyéb, ugyancsak jelentős parlamenti jogszabállyal, mégpedig átfogó jellege, komplexitása, más törvényekhez való kapcsolódása, a társadalom, illetve a különböző térségek érdekközpontját különböző módon érintő volta miatt. „Súlya” jóval túlmutat egy „egyszerű” törvényen — fogalmazható meg az egyik fajta álláspont.

A másik szerint viszont nemhogy ily jelentőséggel nem bír, de egyáltalán nincs szükség törvényi normára, mivel nem lehet szabályozni — főként a piacgazdaság körülményei között. Ellenkezőleg több más jogszabállyal, túl bonyolult lenne, keretjellegű normának nincs értelme, részletezőt pedig nem lehet alkotni, mert az sértené pl. az önkormányzati jogokat stb. — fűzhetők tovább az ellenérvek.

A magam részéről — az első nézetet vallókhoz tartozva — szükségét látom a normatív szabályozásnak, ezért a továbbiakban erre vonatkozóan fejtem ki nézeteimet.⁹

A polgári demokráciák tapasztalatai is igazolják, hogy az állam nem maradhat ki a térségi, területi folyamatok alakításából, vagyis magából a területfejlesztésből, hanem abban különböző — közvetlen és közvetett — időszakonként is változó eszközökkel kell szerepet vállalnia.¹⁰

Az elvégzendő feladatok közül a terület- és településfejlesztési politika kidolgozása után annak törvényi rögzítése kívánczik az élre, vagyis hogy melyek azok az alapelvek és fő célok, amelyek rövid- és hosszú távon meghatározzák a fejlesztési tevékenységek irányát, valamint melyek a megvalósítás elemi biztosítékai.

A szabályozás célja lehet, hogy jogi erőre emelje a területpolitika alkalmazását jelentő területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerét, alkalmazásának kormányzati munkamegosztását, területi szintű koordinációs mechanizmusait.

A célkitűzések állami normába öntése persze várhatóan igen sok akadályba ütközik majd. Fakad ez egyrészt az elvek jogi kérdéssé történő megfogalmazásának gondjaiból, a részletező szabályok kidolgozása során felmerülő problémákból, a különböző szervezetek — köztük ki-

emelve az önkormányzatokat, érdekszövetségeket és a „főhatóságokat” — egyeztetési eljárásainak zökkenőiből, az eszközök kiszélesítésének bizonytalanságaiból stb.

A jogi szabályozás előkészítése két, egymáshoz szorosan kapcsolódó feladatot jelent. Egyrészt a hatályos joganyag átalakítását, „karbantartását”, másrészt új jogi normák megalkotását.

Fölvethető az alapvető szabályok alkotmányba történő iktatása is. Ilyen lehet a települések és területi egységek meghatározása, az önkormányzatiság témánkhoz kapcsolódó elemi garanciái, az alapvető területi és települési érdekek alkotmányos szinten történő megjelenítése, a központi kormányzásnak a területek és települések iránti „kötelmei” stb.¹¹

A lehetségesnek tűnő megoldásokat szerintem két végpont között lehet keresni: készüljön átfogó, kódexjellegű törvényi szintű szabályozás; avagy a terület- és településfejlesztés kérdéseit az egyes ágazatok körében rendezzék.

Úgy és olyan törvényt kell alkotni, amely szervesen illeszkedik a szabályozni kívánt terület-hez kapcsolódó más törvényekhez, s nélkülözi egyben az ágazatok közötti presztízsharcokat; illetve az állam minimális mérvű egyensúlyozó szerepvállalása, beavatkozási lehetőségének és eszközeinek rögzítése mellett garanciákat ad az önkormányzati jogok védelmére. Azaz, olyan eljárási, érdekegyeztetési megoldások kidolgozása szükséges, amely biztosítja a — részben — szuverén döntési mechanizmusok működését, azon elvet is figyelembe véve, hogy végső soron a terület- és településfejlesztésben a kormányzat és az önkormányzatok egyaránt érdekelték.

A törvényhozás során legfontosabb „igazodási vonal” az önkormányzati törvénnyel összefüggésben húzható meg, nem elfelejtve azon garanciális szabályt, hogy kötelező feladat előírása esetén az országgyűlésnek gondoskodnia kell a feladat ellátásának pénzügyi fedezetéről és a szükséges eszközökről.

A területfejlesztési törvény előkészítésekor annak idején foglalkozni kell majd a hatás- és feladatkörökkel is, értelemszerűen kitérve arra, hogy mely szintnek, illetve milyen szervezetnek milyen feladatokat és hatásköröket szab meg a törvény.

A Kormánynak egyébként az alkotmányos jogértelmezésből fakadóan nem kötelessége a Parlament elé vinni (e kérdés vonatkozásában) az Alkotmány végrehajtásához szükséges normaként e törvényjavaslatot. Más, részben jelzett tényezők azonban (köztük is elsősorban, hogy a korábbi területfejlesztési rendszernek „vége”, új pedig nincs) okkal eredményezheték azt, hogy a Kormány a törvényjavaslat benyújtása mellett foglalt állást az elmúlt esztendőben.¹²

Ha végül készül terület- (és településfejlesztési?) törvény, annak mindenben meg kell felelnie a vele szemben támasztott követelményeknek, azaz olyan normának kell lennie, amely a területfejlesztés komplex, ágazatközi jellegére is tekintettel meg tudja jeleníteni, a jog nyelvére lefordítva, a területi politikát, a feladat- és eszközrendszereket, mindazon sajátosságokat, amelyek az ország település- és térszerkezeti jellemzőiből stb. fakadnak. Az előkészítés időszakában pedig fontos, hogy a különböző szakmai és egyéb érdekszövetségek, önkormányzati szövetségek egyrészt mond hassanak véleményt, másrészt javaslataik vétenessnek is figyelembe a törvényjavaslat véglegesítésekor.

Korántsem mindegy, miként alakul az „új területi politika”, s hogy ebben a folyamatban hol, miként és milyen erővel lépnek/léphetnek be az önkormányzatok, a területi érdekközvetítő mechanizmusok? A tisztázandó kérdések sokasága, úgy gondolom, még jelentős feladatot ró a törvényelőkészítőkre.

A területfejlesztési törvény nem kerülheti meg a középszint problémáját. Kérdés, hogy a mai „lebegő” megyék élnek-e tovább, alapvetően szolgáltató, intézményfenntartó kötelezettségükkel; kialakul-e egy kvázi „állami megye”; avagy erősödik a megye, új utakra lelve; avagy megszűnik önkormányzati egységként létezni, s helyét területi szinten más szervezetek, hivatalok, intézmények veszik át. Ettől függetlenül: a területi politika, illetőleg a területfejlesztési törvény fölveti a területbeosztás továbbgondolását az érdekvédelem képviselői tekintetében is.

Jegyzetek

¹A tanulmány írása előtt néhány hónappal a Kormány Békéscsabára „látogatott”, s adott 500 milliót a megye hátrányos térségeire. Féltreértés ne essék, nem az a baj, hogy ezek a területek pénzeszközöket kaptak, hanem az, hogy hiányzik a normativitás, mindezeknek a komplex területi politikába történő beleágyazása. Így bármi is, bárki nyújthatja a kezét, hiszen nem túl nehéz szinte valamennyi térségről kimutatni annak hátrányos, halmozottan hátrányos, depressziós, válságos stb. voltát. Kérdés, hogy az itt jelzett esetekben milyen (intézményi) érdekrendszerek működtek, kapcsolódtak be a döntések előkészítésébe?

²No meg arra lenne szükség, hogy egyrészt kerüljük a joghézagokat, a „határozatlan” jogfogalmakat, s pontosan definiáljuk pl. a „véleménynyilvánítás”, „kikérés”, „állásfoglalás”, „egyeztetés” tartalmát, jogi kötőerejét, a másik oldalról a „figyelembevétel kötelezettségét”, s végül a további eljárási kérdéseket.

³Esetleg úgy, hogy az eltérő érdekeket képviselő szervek érvei már előzetesen „kioltják” egymást, s így meglehetősen szabad kezet kaphatnak a döntéshozók a „vélemények figyelembevételével” kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésekor, a döntések meghozatalakor.

⁴Maradva a Békés megyei példánál. Vajon mit szólnak ehhez a nem kevésbé hátrányos helyzetű baranyai, somogyi aprófalvak, határmenti térségek, vagy éppen a válságzónák önkormányzatai, polgárai? Pontosabban fogalmazva: van-e fórum arra, hogy szóljanak?

⁵Ahhoz képest is alakul, hogy az egyszintű önkormányzati rendszer mellett kiépült (kiépülő) két-, illetve három szintű közigazgatási rendszer (helyi-megyei-regionális) hol és hogyan kapcsolódik egymáshoz.

⁶Esetleg el lehetett volna, illetve el lehetne rendelni a területi politika alapkérdéseiről, a területfejlesztési törvényről (vagy kiemelt jelentőségű, az ország egészére kiható ügyről, mint pl. Bős-Nagymaros, a Világkiállítás vagy egy újabb atomerőmű építése).

⁷Empirikus kutatásaink során a települési önkormányzatok túlnyomó része ilyen feladatokkal nem kívánta (volna) fölhatalmazni a megyét — félve, hogy újra túl nagy lesz a hatalma.

⁸Ilyen pl. a területfejlesztési szolgáltatások, a rendezési tervek karbantartása, módosítása, egyeztetések végrehajtása, döntéshozók, kisebb tervezési munkák elvégzése, építészeti értékek felmérése, javaslatok műemlékvédelmi kérdésekben, véleményezés és szaktanácsadás beruházási építési programokról, pályázati, fejlesztési elképzelésekről stb.

⁹Egy fontos megközelítési szempontra hadd hívjam föl a figyelmet: lehet, hogy más időszakban nem lenne ilyen tárgyú törvényre szükség. De most egy „új rend” alapintézményeit kell kiépíteni az élet minden terén. Az viszont nem lehet kétséges, hogy a területi politika ilyennek minősül (mármint „alapvető” kérdéskörnek).

¹⁰Áttekintve a területfejlesztéshez kapcsolódó joganyagot, először is kitűnik, hogy nincsenek (itt sem) kaptafák. Az eltérő természeti, földrajzi, társadalmi, történelmi, gazdasági, népességi stb. viszonyok rövidebb-hosszabb időszakonként is, egymáshoz képest más és más megoldásokat jelentenek — a fogalomhasználatától a szabályozások tárgyán, rendszerén keresztül az állami-önkormányzati szerepvállalásig, felelősségig.

¹¹Itt említem meg, bár az önkormányzati érdekképviselőkhez kapcsolódik, hogy egy kétkamarás parlament (a szakirodalomban az utóbbi időben erről több publikáció is megjelent) lehetővé tenné azt is, hogy a politikai érdekorientáció mellett megjelenjenek intézményes keretek között a területi érdekméchanizmusok. Ezt szolgáltná pl. a területi gyűlés, amelybe helyet kapnának az önkormányzatok, azok szövetségei — különböző, később meghatározandó eljárások szerint.

¹²Igaz, azóta mintha „összeszuszálódtak” volna a dolgok a már említett két ágazat közötti viták miatt.

FUNDAMENTAL ISSUES OF THE REPRESENTATION OF REGIONAL INTERESTS, OF REGIONAL POLICY AND NORMATIVE REGULATIONS

FERENC CSEFKÓ

In the field of regional development, the author gives a short review of the mechanisms of interests which should be taken into consideration in order to make government decisions on consensual basis.

After exposing certain fundamental issues of regional policy, the author makes an account of those corporate systems which can, in principle, play some role in the decision-making processes. Corporate systems at the level of local authorities and the association of settlements are given special emphasis.

The law on local authorities allows the local authorities to create different associations. However we have to note, that the settlements have not really used this opportunity during the last one and a half years. Instead, the counties were more initiative in many places and fields.

Associations covering the whole county, and established by the local authority of a county and the local authorities of the settlements have special role among the associations. Besides others, the aim of these associations is "...the more effective and rational solution of regional problems," "...management of enterprises and ventures, and organization of regional services." In its complexity, this type of association is almost equal to a medium-level of supply and service if it has planning and development tasks as well. Their activities are, at the same time, realized in concrete decisions on regional development. Consequently, the main and the decisive part of the tasks of the associations are found in settlement and regional development.

The associations of settlements and the different associations of small regions can join effectively in the formation of regional policy. They are free to practise their rights in legislation, but they can also participate in the elaboration of mechanisms helping the coordination of interests, and in the development of large investment projects, regional programs, etc. Another group of their tasks can be the organization of services, the development of information flow, solution of the conflicts of interests, putting up tenders, supporting the development of international-regional connections. These associations can also collaborate with each other in the elaboration of the tasks of the national economy influencing the region, in decreasing regional differences and the differences in chances and opportunities, extending this way the present means of regional development.

The author deals with the counties from the point of view of the corporate system. The law on regional development can, in no way, avoid the problems of the medium level. It cannot be decided as yet, whether the present „floating” counties will survive with their obligation to care about the fundamental services and the maintenance of the institutions; or a „governmental county” will develop; or the counties will strengthen through finding new ways of their own; or the counties will cease to exist as local governmental units, and their roles

will be fulfilled by other organizations, offices, institutions at a regional level. Independent from this, regional policy and the law on regional development raise the issue of regional distribution as well, also in respect of the corporate system.

The last part of the study lists the most important items of normative regulation. A lot of space is devoted to discuss the necessity of legal legislation, and if they are considered to be necessary, those key issues have to be identified, that can guarantee the birth of an executive and executable norm, which helps, through legal means, the development of a smaller or bigger region, and the improvement of the living conditions of people living there.

Translated by J. Mészáros



A TERÜLETFEJLESZTÉS IRÁNYÍTÁSÁNAK KÉRDÉSEI (Issues of the management of regional development)

ILLÉS IVÁN

A területfejlesztés, mint a kormányzati politika eleme és az azt meghatározó tényezők

A területfejlesztés sajátos aspektusa a gazdaságpolitikának. Valójában magába foglalja a társadalom- és gazdaságfejlesztés valamennyi elemét, megtévezve még a térbeli dimenzió differenciáló hatásával. Ezért a területfejlesztési politika semmiképpen sem korlátozható a gazdaságpolitika egyetlen jól definiált és körülhatárolható szegmensére, következésképpen a területfejlesztés irányítása sem korlátozható egyetlen szektorra. Következésképpen a területfejlesztésben nincsenek bevált és elterjedt irányítási struktúrák nemzetközileg sem, az nagy mértékben függ az ország gazdasági rendszerétől, az irányítás átfogó felfogásától és struktúrájától. Hat fő tényezőt sorolhatunk fel, amely meghatározza a területfejlesztés helyét és jelentőségét:

- Az ország egészének regionális struktúrája: az ország mérete, az országon belüli gazdasági és népsűrűségi különbségek, a természeti erőforrások megoszlása. Nyilvánvalóan ezek a tényezők motiválták pl. Szibéria kiaknázásának, vagy Brazília belső részeinek hasznosítási politikáját.
- A történelmi, politikai és etnikai tényezők: egy többnemzetiségű országban — egyéb körülmények azonos volta mellett is — másképp vetődik fel a regionális politika kérdése, mint egy homogén államban. A határok megváltozása — ráadásul e határok „nehezen átjárhatóvá” válása — új kihívások elé állítja a regionális politikát: ilyen volt pl. az NSZK határmenti övezeteire, a *Zonenrandgebiete*-re vonatkozó fejlesztési politika, de újabb regionális problémákat vet fel országok egyesítése, ill. újraegyesítése is.
- Az állami gazdaságpolitika filozófiája és alapcéljai: Alapkérdés természetesen, hogy egy kormányzat milyen jelentőséget tulajdonít a regionális problémáknak, a regionális fejlettségi különbségeknek és ezen belül milyen szerepet szánnak az állami intervenciónak. Szociáldemokrata irányzatú kormányzatok általában nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a jövedelem- és esélyegyenlőségnek, és ennek megteremtésében az államnak. Következésképpen a regionális egyenlőtlenségek mérséklésének céljai is nagyobb szerepet kapnak az állami politikában.
- A gazdasági rendszer természetesen döntő tényező. Kommunista, direkt tervutasításos rendszerben, ahol a piacnak nincs, vagy alig van szerepe, az állam szükségszerűen meghatározó jelentőségű a regionális fejlődésben, függetlenül attól, hogy ezt közvetlenül vagy közvetve teszi-e. Ugyanakkor a piaci kontroll hiányában a területfejlesztésben politikai szempontok dominálnak. Egészen más a területfejlesztési politika szerepe a piacgazdaságban, még akkor is, ha a kormányzatnak explicit és prioritást élvező területpolitikai céljai is van-

nak. Ezeket a célokat ugyanis csak a piac figyelembevételével, közvetítésével, a piaci visszajelzések segítségével tudják elérni.

- Talán az egyik legfontosabb determináló tényező az állami irányítás, a közigazgatás rendszere:
 - * szövetségi államokban a föderatív struktúra a közigazgatásnak eleve erős területi, regionális tagoltságot ad, így a föderatív kormányzás — kimondva, vagy kimondatlanul — az államirányításnak igen erős területi aspektust kölcsönöz;
 - * még ennél is fontosabb magának a kormányzati irányításnak a funkcionális tagoltsága: az, hogy az igazgatás elsősorban ágazati irányultsággal vagy funkcionális jelleggel működik-e. A központilag irányított tervgazdaságok kivétel nélkül alapvetően az ágazati irányítási és elosztási elvekre épültek, amiben a területi elv — országoként eltérő intenzitással és hatékonysággal, — csak kiegészítő szerepet játszhatott;
 - * a területfejlesztés szempontjából rendkívül fontos a helyi és területi önkormányzatok rendszere, hatásköre, finanszírozása és pénzügyi forrásai. Ettől a rendszertől, hatáskörtől, hierarchiától és anyagi lehetőségektől függően válhatnak az önkormányzatok a területi irányítás fontos, vagy valós hatáskörrel nem bíró periférikus részévé.
- Végül a területfejlesztés nemzetgazdasági helye és irányítása függ az e téren megvalósuló nemzetközi együttműködéstől is. Ez természetesen elsősorban az Európai Közösség regionális politikájára vonatkozik, ahol a közösség bizonyos regionális fejlesztési és támogatási funkciókat átvett a nemzetállamoktól és ezáltal az utóbbiak szerepe természetesen módosult.

Tekintettel arra, hogy e hat tényezőnek az egyes országokban a legkülönbözőbb kombinációi figyelhetők meg, nem csoda, hogy a területfejlesztés irányításában egységes receptekkel, széleskörűen elterjedt struktúrákkal aligha találkozunk.

Az elmúlt évtizedek legfőbb tanulságai

Bár manapság a korábbtól alapjaiban eltérő gazdasági rendszer kiépítése a célunk, mégsem haszontalan az elmúlt negyven év területfejlesztési intézményrendszere fő tanulságainak vázlatos áttekintése:

1. A központi tervgazdálkodású országokban általában, de Magyarországon különösen, a területfejlesztés alapvetően átpolitizált ügy volt. Jóllehet az egész társadalom- és gazdaságpolitika Magyarországon pártirányítás, párthatározatok alapján működött, mégis meglepő — a dokumentumok áttanulmányozása alapján —, hogy a területfejlesztés tekintetében minden lényeges kérdés még részleteiben is határozatokban öltött testet, és a kormányzat e tekintetben meglepő passzivitást, mondhatni csöndes obstrukciót folytatott. Maga a területfejlesztés híres-hírhedt kettős célja — a hatékonyság és kiegyenlítődé — is egy ilyen konfliktusos, kompromisszumos megoldást jelzett. A kiegyenlítődé, vagy közelítés a mindenkorai politikai akciókhoz szolgált hivatkozási alapul, a területi hatékonyság pedig — tekintve, hogy annak meghatározására, pláne mérésére, adott feltételek mellett komoly formában soha nem került és nem is kerülhetett sor — a kormányzati bürokrácia részéről hivatkozásul alapul szolgált e politikai akciók leszerelésére, konkrétan minden preferenciális vagy diszpreferenciális területfejlesztési eszköz kiiktatására.

Mi volt az oka ennek, a gazdasági- és társadalompolitika többi eleméhez viszonyítva is nagy politikai túlsúlynak:

— nem utolsósorban az, hogy az MDP, majd az MSZMP szervezeti, irányítási struktúrája eltért a gazdaság általános irányítási struktúrájától. Míg a gazdaságirányításban lényegében az ágazati elv valósult meg, a pártirányításban — mintegy történelmi rekvizitumként — megmaradt a területi elv, azaz annak ellenére, hogy jóllehet a munkahelyi és vállalati pártszervezetek, és nem a lakóhelyiek váltak a politikai és hatalmi tevékenység alapelemévé, ezek továbbra is a települési, területi pártbizottságoknak tartoztak elsősorban lojalitással, személyükben, pozíciójukban attól függtek. A helyzet természetesen konfliktusos volt, de kétségtelen, hogy a párthierarchiában maradt meg leginkább a területi érdekkinyilvánítás és érdekérvényesítés lehetősége;

— a totalitáriánus monolit egypártrendszer keretében a politikai koncepciók, irányzatok harca lehetetlenné vált, így az elit számára a politizálás egyetlen lehetősége az ágazati és területi lobbyszó volt. Az ágazati lobbyszó azonban megvolt a maga kézenfekvő irányítási, minisztériális és ezáltal intern csatornája, így a szó szorosabb értelmében vett politikai tevékenység terepévé — ha ilyesmiről egyáltalában beszélhetünk — a területi lobbyszó vált, többek között ez képezte a megválasztott képviselők túlnyomó többségének kizárólagos tevékenységét.

2. A területfejlesztésnek egyfajta politikai, ill. propagandisztikus jelentősége tehát mindvégig megmaradt a negyven év alatt. Jóllehet a kormányzat e követelményeknek deklaratív szinten általában igyekezett is eleget tenni, sőt mindez a minisztériumok, főhatóságok között folyó presztizs és hatalmi harc állandósult témájává is vált, valójában az e téren folyó kormányzati tevékenységnek a dolgok folyamatára való tényleges ráhatása közvetlenül minimális volt, a küzdelmek fiktív pozícióért folytak. Nem állítom, hogy a területfejlesztési politika a gazdasági szerkezetre semmiféle hatást nem gyakorolt, de ami volt, az sokkal inkább politikai és pártnyomásgyakorlás, semmint kormányzati tevékenység alapján jött létre.

Mi volt az oka a területfejlesztés, mint kormányzati tevékenység e teljes periferizálódásának és hatástalanságának?

— Mindenekelőtt az irányítás általános alapelve és struktúrája. A rendszer eredeti változatában teljes egészében az ágazati „tervlebontás” elve alapján működött, azaz a Tervhivaltól a minisztérium, a minisztériumtól a vállalat, a vállalatától a gyáregység kapta az összes anyagi eszközeit, a részletezett feladatokat és ugyanezen csatornán visszafelé tartozott elszámolni tevékenységével. Később a direkt tervlebontás megszűnt, de a rendszer alapvonásai fennmaradtak. Ebben a rendszerben egyszerűen nem volt hely semmiféle területi elvű koordinációnak, pláne irányításnak, azt, mint immunrendszer a szervezetidegen tevékenységet, kivetette magából;

— Az 1962. évi vállalatát szervezés, majd az 1968. évi irányítási-rendszer reform még tovább korlátozta a területfejlesztés kormányzati hatókörét. A nagy országos vállalatok létrehozása ugyanis a területfejlesztést végsősoron vállalaton belüli ügygétette, az 1968. évi reform pedig a vállalaton belüli ügyeket valójában kivonta a kormányzat hatóköréből. Ezután a vállalatok maguk döntötték el — meghatározott adminisztratív korlátok, pl. a budapesti telepítési tilalom keretein belül —, hol hoznak létre új ipartelepést, illetve melyik ipartelepést fejlesztik, melyiket nem. A kormányzat ezt pénzügyi szabályozókkal némileg befolyásolhatta;

— Végsősoron ez az eszköz, a pénzügyi szabályozás, lehetett volna és kellett volna, hogy legyen egy piaccgazdaságban a területfejlesztés irányításának legfőbb kormányzati eszköze. Itt mutatkozott meg leginkább a területfejlesztés periférikus szerepe az 1968 utáni területfejlesztési

irányításban. Abban ugyanis, hogy a kormányzati irányítás és a pénzügyi irányítás nem volt hajlandó érdemben integrálni a területfejlesztési differenciákat, vagy egyáltalán regionális szempontokat érvényesíteni. A maximum, ami elérhető volt, az az állam által nyújtott vállalati beruházási támogatások egy részének területfejlesztési célra való felhasználása. Ennek összege időnként kisebb, időnként nagyobb volt — a politikai szituációtól függően —, de sohasem haladta meg a GDP 1–2 ezrelékét. Ezt valójában mindig politikai kényszerek nyomása alatt adott alamizsnaként értékelték.

Az adórendszer térbeli differenciálása elleni érvelés fő pontja mindig a normativitás, az egyesség megőrzése volt. Valójában ez igaz is lett volna, ha a gyakorlatban nem állt volna vele szemben sok száz kivétel az ágazati és vállalati szintű szabályozóalkuk eredményeként. A másik érv volt a gyáregység, ipartelep szintjén a mérleg és szintetikus kimutatások hiánya, ami ismét igaz volt, legfeljebb ott sántított az érvelés, hogy eközben sokkal időrablóbb és feleslegesebb kimutatások százait készítették el a vállalatokkal. Valójában ez is inkább a pénzügyi kormányzatnak a területi problémák iránti teljes érzéketlenségét, és kevésbé az objektív akadályokat demonstrálta;

— Végül az irányítás ágazati rendszere illuzórikussá tette a középső szintnek, a megyei tanácsoknak, az átfogó területfejlesztésben való részvételét is. A megyei tanács ugyanis sajátos képződmény volt. Az infrastrukturális ágazatok egy része esetében — amelyek hatókörébe tartoztak — ki volt ugyan szolgáltatva a minisztériumok, a tervhivatal diktátumainak, de nagy hatalommal és önállósággal rendelkezett az így juttatott összegek települések közötti elosztásában. Az ágazatok másik, nagyobb — nem felügyeleti körébe tartozó — csoportjában azonban sem információ nem volt a fejlesztési szándékokról, sem lehetőség, eszköz, hatáskör annak bármilyen befolyásolására. A „megyei területfejlesztési tervek” elkészítésének elrendelése és azok elkészítése tehát már-már komikus erőfeszítés és tevékenység volt. A kormányzat elrendelt olyasmit, amiről tudta, hogy nem lehet teljesíteni, hiszen az adott területen működő gyár-egységek, ipartelepek maguk sem tudtak semmit saját jövőjükéről, fejlődésükéről, a központi nagyvállalat pedig egyszerűen nem tekintette partnernek a tanácsot, még akkor sem, ha magának a nagyvállalatnak volt valami elképzelése a jövőről, ami az idő előrehaladtával egyre kevésbé volt jellemző.

3. Az elmúlt 40 év területfejlesztésről szóló elemzéseiben, tanulmányaiban kevésbé kapott hangsúlyt egy momentum, amelynek pedig rendkívüli a jelentősége. Nevezetesen arról van szó, hogy az elemzők a területfejlesztést és településfejlesztést egy kalap alá vették, vagy az utóbbit az első részének tekintették, és így a területfejlesztésre vonatkozó bármely értékítélet automatikusan kiterjesztődött a területfejlesztésre is. Pedig, ha az egyik — a területfejlesztés — alatt a gazdaság és a társadalom térbeli szerkezetének kormányzati segédlettel való megváltoztatását, az utóbbi — a településfejlesztés — alatt pedig a települések nagyságának és infrastrukturális állapotának — ugyancsak kormányzat révén, de a kormányzatok közvetítésével — való változását értjük, akkor a kettő között a magyar gazdaságirányításban alapvető különbség volt:

Magyarországon a területfejlesztés funkcióján az Országos Tervhivatal és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium osztozkodtak, ill. vitatkoztak, annál hevesebben, minél kevesebb volt a valós hatáskör és funkció mögötte, és azt hiszem, hogy ez így is logikus. A területfejlesztés funkcióin viszont a Tervhivatal (egy másik részlege), a Pénzügyminisztérium és a Mi-

nisztertanács Tanácsi Hivatala osztozott, nem konfliktusok nélkül, de azért együttműködve és munkamegosztásban (az első gondoskodván a fejlesztésről, a második az üzemelésről, a harmadik a közigazgatási szervezetről, a belső igazgatási struktúrákról, várossá nyilvánításról stb.). Míg a területfejlesztés — mint mondtuk — az irányítási rendszerbe nem illeszkedett bele, azon kívül állt, a területfejlesztés szervesen integrálódott a rendszerbe. Beépült ugyanis az ágazati irányítás rendszerébe, a Tervhivatalban egyetlen részlegben összpontosítva a teljes infrastruktúrafejlesztést: lakás, közmű, helyi közlekedés, oktatás, egészségügy, kultúra, sport stb., ami más minisztériumokban szétszórva helyezkedett el, és mindezt összefogva a tanácsi, települési fejlesztés keretében.

Ráadásul ezt a tanácsi és infrastrukturális irányítást és szabályozást az 1968-as reform szele alig érintette. A döntések, az eszközök elosztása továbbra is központilag „lebontva” történt. Következésképpen igen nagy hatalom és felelősség koncentráldott ezen emberek kezében.

Nem véletlen, hogy ezek a gyökeresen eltérő feltételek két gyökeresen eltérő emberfajtaát „termeltek ki” a két terület állami irányításában. A területfejlesztés megfelelő pozícióiban olyan emberek gyűltek össze, akik magas felkészültséggel, tudományos fokozattal rendelkeztek, a témáról számos értekezést és publikációt jelentettek meg (csupán néhány nevet említve: Kószegi László, Kóródi József, Boros Ferenc, Bartke István, Tatai Zoltán, Lackó László), de valós befolyásuk az elosztási folyamatokra alig, vagy nem volt. Néhányan beletörődtek, néhányan — széplelkek lévén — észre sem vették, míg mások szélmalomharcot folytattak. A területfejlesztés, a tanácsi irányítás kulcspozícióiban viszont megbízható bürokraták ültek, akik — egy-két tiszteletreméltó kivételtől eltekintve — tudományos és publikációs tevékenységet nem folytattak, megelégedtek azzal a hatalommal és elismeréssel, amit hivatali pozíciójuk juttatott nekik. Nem véletlen, hogy az elmúlt évtizedek területfejlesztési publikációi többnyire apparátuson belülről, településfejlesztési publikációi apparátuson kívülről (Szelényi Iván, Konrád György, Enyedi György, Vági Gábor) és azok kritikájaként jelentek meg.

Lényegében ugyanez a helyzet a megyei tanácsokkal. Mint jeleztük, az átfogó területfejlesztésben valójában semmiféle lehetőséggel nem rendelkeztek (aki tehát ezt ma helyre akarná állítani, az nem létező dolog életrekeltségével kísérletezik). Ezzel szemben — különösen a hetvenes évtizedben — döntő befolyásuk volt a településfejlesztésre, vagyis arra, hogy a megye települései az erőforrásokból milyen arányban részesedtek, milyen fejlődési pályát tehettek meg.

E cikk keretei nem alkalmasak arra, hogy a településfejlesztési politika erőseit és hibáit, sőt vétkeit itt elemezzem. Csupán arra hívom fel a figyelmet, hogy míg a területfejlesztés, a térségi, regionális gazdasági arányok és struktúrák millió ágazati és vállalati döntés együttes hatásaként jöttek létre, addig a településfejlesztés fő arányaira vonatkozó döntések egy-két tucat ember kezében összpontosultak, akik azonosíthatóak, érdemeik nem vehetők el, és felelősségük nem hárítható át.

A jelenlegi helyzet és a teendők

Többszörösen is igazolható, hogy ma a területfejlesztés nehezebb, bonyolultabb és sürgősebb feladatok előtt áll, mint a megelőző fél évszázadban bármikor:

1. Ez döntően a megváltozott objektív gazdasági helyzet következménye:

— Az általános és nagyarányú gazdasági recesszió nyilvánvalóan területileg differenciáltan érvényesül. Törvényszerű, hogy az újonnan, kevésbé szilárdan megalapozottan, a helyi gazdaságba beépülten létrejött gazdasági egységek, ipartelepek válnak elsőként áldozatává a gazdasági válságnak, különösen akkor, ha sorsukról a döntés egy távoli központ kezében van;

— A külgazdasági reorientáció, a keleti piacok összeomlása az e piacokra elsősorban ráépült keleti országrészeket sújtja, míg a nyugati működőtőke, bér munka és kooperáció elsősorban — és érthetően — a nyugati országrészeknek válik előnyére. Egyértelműen — és a korábbiakban soha nem tapasztalt mértékben — kibontakozik az ország gazdasági szint alapján történő kettészakadása;

— A piacgazdaság térnyerésével a piaci tényezők, a földrajzi, gazdasági környezet differenciáltságából adódó járadék-differenciák egyre inkább teret kapnak és tovább növelik a különbséget. Valójában a piac differenciáló hatása területi értelemben csak most kezd érvényesülni;

— Végül újfajta és egyelőre átláthatatlan függőségi rendszerek kezdenek kialakulni. Külföldi és hazai cégek felvásárolnak, vagy ellenőrző részesedést szereznek más vállalatokban, néha fejlesztési, néha nem egészen belátható más célok érdekében. Egyelőre még távolról sem tudható, mik lesznek e láthatatlan érdekeltségi és irányítási hálónak a regionális konzekvenciái.

2. Egyidejűleg megszűntek azok a politikai érdekérvényesítési intézmények és struktúrák, amelyek a területi szempont, a területi érdek valamilyen szintű megjelenítését és érvényesítését szolgálták:

— Eltűnt az állampárt a maga területi szervezetével, hierarchiájával és hatalmával. A mai területi (megyei) pártszervezetek közül egyik sincs — még ha szándékában lenne is — olyan pozícióban, hogy akár saját pártjában, de még kevésbé az országos politikában, a területi érdeket érvényesítse.

— Megváltozott a parlament összetétele. A képviselők jelentős része országos listákon, de másik jelentős része sem egyéni választókerületből, hanem pártja jóvoltából került a parlamentbe. De általában is — a politikai tevékenység színterének jelentős kiterjedésével — a képviselők tevékenységét sokkal inkább a pártküzdelmek és csak sokadrangúan a területi lobbyszás köti le;

— Ha nem is a megyei pártbizottságokhoz hasonló, de mégis erős hatalmi központot, érdekérvényesítési lehetőséget jelentettek a megyei tanácsok a kormányzati szférában. Az új önkormányzati rendszer azonban a megyét korábbi hatalmi pozíciójától teljesen megfosztotta, azok megszűntek a kormányzati politikára bármilyen érdemi hatást gyakorolni.

Félreértés ne essék, a szerzőtől mi sem áll távolabb, mint a pártállami struktúrák „visszasírasa”. Csupán ténymegállapításként szögeztem le, hogy e struktúráknak volt — sok egyéb és nem kívánatos funkció mellett — bizonyos, nem elhanyagolható, térségi területi érdekérvényesítő funkciója is, és ezek a funkciók akkor szűntek meg, amikor a területi problémák soha nem látott mértékben kiéleződtek. És egyelőre semmi sem jött létre helyettük.

3. Mindebből fő következtetesként és logikusan az adódik, hogy az átmenti időszakban a kormányzaton belül kell egy igen erős területfejlesztési funkciót és irányítást kiépíteni. Két megjegyzés kívánkozik ehhez:

— a nemzetközi — főleg európai — területfejlesztési irányzatok ma, a hatvanas-hetvenes évekkel szemben, inkább egy állami redistribúció ellenes, a helyi kezdeményezésekre, erőforrásokra, az innovációra, a műszaki fejlesztésre orientált politikát preferálnak, amelynek legjobb szintetizálása talán Walter Stöhr professzor műveiben jelenik meg. Érthető reakciója ez

a korábbi évtizedek területfejlesztési politikájának egyes kudarcaira. Miközben azonban ezen új irányzatok minden hasznosítható elemét alkalmazni kell, nem lehet elfeledkezni arról, hogy a magyar gazdaság ma a mintául vett országoktól gyökeresen eltérő helyzetben van. Ezek az új irányzatok kiépült és erős magánszektoron, fejlett piacgazdaságon, kiépült és intenzív helyi piaci kapcsolaton alapulnak, és nem ilyen rohamosan visszafejlődő gazdaságokra dolgozták ki, mint a magyar gazdaság. Ezért, miközben ezeket az eszközöket és intézményeket már most törekednünk kell alkalmazni, ma Magyarországon nélkülözhetetlen — a redistribúció elemeit is tartalmazó és nem csupán a keretrendszerre, vagy az infrastruktúrára korlátozódó — határozott kormányzati területfejlesztési politika érvényesítése:

— A másik megjegyzés az MSZP regionális politikára vonatkozó beterjesztett törvénytervezetéhez kapcsolódik. E törvénytervezet, azzal az indokolással, hogy a regionális politika mindenkit érint és mindenhez kapcsolódik, azt kvázi kivenné a kormányzati hatáskörből és parlamenti, helyesebben a parlament alá rendelt Tanács, vagy Bizottság hatás- és feladatkörébe helyezné. Úgy gondolom, hogy ez a javaslat — bármi is legyen a vélemény a mai, vagy mindenkori kormányzatokról — nem járható. A területfejlesztés az átfogó társadalom- és gazdaságpolitika része, és abból kiszakítva — netán avval szembeállítva — garantáltan teljesen hatástalanná válik. Az elmúlt évtizedek bőséges példát szolgáltatnak erre vonatkozóan.

4. A kormányzatnak tehát — véleményem szerint — kiemelt szerepe kell legyen. Ehhez képest a mai kormányzati területfejlesztési politika gyakorlata inkonzisztens, rögtönző és lassú:

— Mindeddig nem kerültek kidolgozásra a kormányzati területfejlesztési politika alapirányai, alapelvei, koncepciója. A munkálatok elsősorban a területfejlesztési törvény kidolgozására koncentráltak. Véleményem szerint azonban a politika alapelveinek kidolgozása elsődleges a törvényi szabályozással szemben, és ennek hiányában legfeljebb nyugati — nem a mi körülményeinkhez illeszkedő — törvényszövegek adaptálására, vagy terméketlen hatásköri és intézményi vitákra kerülhet sor;

— A területfejlesztést érintő intézkedések rögtönző, *ad hoc* és tűzoltó jellegűek. Az egyes megyékre vonatkozó programok kidolgozására kihelyezett kormányülések nyomán, vagy szükséghelyzetben kerül sor, és a felelős kormány szerv megjelölése meglehetősen rögtönzött jellegűnek tűnik. Így pl. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye felzárkóztatási koncepciójának kormányzati kezelését a belügyminiszter, Nógrád megye kezelését az ipari és kereskedelmi miniszter, Baranyaét a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter, Borsod-Abaúj-Zemplénét a pénzügyminiszter, az ún. kistérségi programokat a munkaügyi miniszter kapta meg feladatul. Az egyik legjelentősebb program indítása egy képviselői indítványt követő országgyűlési határozat alapján történt: az Alföld rövid- és hosszú távú területfejlesztési és tájhasznosítási koncepciójára. Ez korábban a kormányzati munkaprogramban semmiféle formában nem szerepelt, ezt követően szerves és kiemelt részévé vált. Az ötletet adó képviselő történetesen kormánypárti volt, és az embernek el kell gondolkodnia, ugyanígy alakulnak-e a munkaprogramok, ha ugyanez az ötlet történetesen egy ellenzéki képviselőnek jut eszébe.

5. A területfejlesztési és településfejlesztési funkciókat továbbra is — nem egészen tisztázott munkamegosztásban — több tárca látja el, és úgy tűnik megismétlődnek, újratermelődnék az elmúlt évtizedek áldatlan helyzetei és konfliktusai;

— Először van az országnak a területfejlesztést nevében is viselő minisztériuma: a KTM. Úgy tűnik azonban, hogy ez a minisztérium fontosságában, hatáskörében, szavának súlyában, de főleg rendelkezésre álló eszközeiben nem tartozik az „elsőrangú” minisztériumok közé, ami természetesen hatással van az egész területfejlesztési problémakör érdekérvényesítési lehetőségeire is;

— A Belügyminisztérium látja el az önkormányzatokkal, valamint a területfejlesztéssel összefüggő feladatokat, ugyan ezekben a funkciókban, és a területfejlesztésben jelentős feladatai vannak a Pénzügyminisztériumnak is. Mindkét minisztérium mind a hatalmi és presztizshierarchiában, mind a rendelkezésre álló anyagi eszközökben lényegesen jobban áll, mint a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium. A baj az, hogy e minisztériumokon belül a terület- és településfejlesztés ügye nem tartozik az elsőrangú kérdések közé, mi több, perifériusnak számít. Hiába tehát a minisztérium jelentős kormányzati súlya, ha azt nem veti be a területfejlesztés érdekében;

— Megörökölte a két minisztérium — a KTM és a IBM — az áldatlan hatásköri vitát, ami olykor nyílt sajtópolémiaiban is kifejeződik (ld. Morvay István cikke a Magyar Hírlapban), de még a minisztériumokon belüli vita is nyílt konfliktussá válik (pl. amikor Szabó Gábor helyettes államtitkár a KTM-beli lemondását részben a területfejlesztés „túlzott” térnyerésével indokolja). De a BM-en és PM-en belül sem teljes az információs és intézkedési összhang a terület-településfejlesztési és egyéb részlegek között). Megismétlődni látszik az a szituáció is, hogy a KTM-ben a területfejlesztés irányításában egyénileg kiváló teljesítményt nyújtó kutató szakemberek gyülekeznek, de államigazgatási gyakorlat és valós hatáskör nélkül, míg a területfejlesztés irányítását és a velejáró jogi és pénzügyi hatásköröket a BM-ben — ismét bizonyos kivételekkel — derék bürokraták veszik kézbe;

— A belső viták és minisztériumi presztizsharcok miatt valós kormányzati koordináció e kérdésben nem tud kialakulni. A tárcaközi koordináció érdekében 1991. júniusában létrehozták a Gazdasági Kabinet Regionális Munkabizottságát, mint tárcaközi szervet. A munkabizottságot azonban 1991. szeptember után össze sem hívták. A területfejlesztési törvény előterjesztése — egyeztetési problémák, valamint a parlament zsúfolt napirendje miatt — 1992-ben sem szerepel az Országgyűlés napirendjén, jóllehet azt már egy éve elő kívánták terjeszteni.

De nemcsak a kormánynak nincs területfejlesztési elgondolása, hanem az ellenzéknek sem. Az MSZP törvénytervezetét már említettem. Úgy tűnik, hogy az SZDSZ és a FIDESZ eddig fel sem fogta a területi problémák súlyát, vagy ha igen, akkor is fontosabbnak tartja e téren a kormányzati (ill. köztársasági megbízotti) akciók, valamint a megyei önkormányzatok befolyásának korlátozását, mint a problémák megoldását. E pártokban a vidéki szervezetek, a területi érdekképviselői súlya még kisebb, mint a koalíció pártjaiban és az MSZP-ben.

A leírtak szándéka tehát távolról sem csak és nem is elsősorban a kormányzat kritikája akar lenni, hanem figyelemfelhívás arra, hogy a dolgok aggasztóan állnak: az országos munkanélküliségi ráta 10 százalék, de vannak községek, ahol 10 százalék azok aránya, akiknek munkája van. Együttes cselekvésre van szükség a helyzet javítására.

6. A legfontosabb, legsürgősebb teendő tehát a kormányzat kötelezettségeinek, feladatainak és hatáskörének meghatározása, ill. megerősítése a területfejlesztésben.

— Mindenekelőtt határozott és egyértelmű területfejlesztési program — törvénnyel együtt, vagy anélkül — elkészítése szükséges, amely hitet tesz a kormányzat aktív szerepvállalása mellett a területi válságproblémák megoldásában. Arra hivatkozni, hogy ez az eredeti kormányprogramban benne van komolytalan, hiszen amióta az elkészült, csupán olyan változások játszódtak le, hogy megszűnt a Szovjetunió, megszűnt (Nagy-) Jugoszlávia, az ipari termelés a felére esett vissza, és a munkanélküliek száma gyakorlatilag nulláról 600 ezerre nőtt;

— A területfejlesztésnek egységes és erős kormányzati képviseletre van szüksége. A tapasztalatok szerint egy ilyen nevű, de szükségszerűen periférikus szerepű minisztérium ennek csak a látszatát biztosítja, még akkor is, ha ott szakmailag kiválóan felkészült emberek tevékenykednek ezen az ügyön. A magyar történelmi hagyományok és a tényleges hatalmi helyzet alapján ez a helyzet leginkább a Belügyminisztériumban biztosítható, jóllehet ennek ott is számos szakmai és személyi feltétele lenne (pl. a minisztérium szervezeti struktúrájának megváltoztatása, a civil jelleg további erősítése, a szakmai, személyi és tudományos háttér megerősítése), de legfőképpen az, hogy ezt az ügyet a kormányzat és a minisztérium vezetése is magáénak vallja és elsősorú ügyként kezeli;

— A területi válság, az átlagosnál súlyosabb területi recessziók kezeléséhez természetesen pénz kell. 1991-ről 1992-re a Területfejlesztési Alap összege 1,5 milliárdról 6 milliárdra (a GDP 0,2 százalékra) nőtt. Első látásra ez tekintélyesnek látszik, valójában csak látszat. Belefoglalták ugyanis a kedvezőtlen adottságú területek 4 milliárdos — korábban agrárszubszidiának tekintett — támogatását, továbbá eltörölték mintegy 0,5 milliárd értékű adókedvezményt. Valójában az összeg tehát nominálértékben legfeljebb változatlan, reálértékben természetesen jelentősen csökkent, miközben a területi problémák lényegesen súlyosbodtak. Ha a nyugat-európai országoknak csak a minimálnormáját kívánnánk elérni, a területfejlesztési célú támogatást akkor is a GDP 1%-ára, azaz a mai arány ötszörösére kellene emelni. A mai csődök és felszámolások tömege figyelmeztet továbbá arra, hogy egy egyszeri támogatás kidobott pénz, ha kedvezőtlen feltételek között nem biztosítjuk a folyamatos jövedelemtermelés és forrásképzés minimális feltételeit. A régi rendszer beruházási támogatása tehát nem elegendő, a területeken bizonyos folyamatos adókedvezmények elengedhetetlenek. A pénzügyi bürokrácia ellenállásával szemben is be kell tehát építeni a regionális szempontokat a pénzügyi szabályozórendszerbe. Különösen fontos továbbá, hogy a külföldi befektetők az ország keleti és általában válságos, elmaradott területein különleges kedvezményben részesüljenek.

7. Végül, de egyáltalán nem utolsósorban, felmerül a területi érdekérvényesítés politikai, gazdasági és társadalmi problémája:

— Egyik megoldásként felmerülhet a kétkamarás parlament, ahol az egyik kamarában a képviselők — politikai tagoltságban ugyan, de — nem utolsósorban területeket, megyéket, régiókat képviselnének. Félő azonban, hogy ez nem lesz egyszerű dolog, s hogy a második kamarában oly sok érdeket kívánnának megjelentetni (pl.: munkáltatók — munkavállalók), hogy a területi érdekérvényesítés végülis elsikkadna;

— A másik megoldás az erős és reprezentatív térségi-területi önkormányzatok rendszere. A nyolcvanas évekig „középerős” szinten — annak sok hátrányával és előnyével, de nem igazán reprezentatív, demokratikus alapon — ez létezett Magyarországon, az 1989–90-es tárgyalások

ill. alkotmányozás során, a kormánypártok és a liberális ellenzék közösen, ezt a szintet lényeges funkcióitól megfosztotta. Valamilyen térségi érdekérvényesítési középszint hiánya tehát nyilvánvaló. De az is nyilvánvaló, hogy a köztársasági megbízotti „régión” nem azok, hiszen a nyugat-európai regionalizálás alulról fölfelé, a központi kormányzatok hatalmának és kompetenciájának korlátozására választott testületekkel — sok helyen választott kormányzatokkal — jött létre. Nálunk fordítva, felülről lefelé, a kormányhatalom helyi képviseleteként, mindenfajta testület, helyi érdekstruktúra, reprezentáció nélkül alakultak e szervek. De legyen szó akár megyéről, akár régióról — azok előnyeinek és hátrányainak vitatása meghaladná e tanulmány kereteit — a lényeg az, hogy a választott alapú erős térségi önkormányzatok a hatékony területfejlesztési politika politikai és társadalmi előfeltételeit képezik.

ISSUES OF THE MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

IVÁN ILLÉS

At present, regional development is facing far more difficult, complicated and urgent problems than any time before during the last 50 years.

In the first place, it is the consequence of new, objective economic conditions:

- Overall and extensive economic recession exerts its influence in a regionally differentiated way. It is unavoidable, that new economic units, which have no solid foundations, and are integrated into the local economy, are the first victims of economic crisis, especially when their future is decided at far-away headquarters;
- Re-orientation of foreign trade and the collapse of Eastern markets primarily jeopardize the Eastern parts of the country which had been oriented to these regions. At the same time, Western operating capital, commission work and cooperation understandably favour and promote the development of the Western parts of the country. The separation of the country on the basis of economic development is clearly and excessively becoming a characteristic feature;
- With the market economy gaining ground the market factors, are gaining importance, and with the increasing differentiation of the economic factors the differences in allowances and taxes are becoming increasingly characteristic, and they all add to the increase of differences. In effect, the differentiating factors of the market only start to exert their influence in regional sense and terms. but their final influence and consequences are unknown as yet;
- Finally, new and yet incomprehensible systems of dependencies begin to develop. Hungarian and foreign companies buy up other companies or get a majority share in them, sometimes for the purpose of development, and sometimes for other reasons.

Parallel with it, all those systems and structures that were created for safeguarding the interests at certain regional levels have disappeared (the state party with its regional organization, the county councils, etc. have all ceased to exist).

The logical consequence stemming from this is that in the transitional period, a strong function and management for regional development has to be created within the government. At present in Hungary the prevalence of a well-determined governmental regional development policy containing the elements of redistribution, but not being limited to the fundamental system or the infrastructure, is absolutely necessary.

Consequently, the government has to be given a special role. As opposed to this, the actual practise of government regional development policy is inconsistent, slow and unplanned. The basic directions, fundamental principles and the concept of government regional development policy have not been elaborated as yet. Measures on regional development are *ad hoc*, and of fire-fighting character.

The functions of regional and settlement development are still fulfilled by different portfolios and have no clear distribution of tasks.

As a consequence, the most urgent thing to do is to determine the obligations, duties, tasks and spheres of influence of the government in regional development. As a first step, a clear and well-defined regional development programme — with or without legislation — has to be elaborated. Regional development requires strong and uniform representation by the government.

And last, but not least, the political, economic and social problems of the representation of interests at regional level should be solved. One of the solutions could be a parliament with two houses, where the representatives of one of the houses would represent regions, counties, etc. The other solution could be the system of strong and representative regional local governments.

Translated by J. Mészáros



MARGÓJEGYZETEK A REGIONÁLIS POLITIKÁHOZ

(Notes on regional policy)

NEMES NAGY JÓZSEF

A formálódó piacgazdaság regionalizmusa

Az ország regionális fejlődési szempontból immár egy évtizede új pályán halad.

A nyolcvanas évek elején megindult, és az évtized közepére tetőzött városi kisvállalkozási boom volt az első olyan struktúrális elmozdulás a gazdaságban és a társadalomban, amely alapjaiban fordított a főváros és a vidék, a városok és falvak, a nagytérségek közötti mintegy két évtizedes, ha nem is differenciálatlan, de kétségtelenül többelemű közlekedés irányzatán. Megkezdődött egy markáns regionális differenciálódási szakasz.

Régi-új erőforrások, adottságok (például maga a földrajzi helyzet, a fekvés) értékelődtek fel, s dogmaerőjű fejlettségjelzők (lásd iparosodottság) kerültek fokozatosan a válságindikátorok közé, jól jelezvén a korábbi viszonylagos kiegyenlítettség bizonytalan alapjait is.

A rendszerváltozást követően a már formálódóban lévő új térszerkezet kontúrjait újabb és újabb elemek teszik mind élesebbé. Az új társaságok, a vegyesvállalatok egyértelműen a fővárost és a nyugati országrészt preferálják. Vasban és Győr-Sopronban minden negyedik-ötödik vállalkozásban nyugati tőke is részt vállal, Szabolcsban és Borsodban csak minden tizedik-tizenkettedikben. A kritikus szintre emelkedett munkanélküliség (érzékeny térbeli szétterülés ellenére) ugyanezt a megosztottságot mutatja, ami arra utal, hogy a szervezeti és tulajdoni átalakulásban előbbre tartó térségekben a munkaerőhelyzet is kedvezőbb. Növekszik a személyi jövedelmek területi szóródása.

A folyamatok két makroregionális kihatású eleme az, hogy összeomlóban az ipari tengely, s megrendült az agrárszféra. Ez utóbbit jól jelzi az, hogy a csődbe került vállalatok koncentrációja a településhierarchia alsó régióiban elhelyezkedő településekben a legnagyobb: míg az új gazdasági társaságok közül 1991 végéig csak minden hetedik volt községi székhelyű, addig az 1992 első felében csődeljárás alá vont gazdálkodók közül már minden negyedik. Mindez a kistérségeken, városokon belül is erősödő differenciálódással, szegregációval párosul.

A növekedési adottságok újraértékelődése a hagyományos elmaradott térségek hátrányait csak még nyilvánvalóbbá tette, a korábban fejlettnek minősülő térségcsoportban azonban alaposan össze is zavarta a stabilnak tűnő térbeli rendet, leértékelve az ipari koncentrációkat. Ennek sajátos következménye az, hogy a többelemű regionális differenciálódáson belül az ipari tengely esetében tulajdonképpen „lefelé nivellálódás” zajlik.

Bár a nyolcvanas évek kisvállalkozási mozgásai arra mutattak, hogy a szellemi tőke, az innováció (egyéb mobilizálható erőforrás híján) fontos szerephez juthat a gazdasági struktúra átalakulásában is, ez a tendencia ma alig igazolható. A főváros és nagyvárosok előnye a vállalkozási aktivitásban sokkal inkább a relatív infrastruktúrális előny, a hatalmi központ szerep, a nagyobb helyi piac következménye, s nem a szellemi tőkekoncentrációé. Csak az elmúlt egy évtizedben

pénztőkévé, ingatlanná tárgyasult szellemi tőke jelent ma valódi — feltartóztathatatlanul politikai, hatalmi tőkévé nemesedő — erőforrást itt is.

Ha végigvennénk a gazdasági, társadalmi vagy akár a politikai élet más részelemeit, egyértelműen dokumentálható lenne, hogy a ma a térbeli megosztottság szinte minden társadalmi szférában az egyik legnyilvánvalóbb polarizáló dimenzió. Nagy súllyal van jelen ebben a korábbi években sokat kritizált településhierarchizáltság, mégpedig erősödő gazdasági tartalommal, szemben a korábbiakban elsőként emlegetett infrastrukturális ellátottsági lejtővel. Erősödik a főváros-vidék dualizmus, újraéledt a Nyugat-Kelet megosztottság régi alapokon, új elemekkel. Külső okokból nincs kedvező irányú változás a történelmileg periferizálódott határmenti térségek helyzetében, a megvalósulni látszó nagyobb hálózati infrastruktúrafejlesztések nem generálnak új növekedési tengelyeket a válságtérségekben.

Az ország térszerkezetét formáló fő hajtóerők a piacgazdaságot újjáépítő strukturális mozgások, és a térbeli differenciálódás lényegében ezek következménye. Nem kiküszöbölhető, s a kiegyenlítődesi irányzathoz hasonlóan elméletileg értékmentes következmény ez. A gond abból ered, hogy a gazdasági rendszerváltozás egyben átfogó gazdasági válságba ágyazottan zajlik, amit a 10% fölé került munkanélküliségi ráta és az 1991-es, békeidőben szinte példátlan 10%-os GDP csökkenés, az 1%-os árbevételarányos vállalati nyerségráta egyértelműen jelez.

Ilyen körülmények között a térben differenciált fejlődés nem egyszerűen mennyiségi ütemkülönbségeket, kisebb-nagyobb fejlettségi lépcsőket jelent, hanem olyan megosztottságot, amelyben igazából pozitív pólus, vonzó, kisugárzó erővel rendelkező térség nincs is, s a lemaradók helyzete — nemcsak belső adottságaik okán, hanem épp a külső vonzerő hiányában — kritikus. A periféria válsága nem kis részben a centrum áthárított recessziójának a következménye, ami egyaránt igaz például a főváros és Szabolcs, illetve a főváros és saját agglomerációja viszonylatában.

A felértékelődő erőforrások nagy része egyértelműen immobil a térben, s közéjük olyan százados vagy több évtizedes társadalmi beágyazottságú készségek, képességek is beletartoznak, amelyek egyik pillanatról a másikra nem teremthetők meg ott, ahol nincsenek meg. A legnagyobb deficit a legszélesebb értelemben vett innovációs készségben a tradicionális nehézipari zónák és iparvárosok estében érzékelhető, ahol a nyolcvanas évtized kisvállalkozásai is egyértelműen az expanzív nagyvállalatokhoz kötődtek (vgm-ek), s amelyek mára maguk is felszámolódtak. A rejtőzködő piacgazdaság iskolájában két évtized alatt magasabb osztályokig eljutott mezőgazdasági kistermelés hasonlóképp megsínyli a nagyüzemi szektor krízisét, itt azonban a túlélési esély az új tulajdonszerkezetben nagyobb, de várhatóan erős szelekció, és a falusi társadalom „újramegosztása” mellett. A mezőgazdasági válság évtizedes egyéni és családi erőfeszítések eredményeit, a parasztság történelmi méretű felzárkózási sikerét kérdőjelezi meg.

Jellegetes vonása a mai gazdasági térképnek a rendkívüli instabilitás, egyensúlyhiány is. Ez megnyilvánul abban, hogy a térségek különböző gazdasági jellemzőiben nincs érzékletes együttmozgás, ugyanazon térségen belül a különböző gazdálkodási formákban illetve ágazatokban, lényegében egymás mellett működő gazdasági egységekben, nagyon eltérő gazdasági mutatókkal találkozhatunk. (A győri székhelyű gazdálkodók 1991-ben például 1,2 md Ft eredményt mutattak ki mérlegbeszámolóikban, ez azonban 4,7 md-os vállalati nyereség és 3,5 md veszteség egyenlege). Jellemző az időbeli instabilitás is, egyik évről a másikra egy-egy kisebb térségben, városban radikális visszaesés következhet be (jellemezően a meghatározó súlyú nagyvállala-

latok csődjé okán). A nagyobb városokban épp a diverzifikált gazdasági szerkezet, a sok új gazdasági szereplő a legfontosabb stabilizáló tényező, még akkor is, ha ma még nagyon bizonytalan az egyéni vállalkozói szektor (különösen a kereskedelem) helyzete is, s nem jelent automatikus garanciát a gazdasági lábraállásra a külföldi tőke megjelenése sem. A nagyvárosi stabilitásban, a viszonylag kiegyensúlyozott munkaerőhelyzetben fontos szerepe van a piacgazdaság infrastruktúráját jelentő tevékenységek megtelepülésének (például a sokszereplős pénzügyi hálózat kiépülésének), s az új rendszer burjánzó közigazgatási bürokráciájának is. Ez a folyamat azonban csak nagyon szűk településkört érint. Itt koncentrálnak a gazdaság fekete szektorából eredő jövedelmek is (lásd a nyilvánosságra került csődöket, gazdasági bűncselekményeket).

Az objektív térbeli megosztó tényezők jelentős szabad fejlesztési forrásokkal csökkenthetők lehetnének, ilyen források azonban közismerten nincsenek. Ebből következően a jelenlegi térségi gazdasági arányok és mozgások azt valószínűsítik, hogy a mai válságtérségek (elmaradott agrárregiók, nehézipari depressziós zónák, egyoldalú ipari szerkezetű városok, az ország keleti periférikus térségei) helyzetük jobbrafordulását az ország egészére kiterjedő gazdasági fellendüléstől várhatják. Ahhoz azonban, hogy ezekben a térségekben is érzékelhető gazdasági fejlődés indulhasson el tartósan 5—6%-os országos gazdasági növekedési ütemre lenne szükség. (Hasonló évtizedes ütem szükségeltetik az átlagos közös-piaci fejlettségi szint háromnegyedén álló dél-európai országok megközelítéséhez is, azaz a növekedésorientáció ostromozása és elvetése, valamint az Európához való felzárkózás óhaja között nyílt ellentmondás van). Csak tartós növekedés esetén valószínűsíthető ugyanis az, hogy az adottságaik, gazdaságszerkezeti előnyeik alapján az átlagnál gyorsabb fejlődésre képes központi és nyugati térségek gazdaságának érzékelhető vonzása és kisugárzó hatása legyen (például munkaerőfelvételé váljon), s a mai lemaradó régiókban is meginduljon a belső növekedés. Ez az országos növekedés — ha a gazdaság dinamikus elemeiben ma mérhető relatív térségi növekedési arányokat tartósan tekintjük — a dinamikus térségekben 10%, a mai válságzónákban 2% körüli növekedést fed. Elhúzódozó gazdasági visszaesés vagy stagnálás esetében szembe kell nézni a válságtérségek végleges periferizálódásával, e területek „feladásával”.

Különösen kritikus helyzetben van az északi országrész, amelyben 1991-ben csupán egyetlen kistérséget (Tiszaújváros körzete) találunk, ahol a gazdaság összességében nem volt veszteséges. Nem látszanak jelei annak sem, hogy az Alföld „szilícium-völgyi” adottságai hasznosulnának, nem kis részben a szellemi erőforrásokra alapozódó fejlődés esélyének említett gyenge pozíciója, s a piacvesztés okozta agrárkrízis miatt. Ma inkább csak annak eldöntése nehéz, hogy Szabolcs vagy Békés, netán Szolnok helyzete a legkritikusabb. A Dunántúlon is találhatunk kisebb belső perifériákat. Ezek jellemzően megyehatármenti térségek (Győr és Vas, Fejér és Tolna határterületei). A nyugati országrészt az különbözteti meg az ország keleti és északi térségeitől, hogy a gazdaság szervezeti átalakulása itt már érzékelhetően túlnyúlik a nagyobb városok körén. Nyilvánvaló gazdasági sikerekről, magas jövedelmezőségről azonban itt sincs szó, rendkívül fontos stabilizáló tényező azonban a statisztikai adatokban, mérlegbeszámolóiban nem kimutatható tömeges kontaktus Ausztriával (munkahely, piac, kereslet).

Jellegzetes vonása a mai gazdasági térnek hazánkban, hogy miközben a statisztikai adatok azt igazolják, hogy az új gazdasági szereplők, a gazdasági társaságok (kft-k, rt-k) jövedelmezőségi mutatói összességükben felülmúlják a vállalatok és szövetkezetek eredményességét, kis-

térségi szinten a legnagyobb jövedelmezőség ma még a vidék stabil nagyvállalatainak körzetében mérhető (pl. Martfű, Paks, Százhalombatta, Tiszaújváros).

A mai intézményrendszer és a gazdasági eszközök (köztük a területileg determinált felhasználású eszközök és az önkormányzati források) ezidáig még alkalmasak voltak a lokális válsághelyzetek enyhítésére. A társadalom kritikus helyzetben lévő rétegei még a válságtérségekben is létező — ha be nem is ismert — tartalékjaik felélésével, családi összefogással, a történelmileg jól begyakorolt túlélési taktikákkal — stratégiával (lásd szürke gazdaság), a kapott szociális támogatásokkal máig még képesek voltak talponmaradni. Ha azonban országosan két-háromszázezer munkanélküli négyezer forintos szociális segélyből lesz kénytelen folytatni a rendszerváltozást (a munkanélküliség alakulása 1994 elejére ilyen létszámot valószínűsít), robbanásveszélyes helyzet alakulhat ki.

Regionális politika

A TÉT megítéslő bizalmából nem oly rég (1991/1) már módomban volt elmondani véleményemet a formálódóban lévő regionális politika koncepcionális és intézményi kérdéseiről. Az ott leírtak túlnyomó többségét ma is aktuálisnak tartom (sajnos csak a negatív jóslataim igazolódtak), megismétlésük helyett csak néhány részletet ragadok ki abból a még mindig előttünk álló feladatrengetegből, amely egy működőképes regionális politika feltétele.

A rendszerváltozás nagysodrású átalakulási hullámai, a szűk mozgástér, a mindenki számára világos, kikerülhetetlen determinációk sem mentik fel a jelenlegi kormányzatot az alól a felelősség alól, hogy miközben egyre nyilvánvalóbbak a regionális feszültségek, máig érvényesíthető, működőképes intézményrendszer nélkül van a regionális politika. Bővelkedünk ezzel szemben a fogalmi zavarokban (ez a tudományos szféra kudarca is), a hatalmi, hatásköri torzalkodásban. Ezt a fogalmi zavart, s a hatalmi, hatásköri tisztázatlanságot látom felbukkanni — egyebek között — a számomra már áttekinthetetlenülé vált törvénytervezet-dömbpíngben. (A területfejlesztési törvény előkészítése kormánykörökben immár két éve folyik. Jutalmul az operatív törvényelőkészítésért, ma már legalább öt újabb kapcsolódó, átfedő tervezet társul hozzá törvénykezdeményként. Ráadásul még esély sem látszik arra, hogy bármelyik közülük belátható időn belül napirendre kerüljön.)

Megjelenik a területfejlesztéssel foglalkozó tervezetekben egy fajta sajátos és megalapozatlan szellemi nagymellényűség is, amennyiben ezek nagyon mély („komplex”) értelmű fogalmakkal vannak telezsúfolva, miközben eszközeink és intézményeink még a legszűkebb értelemben vett hatékony irányításra sincsenek. Szép szellemi teljesítmény, de a gyakorlati politikában nem tűnik szerencsés dolognak például összekutyulni a természetvédelmet, az épített környezet és az önkormányzatok gondjait területfejlesztési címszóval. Minden elem sérül ezáltal, s így születnek olyan abszurd alternatív javaslatok, hogy a környezetvédelmi felügyelőségek vagy a törvényességi felügyeleti jogosítványokkal rendelkező köztársasági megbízottak, netán a főépítések kapjanak területfejlesztési funkciót, miként azt a területfejlesztési törvény legújabb szabályozási koncepcióváltozata nagy demokratikusan döntésre ajánlja.

Ez az alternatíva-hármas nem más, mint a bürokráciát határozott kormányzati koncepció helyett mozgásban tartó, intézményesített patthelyzet léggömbcsokra. Végre regionális politikát

— azaz átgondolt, az önkormányzati működés pénzügyeivel nem összekevert térségi gazdaságfejlesztést — kellene csinálni, s ehhez kellene megteremteni bizonyos törvényi feltételeket. Nem kellene a nyugati másolhatatlan példákat majmolni, de legalább olyan fogalmakat és célokat kellene használni, amit a példaként előttünk állók is értenek. A regionális politika — nemzetközileg bevett — fogalmának használatától talán azért ódzkodik a kormányzat, mert akkor azonnal lelepleződne a nyugati szakértők előtt is, hogy ami ma itt van, az bizony nem regionális politika. (Most ráfogható az értetlenség a felkészületlen tolmácsokra.) Visszatérve a törvényre: magam megelégednék egy olyan — szűk gazdasági tartalmú — törvénnyel (parlamentari szinten megerősített kormányzati felelősségvállalással), amely legalább középtávra egyértelműen kijelöli az állami regionális politikai céljait, eszközeit és intézményeit. Az általános intézményi feltételek létrehozása mellett elvi és gyakorlati szempontból alapvető a regionális fejlesztési koncepció léte. A célok nélküli intézményrendszer semmirevaló, az ilyen törvény gumicsont. A koncepcióban nyílt és konkrét regionális fejlesztési célokat kell kijelölni, az erőforráshiány okán merész területi elhatárolással, erőforráskoncentrációval.

Ki lehetne például mondani, hogy az állam központi erőforrásokkal csak Észak-Magyarország és az Alföld felzárkóztatásában vállal szerepet (a megyék, kistérségek fejlesztési programjai e két nagytérség fejlesztési koncepcióján belül, ezekbe integráltan kaphatnak szerepet, s létük nem a kihelyezett kormányvülések eloszlásától s a felelős miniszter hatalmi súlyától függene). E térségek minden erőforrását mobilizálva, akár ágazati célokat is kijelölve, meghatározható az állami szerepvállalás szabályozási és intézményi formája, kiemelten prioritizálható a hálózati infrastruktúrafejlesztés, a magánvállalkozás. A kijelölt térségek fejlesztéséhez komoly koncepció alapján külső erőforrások is mobilizálhatók (ez az EGK regionális politikájának alapsémája).

A regionális politikai célterületek megjelölése természetesen azt jelenti, hogy az ország más, kedvezőbb helyzetű, térségeiben a gazdasági ösztönzés általános eszközein túl regionális fejlesztési szerepet az állam nem vállal. (Ma a tény az, hogy szinte minden megvalósítási fázishoz közeledő, állami preferenciákat is élvező nagy tőkeigényű akció, beruházás — lásd autópályák, az expo vagy a kedvezményezett világcégek autógyárai — a központi és nyugati országrészbe kerül.) Lehet elvi, ideológikus vagy tapasztalati alapon idegenkedni az állami szerepvállalástól, nagyon sok társadalmi szférában teljességgel indokolt is ez. A regionális politika azonban állami szerepvállalás nélkül fából vaskarika, amit nem pótolhat semmifajta „posztmodern” decentralizáció (ami itt magyarul annyit jelent, mint felelősségáthárítás). Akkor már sokkal tisztességesebb, ha azt mondjuk: Kedves (nem létező) régiók! Nincs más teendő, mint bevárni az általános fellendülést, addig tartsatok ki! (Ahogy a fentiekben érzékeltettem, ez egyébként nagyon valószínű forgatókönyve a közeljövőnek).

Ha ezt az alternatívát mégsem tartjuk optimálisnak, akkor valóságos, földön járó, s nem az űrben súlytalanul lebegő gazdája kell legyen a kormányzati regionális politikának.

Ez a mai minisztériális feladatmegosztás alapvető átalakítása nélkül nem képzelhető el. Az átalakításnak az lehet a magja, hogy egyetlen kormány szerv kezébe kerüljön a kormányzati szintű regionális politikai célrendszer kialakításának, végrehajtásának és ellenőrzésének felelőssége, az ehhez rendelt eszközök feletti döntés joga, s a partnerekkel, a regionális politika szereplőivel, való kapcsolattartást lehetővé tevő információs, érdekegyeztető intézményrendszer.

Kétségtelen az, hogy a központi kormányzat szerepének hangsúlyozása részben kényszerűség, az intézményesült, valóságos regionális szint hiányának következménye (ellenpéldaként lásd a szövetségi berendezkedésű államok esetét). A hazai regionális politika működőképessé tételének — még jól körülhatárolt és viszonylag szűk, alapvetően gazdaságfejlesztési tartalmú értelmezése esetében is — ez lényeges akadálya. Meggyőződésem, hogy nem régiókreációkra van szükség a megoldáshoz, hanem a megyei önkormányzatok „rehabilitálására”, valamint a megyei jogú városokkal való regionális fejlesztési célú együttműködés intézményesítésére. Kitalálható, kialakítható — valóságosan is szükséges — piacokonform regionális koordináló, vállalkozástámogató szervezetrendszer, de ezek önkormányzati meghatalmazás és kontroll nélkül valóságos regionális fejlesztési szereplőként nem működhetnek. A regionális politika önkormányzati kontrolljának lehetőségét és kényszerét az önkormányzati törvény módosításával kell biztosítani. Sok apró, gyakorlatias teendő is van, azokról beszélni sem érdemes, csinálni kellene (lásd területi információrendszer, tudományos kutatási háttér).

Lehet persze, hogy mindezek az elgondolások művi beavatkozások, s a társadalom, az öntörvényei szerint mozgó sok-sok gazdasági szereplő, ezek nélkül is megbirkózik a térségi, települési részekreszakadással. Ez ma még reménybeli esély, de tisztán kell látni azt, hogy ha csak a „spontán” folyamatokra hagyatkozunk, akkor egy latin-amerikanizálódó ország pályája és térszerkezete formálódik előttünk, egy túlsúlyos, ugyanakkor belül durván polarizált nagyvárossal, és egy reménytelenül stagnáló perifériával. Ha eszközeink kevesek is a gyors fordulathoz, bűnös dolog ezt tehetetlenséggel tetézni.

NOTES ON REGIONAL POLICY

JÓZSEF NEMES — NAGY

The regional tendencies of the Hungarian economy are ruled by the processes of differentiation these days. The duality of the capital city and the rural areas are becoming even more emphasized, and the differences between the Western and the Eastern parts of the country, and the urban and rural areas are increasing. Tendencies of differentiation appeared already in the early 1980s, with the spread of non-agricultural cooperative enterprises. These semi-private companies, that were strongly related both to the state companies and the cooperatives, were concentrated in the capital city, in its agglomeration, in bigger cities, near the Lake Balaton, and in the more prosperous Western parts of the country. This fairly polarized spatial structure was further polarized by privatization starting after the transformation, the influence of Western capital, and the concentration of new economic associations and joint ventures in the very same regions. The Northern and Eastern parts of the country are in real crisis. There is high unemployment, economic transformation goes on very slowly, and the profitability of the economy is very low. The middle part of the country, which used to be the most developed region (after the capital city) and was characterized by heavy industry is a region in absolute depression now. In reality, there is no single positive pole, traction area, zone absorbing labour in the country, as the capital city and the Western parts are in better situation than the average only if their relative situation is taken, because the symptoms of crisis are widespread in these regions as well. The organizational and property transformation of the economy goes on amidst the conditions of economic recession. In 1991, the GNP decreased by about 10%, and further decline can be expected in 1992 as well, as the productive and social investments have decreased considerably. In the middle of 1992, the number of unemployed reached 600 000, namely 10%, and is increasing unstoppably. In the Eastern part of the country, the unemployment rate is 20%. The collapse of the Eastern markets, and the lasting processes of new ownership and property relations plunged the agriculture, and consequently the agricultural zones of the country, and the rural settlements in general into a deep crisis. At present, regional and settlement polarization of the country is one of the most important dimensions of social differentiation, and of the increase of income and property differences.

Effective regional policy cannot counterbalance these processes. There is no comprehensive regional development concept. The institutional systems of a regional policy meeting the new conditions have not been developed yet, and the drafting of the new regional development act has been going on for two years, but it is not expected to be passed in 1992. Regional development and regional policy belong to nowhere both in the government and the local authorities. Uniform governmental management of regional policy is unsolved, and the spheres of influence are divided among several ministries, and consequently the contradictions in authority and coordination are quite frequent. Though the financial resources aiming to ease the local crisis situations are increasing, their volume is insufficient as compared to the size of the problems, their use is fragmented and does not fit properly into the concept, thus their influence is very little. A kind of medium regional level, that could have some role in regional

policy as well, is missing from the system of local governments. There is no regional coordination in economic development. Due to the missing institutions — the responsible governing body of regional policy, the organizations managing regional economic development — further increases in regional differences (increasing duality between the urban and rural areas, differences between the Eastern and the Western parts of the country, polarization between the towns and the villages) can be expected as a consequence of the spontaneous processes of developing a market economy.

Translated by J. Mészáros



MI LESZ VELED TERÜLETFEJLESZTÉS?

(What will happen to you, regional development?)

FARAGÓ LÁSZLÓ

Elöljáróban el kell mondanom, hogy e kérdéskör rövid interpretálására nem mint a Kormány és még csak nem is mint a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium képviselője vállalkoztam, hanem mint a területi kérdésekkel hosszabb ideje foglalkozó szakember. Erre *egyrészt* azért van szükség, mert e tárgykörben nincs egységes álláspont, mind a mai napig nem született konszenzus sem a Kormányzaton, sem a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumon belül, *másrészt* a különböző dokumentumokban deklaráltakon túl így színesebb képet festhetek a tényleges helyzetről és a szubjektív tudatos vállalásával a területfejlesztés ellenlábasait „nem készítem” arra, hogy az itt leírtakat „sajátosan” értelmezve a területfejlesztés pozícióinak további gyengítésére használhassák fel.

A területfejlesztés jelenlegi helyzetét, eredményeit vagy éppen eredménytelenségét alapvetően két megközelítésből értékeljük. Egyfelől a területfejlesztés korábbi státuszához, több évtizedes negligálásához és az elégtelen feltételekhez képest akár az utóbbi két évben megtett lépések apológiáját is meg lehetne írni anélkül, hogy valótlanúságot állítanánk, másfelől a kívánatosnak tartott helyzethez képest hiányosságokat lehet felróni és be lehet számolni a területfejlesztés kálváriájáról is. Egyazon jelenség e két oldalának nem minden érdelemről mentes tárgyalása után rövid esszémet a soron következő teendők összefoglalásával zárom.

Tények eredményekről, nehézségekről röviden

A mai kedvezőtlen jelenségek okai között csak egy, ha még oly meghatározó is, a szocialista gyakorlat. Így ma már nem illő a múlt hiányosságaira hivatkozni, ezért csak tézisszerűen utalnék a területfejlesztés *status quo*-jára.

A létező szocialista rend összeomlásaakor nem beszélhetünk korszerű értelemben vett területfejlesztésről, pontosabban annak gyakorlatáról, mert nem volt a kormányzatnak explicit területi politikája, annak ellenére sem, hogy viszonylag korszerű irányelveket fogadott el az országgyűlés még 1985-ben.¹ A területfejlesztésnek nem volt (elkülönült) intézményrendszere, alig volt pénzügyi eszköz, amelyet direkt módon a területi célokra megfelelően lehetett felhasználni és nem képeztek olyan szakembereket sem, akik a területfejlesztéshez, a területi politikához értettek volna. A területi szempontokat jobb esetben is csak másodlagosan, ágazati szempontoknak alárendelve vették figyelembe, így a már széles körben elismert területi érdekek sem tudtak artikulálódni. Még ma is sokan nem ismerik el a területpolitikát, mint sajátos érdekek megjelenítőjét és jelentős erők képviselik a korábbi gyakorlat visszaállítását.² Tehát a rendszer-

váltást követően a területfejlesztés esetében nem ugyanaz a helyzet, mint a tradicionális ágazatoknál, ahol lehetőség volt meglévő pozíciók megtartására, illetve a központi feladatok csökkentésével arányos visszavonulásra, vagy az új munkamegosztásnak megfelelő forrás-elosztásra, hanem most kell „kiharcolni” a feladatok ellátásához szükséges feltételeket.

A rendszerváltással a helyzet átmenetileg még romlott is.

— A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrehozásakor nem feladatairányosan történt meg a vagyon, eszköz és személyi feltételek elosztása. A kormányzati munkában az „ágazati” feladatok nagyságrendje és a prioritások megváltoztak, ugyanakkor a *források elosztása* ezt azóta sem követi. A környezetvédelem, a természetvédelem és a területfejlesztés felértékelődött, ugyanakkor a személyi és anyagi feltételek nem biztosítottak a feladatok ellátásáért felelős KTM számára.

A tanácsrendszerben a megyei tanácsok évente mintegy 150 mFt-ot fordíthattak területi programok, tervek készítésére, készíttetésére, projektek támogatására. E források a megyei tanácsokkal együtt „elapadtak”. *Számos feladat központi szintre való csúszását nem követte a pénzeszközöknek az illetékes tárcánál való megjelenése.* A központilag erre a célra fordítható pénzeszközök a nyolcvanas évek végére csökkentek és jelenleg olyan nagyságrendűek, mint akkor voltak.

A *személyi feltételek* sem felelnek meg a feladatok súlyának. A területfejlesztési blokk — amelyet számos sajtónyilatkozat szerint a környezetvédelem rovására fejlesztettek — amelyet államtitkártól kezdve a négy órában foglalkoztatott ügyviteli alkalmazottig bezárólag 22 főből áll.³ E kis csapatnak kell végeznie a kompetenciájába tartozó törvényelőkészítő munkát (Területfejlesztési törvény, Általános tájvédelmi tv. stb.), elkészítenie és karbantartania a Kormány területi politikáját és az Országos Területrendezési keret-tervet, előkészíteni és menedzselni nemzetközi programokat (köztük a PHARE regionális programját), továbbá feladatok regionális és tájrendezési tervek és programok készíttetése, az ezekkel kapcsolatos munkák koordinálása (Alföld program, Balaton fejlesztési koncepció, borsodi, szabolcsi, békési kistérségi programok stb.), a területfejlesztési támogatási rendszer működtetése, a Bős-Nagymarosi vízlépcsőrendszer elhagyásából eredő területfejlesztési és rendezési tervek kidolgozása, a tárcán belüli feladatok koordinálása (!) stb. Sajnos számtalan *ad hoc* munka és más tárcánál folyó tevékenységek területi szempontú értékelése alig hagy szabad kapacitást az alapfeladatok ellátására. Így érthető, de nem magyarázható, hogy a stratégiai feladatok megoldására nem tudnak elég figyelmet fordítani.

— Nemcsak kezdő politikusi körökben lehet(ett) gyakran találkozni azzal a tévhitel, hogy a (központi) tervezés, így a területi tervezés is a szocialista társadalmi–gazdasági rend differencia specifikája, így piaci körülmények között csak nagyon korlátozottan szükséges. E tévhit képviselői a területfejlesztést és általában az irányítást fosztották meg egyik legfőbb eszközétől, a tervezéstől. Többek között ez is hozzájárul(t) a fejlesztések koordinátlanságához, a jelenlegi állapot kialakulásához.

— Az önkormányzati önállóság bevezetése átmenetileg a dezintegrációt erősíti és úgy tűnik, hogy az önkéntes együttműködés szükségességének felismerése még éveket vesz igénybe. Az egyes önkormányzatok bajaik orvoslását nem a közös érdekeken nyugvó közös programkészítésben és cselekvésben keresik, hanem a korábbi paternalista gyakorlat felelevenítésében. Szomszédos önkormányzatokban, helyi társadalmakban gyakran nem a sorstársat, a lehetséges

partnert, hanem a vetélytársat látják. Általánosan elfogadott közbenső területi szint hiányában közvetlenül a minisztériumokhoz fordulnak segítségért. Egyedi beavatkozásokat próbálnak kikényszeríteni a Kormányból és a központi szervekből. A központi beavatkozás egyes esetekben jogos és szükséges, amikor adott településkör, régió gondjainak orvoslása érdek is (pl. kiemelt üdülőkörzetek, komolyabb válságfolyamat elindulásának megelőzése), de ezek a törekvések segítik a központosító törekvések térnyerését is.

92 forró nyara: kampány a területfejlesztés ellen

A környezetvédelmi világ-csúcsértekezlet főszervezője, Maurice Strong⁴ tévedett, amikor az emberiség olyan történelmi pillanatának nevezte a csúcstalálkozót, amely után „senki sem maradhat ugyanaz, aki volt”. A *környezet és fejlődés* fogalompárral jellemezhető találkozó zárását követő csütörtökön a magyar Kormány elfogadta a kormányzati munkaprogram tervezetét „A tartós gazdasági növekedés feltételeinek a megeremtésére”, melyre a *modernizáció és a gazdasági növekedés óhaja* a jellemző. Voluntarista akarattal és gyors szorgoskodással sikerülhet a nálunk is egyre ingatagabb ökológiai egyensúly problémáját végérvényesen „lezárni”, és az elmúlt negyven év tendenciájának megfelelően a területi problémákat tovább élezni. Úgy tűnik, hogy e csúcstalálkozó — más nemzetekkel ellentétben — nem volt segítségünkre abban, hogy a környezetvédelem és a területfejlesztés pozíciója, érdekérvényesítő képessége megerősödjön.⁵

E nyár nemcsak a mezőgazdaság számára jelentett nehéz napokat, hanem újabb és újabb elvárások és konkrét feladatok jelentkeztek kormányzati szinten a területfejlesztésért felelős tárcánál. Ugyanakkor azonban a KTM vezetését, és azon belül is a területfejlesztést, ért alaptalan kritikák és támadások nem segítik, hanem hátráltatják a feladatok megfelelő szintű ellátását.

A területfejlesztés kapcsán már többször került reflektorfénybe az érintett tárcák, elsősorban a KTM és a Belügyminisztérium, közötti munkamegosztás. A vélemények szűk körben ugyan, de némi publicitást is kaptak. Ezért itt és most inkább a *környezetvédelem és a területfejlesztés közötti ellentét szításáról*, mint a területfejlesztés legújabb stációjáról adnék pillanatképet.

Sajnálattal kell megállapítanom, hogy a területfejlesztéssel kapcsolatban általános az alulinformáltság, és még a KTM-en belül is alaptalan féltelmek, tévhitek vannak vele kapcsolatban. Azok a blokkok között feszülő, kívülről táplált, de végül is belső ellentétek, amelyekkel a tárca nem tud(ott) megbirkózni lehetetlenné teszik, hogy megfelelő hatákonysággal élhessen mind a négy szakma azzal a történelmi eséllyel, amit a környezetvédelem, a természetvédelem, az építésügy és a területfejlesztés egy minisztériumhoz tartozása kínál.

Itt kell utalnom Szabó G. környezetvédelmi helyettes államtitkár úr távozása kapcsán a sajtóban és a legkülönbözőbb fórumokon megjelent alaptalan állításokra, miszerint a KTM vezetése a környezetvédelem rovására erősíti a területfejlesztési blokkot. Mivel ez tényekkel könnyen cáfolható⁶, így ez a jelen téma szempontjából csak annyiban érdekes, hogy a minisztérium vezetését szorítja a statutumból, parlamenti és kormány határozatokból adódó területfejlesztési feladatok ellátásának kényszere, és ez a *hangulatkeltés* nem kedvez a szükséges feltételek kialakításának. Több más esetben is a területfejlesztést használták fel ürügyül a Kormány és/vagy a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter ellen intézett támadásoknál. A sajtóban meg-

jelent számos ilyen cikk számomra azért érthetetlen, mert egy tollforgató tanult ember a tényeket is tudja úgy interpretálni, hogy hovatarozását megfelelően demonstrálja, vagy a nyilvánossággal visszaélve ártó szándékát elérje, így nem tudom miért van szükség a tények elferdítésére, valótlan állításokra.⁷

Az MDF körei is megosztottak e tekintetben. A területfejlesztés munkáját nehezítő erők gyengítik a KTM-et, ezáltal nehezítik a környezetvédelem kormányzati teendőinek ellátását és saját Kormányukat hozzák nehéz helyzetbe. Azzal, hogy nem segítik a Területfejlesztési törvény előrehaladását, a kormány területi politikájának a kialakítását és más érdemi lépések megtételét, lehetőséget nyújtanak az ellenzéknek a légüres tér betöltésére, és a következő választásoknál komoly felelősség terheli őket saját pártjuk szavazatainak elvesztésekor.

Az ellenzék pozíciójából eredően *ab ovo* támadja a tárcát, és gyakran a konkrét teljesítményektől függetlenül olyan gyenge láncszemnek tekinti, melynek támadásával komoly sebet üthet a kormánykoalíción.

Kinek jó az ellentét szítása e két tevékenység között? Látszólag jó az ellenzéknek, mert azzal, hogy megakadályozzák korszerű lépések megtételét, gyengítik a jelenlegi Kormányt, és növelik hatalomra kerülésük esélyeit. De e vélt előny csak a hatalomra jutásuk pillanatáig tart, mert attól kezdve az új kormány eredményes működését is nehezíti a területfejlesztési intézmény- és eszközrendszer kialakulatlansága, a területfejlesztési szakemberek hiánya.

Egy biztos, mint minden ilyen feszültségforrás jó a régi nómenklaturának és idézhetném az ilyenkor szokásos politikai fordulatot, miszerint ebben az esetben is az MSZP lehet a nevető harmadik. De e sablonos és egyszerű válasz mellett rá kell mutatni arra, hogy ez elsősorban azok malmára hajtja a vizet, akik a KTM jelenlegi formájában való megszüntetését akarják. Ezek között vannak ortodox környezetvédők, akik számára a hagyományos, követő jellegű környezetvédelem korszerűsítése csak szigorúbb szakciók bevezetését, több környezetvédelmi bíróság és bevétel elérését jelenti, és talán szívük mélyén azt sem bányák, hogy vannak hibák, amit ők utólag látványosan korrigálhatnak. Számukra az lenne a kíváncsi, ha a környezetvédelem mint egy ágazat elkülönülve működne a többi tevékenységtől. Ma már tudjuk, hogy nem ez a fejlődés trendje. Vannak utópisták, akik a környezetvédelmet a valóságtól elszakítva, más tevékenységek fölé helyezve képzelik, úgy gondolják, hogy a környezetvédelemnek és a természetvédelemnek kell minden emberi tevékenység lehetőségeit szabályozni. Vannak anti-modernisták, akik minden fejlesztési törekvést gyanakvóan fogadnak, és így a területfejlesztésben is ellenséget látnak. Természetesen vannak olyanok, akik számára egyszerűen a személyes ambíciójuk folytán lenne jobb egy másfajta kormányzati munkamegosztás.

Természetesen az én véleményemben is — miszerint mindkét szakma számára kedvező lehetőségeket kínál a környezetvédelem és a területfejlesztés házasítása — benne van a tévedés lehetősége. De az bizonyosan állítható, hogyha szétválasztásra kerül a környezetvédelem és a területfejlesztés, még mielőtt közösen tudtak volna tenni bármit is, az nem bizonyítja, hogy a jelenlegi felállás rossz volt és nem igazolja utólag a szétválasztásra vonatkozó döntés helyességét sem.

Aktuális feladatok

A területfejlesztés aktuális feladatai közül most csak azokat emelem ki, amelyek országos jelentőségűek, vagy a területfejlesztés jövője szempontjából fontosak.

Jogi szabályozás. A Kormány első két évének működése, az eddig meghozott jogszabályok és a jelenleg körvonalazódó riasztó jelenségek azt támasztják alá, hogy e témakör törvényi szabályozása nélkül nem tud érvényesülni a korszerű területi gondolkodás. *Szükség van a területfejlesztési törvény megalkotására.*

A területfejlesztési törvény előkészítése és elfogadása egy hosszabb, több területre kiterjedő normaalkotási folyamat első, *megalapozó lépése*. A területfejlesztés *konkrét* rövid- és középtávú feladatait és esetenként a kormányzati szinten is megfogalmazandó nagyobb fejlesztési programokat a Kormány területi politikájának kell tartalmaznia. Célszerű lenne, ha a Kormány területi politikáját az Országgyűlés *országgyűlési határozat* formájában jóvá is hagyná.

A területfejlesztési törvényben kell rögzíteni a területfejlesztés hosszú távú céljait, fő prioritásait — tehát a hosszú távú stratégiai elemeket —, a fő eszközeit, szervezeti és munkamegosztási rendjét, a legfontosabb pénzügyi forrásokat.

Az önkormányzatok számára is kötelező országos jelentőségű regionális terveknek és programoknak az országgyűlés által jóváhagyandó munkarészeiből *törvényt* kell alkotni.

Kormányrendeletet kell alkotni az elmaradott térségek fejlesztéséről és a válságtérségekben a munkahelyteremtések elősegítését célzó programokról. Ennek érdekében meg kell határozni négyévenként az elmaradott térségek és évenként a válságtérségek körét. Ezzel párhuzamosan szükség esetén módosítani kell a preferált célokat és a támogatás jellegét. A központilag készülő vagy támogatott regionális fejlesztési programokról a koordinált, hatékony megvalósítás és pénzügyi finanszírozhatóság érdekében célszerű, ha a *kormány rendeletet* vagy határozatot alkot.

A területfejlesztési törvény szabályozási koncepciója elkészült. Kisebb kényszerszünetek kivételével lassan egy éve a legkülönbözőbb fórumokon folyik az egyeztetése. Ma már senki sem vonja kétségbe a témakör törvényi szabályozásának a szükségességét. A részkérdésekről folyó vitáktól eltekintve alapvetően két jelentősebb ellenvélemény van vele szemben.

— Többen, abból kiindulva, hogy a terület- és településfejlesztés elválaszthatatlan, arra következtetnek, hogy terület- és településfejlesztési törvényre van szükség. A területfejlesztési törvény számos elemét megtartva tudomásom szerint erre készül is egy változat a Belügyminisztériumban, amelyről először az Önkormányzati Akadémia júniusban Harkányban megtartott konferenciáján hallhatunk.

A településfejlesztés eszköze és egyik célja is a területfejlesztésnek. A lakosság és a gazdálkodó szervek mellett az önkormányzatok képezik a legfőbb területfejlesztő erőt. Az önkormányzati törvénynek megfelelően a településfejlesztés fő céljait és feladatait a helyi társadalom akaratával összhangban az önkormányzatok szabadon határozzák meg. Ezért ma törvényi szabályozást elsősorban a kormányzat országos szintű és térségi területfejlesztési feladatai, valamint a településfejlesztés kapcsolódási pontjai igényelnek. *A területfejlesztés önkormányzatokkal összefüggő kérdéseit, azok fejlesztő és ellátásszervező tevékenységét — amennyiben szükséges — az önkormányzati törvény módosítása során célszerű újraszabályozni.* A terület- és településfejlesztés szoros kapcsolatából nem az következik, hogy mindkettőt csak egy törvényben lehet szabályozni, hanem az, hogy cél- és eszközrendszereiknek összhangban kell lenniük és ezek szabályozásának is harmonizálniuk kell.

— A másik, inkább az utóbbi hónapokban hangoztatott vélemény, hogy ne készüljön külön Területfejlesztési törvény, hanem a KTM-ben készülő más törvények valamelyikébe olvadjon be. A tekintetben, hogy ez a Környezetügyi, vagy az Épített környezet alakításáról, fejlesztésé-

ről és védelméről szóló törvény legyen, a vélemények megoszlanak. A KTM-ben készülő törvények összehangolása, optimális esetben egy törvénycsomagként a Parlament elé vitele, jogos igény. De a kérdéskörök szükségszerű kapcsolatából, vagy a törvények konzisztenciájának igényéből még nem következik az egy jogszabályban való megjelenítés szükségessége. Szakmapolitikai indokoktól eltekintve sem tartom célszerűnek az összevonást, mert mindegyik törvénynek van sajátos tárgya, más léptékű és minőségű kérdéseket kíván szabályozni, és egy többszázoldalas törvény egyeztetése, elfogadása, és későbbi használata sem túl egyszerű feladat.

Nem tartom valószínűnek, hogy a Területfejlesztési törvény tervezete ebben az évben a Parlament elé kerüljön. Amennyiben a törvényre valóban szükség van (én így látom), és nem tud a törvényelőkészítés előre haladni, akkor ennek alapvetően két oka lehet.

Alapjaiban rossz a területfejlesztési törvény szabályozási koncepciója, és a törvényelőkészítésért felelős szervezet vagy személyek nem alkalmasak jobb változat elkészítésére. Ennek személyi konzekvenciái a jelenlegi struktúrákon belül viszonylag gyorsan levonhatók, és ha ez a valódi ok, akkor gyors eredmény várható.

Másik lehetőség, hogy az okok szélesebb körben keresendők, nevezetesen a jelenleg működő rendszer hiányosságaiban. Ez megjelenhet abban, hogy a koncepció főbb vonalaiban jó, és mégsem halad az ügy előre, vagy hogy rossz, de nem tud a jelenlegi mechanizmus jobbat kitermelni. Ebben az esetben csak lassabb előrehaladás várható, és a konzekvenciákat elsősorban az ellenzéknek kell levonnia.

Intézményrendszer fejlesztése. A területfejlesztés intézményrendszere kormányzati szinten — a számos támadás ellenére — kialakulnak tekinthető. *A területi politika céljait csak a tárcák szoros együttműködésével lehet érvényesíteni*, hasonlóan a környezetpolitikához.

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium felelős az országos területfejlesztési koncepció kidolgozásáért és a kiemelt területek, elmaradott térségek, válságtérségek, üdülőkörzetek, határmenti- és urbanizált térségek fejlesztéséért. *A Belügyminisztérium* összehangolja az önkormányzatok működésével összefüggő feladatokat. *Az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium* az ipar felügyeletén, az iparpolitikán és válságkezelésen kívül a kiemelt üdülőkörzetek fejlesztésével is résztvesz a területfejlesztési feladatok ellátásában. *A Földművelési Minisztérium* részt vállal az agrártérségek fejlesztésében, az agrárpolitika érvényesítésével alapvetően meghatározza a vidék fejlődését. *A Munkaügyi Minisztérium* a foglalkoztatáspolitikát aktív- és passzív eszközeivel szolgálja a regionális válságkezelést. *A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium* az infrastruktúra fejlesztésével meghatározó szerepet játszik a területi folyamatok alakításában. *A Népjóléti Minisztérium* közvetlenül a szociális válságkezelő programjaival, ill. a lokális szociális hálózatok fejlesztésével vesz részt az elmaradott- és válságtérségek gondjainak enyhítésében, ill. a felzárkóztatás elősegítésében. *A Művelődési és Közoktatási Minisztérium* az intézményhálózat fejlesztésével és a társadalmi reorganizáció kulturális feltételeinek megteremtésével, a *Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma* a befektetésösztönzési tevékenységével alakítja a területi folyamatokat.

A területfejlesztés sokszektorúságát elismerve, a területfejlesztési döntések demokratizmusának biztosítása és az érdekegyeztető funkciójának teljesíthetősége érdekében *Országos Területfejlesztési Tanácsot* kell felállítani. A Tanács feladatkörét, működését a területfejlesztési törvény fogja szabályozni.

Megalakult a *Gazdasági Kabinet Regionális Munkabizottsága*, amelynek elsődleges feladata a regionális válsághelyzetek feltárása, a válságmenedzselés módjainak kidolgozása, a tárcák válságkezelő tevékenységének összehangolása, továbbá a korábban megalakult regionális *ad hoc* válságbizottság tevékenységének összehangolása.

Az intézményrendszer fejlesztésének legfontosabb feladata a *középszintű intézményrendszer* hiányának pótlása. Jelenleg megoldatlan a komplex, térségi feladatok telepítése, illetve a kormányzati válságkezelő programok regionális szintű ágazatközi koordinációja. Ki kell építeni a területfejlesztési feladatokat koordináló középszintű kormányzati intézményrendszert, és egyidejűleg elősegíteni az önkormányzati rendszeren belül az alulról építkező megoldásokat.

Az Európai Közösséghez való társulási szándékunknak megfelelően már ma olyan struktúrákat célszerű kialakítani, amelyek megfelelnek az európai elvárásoknak. A Közösség területi statisztikai rendszere és területi politikája három hierarchikus szintre épül. Ez a beosztás, ahol lehetséges, követi a nemzeti közigazgatási határokat, de ahol erre nem volt mód, ott a Közösség javaslatára elemzési, statisztikai egységeket alakítottak ki. Többek között ezt az európai gyakorlatot és a nemzeti hagyományainkat is figyelembe véve a települések és a kormányzat között két szinten is szükség van statisztikai megfigyelési egységekre, amelyek egyben *területfejlesztési szintek* is. Szükség van 6–8 makroregionális egység kialakítására, és az alsó szinten mérlegelni kell a megyék szerepének megerősítését vagy a vonzáskörzetek ilyen jellegű szerepvállalását. (A KSH javaslatot tett 147 vonzáskörzet lehatárolására.)

A fejlett régiókban az egyensúlyi állapot hosszútávú fenntartása érdekében a területfejlesztésre érdekegyeztető, koordinációs feladatok hárulnak és ezek fontos eszközei a regionális tervek, fejlesztési programok.

– A *budapesti agglomerációban* és tágabb vonzáskörzetében (központi régió) a kölcsönös egymásrautaltság miatt (közlekedés, hulladékelhelyezés, ivóvízbiztosítás stb.), a helyi fejlesztések koordinációja érdekében regionális tervet kell készíteni. Ez biztosíthatja a fővárost övező „zöld gyűrű” védelmét is.

– A *Balaton térségében* is össze kell hangolni a fejlesztéseket, és alá kell rendelni azokat a táj és a vízminőség védelmének. Új fejlesztési programot kell alkotni, és annak elkészültéig átmeneti törvényben kellene megfogalmazni a biztosítékait annak, hogy jövőtehetetlen hibákat senki se követhessen el a térségben.

– A Budapesti Világkiállításához, mint struktúrapolitikai elemhez kötődő, vidéki fejlesztési szándékok összehangolása.

– Az üdülőkörzetek és a védett területek tágabb térségei regionális fejlesztési koncepcióinak és tájrendezési terveinek kidolgozása az ökológiai követelmények érvényesítésével.

– A határmenti együttműködést szolgáló két- és háromoldalú regionális programok kidolgozása a munkaerőforgalom, a migráció, a regionális gazdasági együttműködés, az infrastruktúrafejlesztés, környezetvédelem, természet- és tájvédelem közös megoldása érdekében.

Az elmaradott és válságtérségek központi támogatása.

– A válságtérségek hosszútávú fejlesztési irányainak meghatározása, a rövidtávú intézkedések (a szerkeztváltás, a privatizáció, a foglalkoztatás, a környezetvédelem) összehangolása a térségi adottságokkal és a helyi akarattal.

– Fejlesztési programok kidolgozása az ország gazdaságilag, társadalmilag, illetve infrastruktúrában elmaradott térségeire, a területfejlesztési támogatások regionális struktúrapolitikai megalapozása érdekében.

- Területfejlesztési koncepció kidolgozása az Alföld térségére „Az Alföld egyes időszakos környezetvédelmi, tájvédelmi és tájhasznosítási kérdéseiről”.
- A területi programok, területi kutatások színvonalának javítása. A területi szakemberképzés megoldása érdekében — a jelenlegi kereteket kibővítve — egyetemi szinten szakirányú képzést, illetve posztgraduális képzést szükséges indítani, illetve a már folyó ilyen képzéseket támogatni célszerű.
- A területi folyamatok figyelemmel kísérésére, és a térségi válsághelyzetek megelőzésére területi információs rendszert, ezen belül kormányzati jelzőrendszert indokolt kialakítani. Az információs rendszer feladata a folyamatos információáramlás biztosítása, a területfejlesztés kormányzati, regionális és önkormányzati szintjei között, valamint egymás segítése és az érdekek egyeztetése.

Ez a néhány példa is mutatja, hogy a területfejlesztésnek bőven van feladata, és ha véleményemet a későbbi gyakorlat nem is igazolja, azért ezeket a feladatokat valakik, valamilyen intézményi keretek között el fogják látni.

Jegyzetek

- ¹ Országgyűlési határozat a terület- és településfejlesztés hosszútávú irányelveiről, 12/1985—89.
- ² A területfejlesztéssel nem számol a Kormány gazdasági növekedést célzó munkaprogramja. Ugyan más indításból, de hasonlóan szűk szerepet szánt pl. Szabó G. volt környezetvédelmi helyettes államtitkár a területfejlesztésnek. Véleményét a Népszabadság június 26-i számában Fekete Gy. Attilának adott interjújából ismerhettük meg: Elismeri a területfejlesztés fontosságát, „... de csak mint a környezet- és természetvédelem egyik eszközét.”
- ³ A KTM a jogelődöktől több mint 30 státuszt hozott a területfejlesztési feladatok ellátására, és később más feladatok átvételével a területfejlesztési blokk újabb státuszokat kapott. Ezzel áll szemben a 22 ténylegesen foglalkoztatott.
- ⁴ Az ENSZ Környezetvédelmi és Fejlesztési Konferenciájának főtárgya.
- ⁵ A KTM a médiákkal együtt felelős azért, hogy a konferencia nem kapott nálunk kellő visszhangot.
- ⁶ Lásd például a létszámról írtakat. De a tények ismeretében ugyanilyen alaptalan vádagnak, szándékos félrevezetésnek tűnhetnek azon állítások is, melyek szerint a funkcionális osztályokat a környezetvédelem rovására használja a területfejlesztési blokk. A Környezetvédelmi PHARE projektre külön iroda jött létre, míg az ugyanolyan nagyságrendű PHARE támogatások elnyerését és menedzselését kénytelen az egy főosztályból álló területfejlesztési blokk megoldani. A környezetvédelmi törvény-előkészítést nagyobb részben a Jogi és Igazgatási Főosztály végzi, míg a területfejlesztést érintő törvénykészítő munka 95%-a a területfejlesztési blokkra hárul. Ugyanez mondható el a Környezetvédelmi Alap és a területfejlesztési támogatási rendszer vonatkozásában is.
- ⁷ A kritikám demonstrálására példaként említhetem a Magyar Nemzet augusztus 3-i mellékletéből Sárvári Márta cikket, amely a Vízlépcső Titkárság megszűnését követő feladatmegosztásról, a KTM-hez rendelt feladatok teljesítéséről és annak anyagi fedezetéről szól. A létszám *más téma ellenére* áttetszik, ugyanaz a *prekonceptió*, amely Szabó G. környezetvédelmi helyettes államtitkár távozása kapcsán is többször felmerült; nevezetesen, hogy a működés feltételei aránytalanul megváltoztak a környezetvédelem rovására, és a területfejlesztés előnyére. Természetesen nem a szakíró olyan tévedéseire utalnék, mint például a területfejlesztés, a településfejlesztés és az építésügy összetévesztése, mert ezzel sajnos nincs egyedül, hanem hogy a korrekt tájékoztatás ellenére tendenciózusan rosszul közli a tényeket. „Az ökológiai-környezeti hatásokról folyamatban lévő vizsgálatok irányítása” a 2004/1992-es kormányhatározat értelmében nem a KTM feladata, így ennek fedezetét sem ő kapta. A KTM rendelkezésére bocsátott 70 millió forintnak kisebb része áll a területfejlesztési blokk rendelkezésére (18,7 millió) annak érdekében, hogy a KTM feladatainak nagyobb részét kitevő területfejlesztési és rendezési feladatait ellássa, mint a környezetvédelemnek, hogy az igen szűk körben felvállalt feladatait, az ökológiai kutatások koordinálását és a monitoring rendszert fenntartsa (20 millió).

WHAT WILL HAPPEN TO YOU, REGIONAL DEVELOPMENT?

LÁSZLÓ FARAGÓ

After reporting objectively about the results of regional development during the last two years, the author speaks about the „attacks” against the institutions of regional development, and the regional development activities themselves. Afterwards, the author lists some of the actual tasks in order to prove that these activities are more than up-to-date today.

At the collapse of existing socialism, we could not speak about modern regional development in Hungary. After the transformation into a new regime, the case of regional development was different from the traditional sectors, as the second had the chance to keep their existing market positions, or to withdraw parallel with the decrease of central governmental positions, or to redistribute the resources according to the new division of labour. In contrast to this, regional development has to fight for the conditions required to fulfill the different tasks amidst the general lack of resources and budget restrictions. After the transformation into a new regime, the conditions have temporarily become even worse. Environmental protection, nature reservation and regional development were upgraded, while the personal and financial conditions were not granted for the portfolio responsible for the fulfilment of the tasks. As a clear consequence of the misbelief about planning, namely that it is primarily and basically the means of socialism to act, the credit of regional planning has to be re-established. The introduction of the independence of local authorities temporarily strengthens disintegration, which considerably increases the governmental duties as well.

In the Summer of 1992, regional planning was attacked also by the environmentalists. The above swaying of the public did not really favour a situation when both professions (environmental protection and regional development) can equally use the *ob ovo* advantages of working together within one institution and realize the concept of „environment and development” (announced by the conference in Rio).

The author begins the list of the most urgent tasks with the need to establish proper legal regulations. The two-year operation of the government, the already passed legislations and the developing frightening phenomena prove that modern regional thinking cannot prevail without proper legal regulations. The law on regional development has to be passed. The related preparations are only the first foundational steps of a long process. The concrete, short- and medium-term tasks of regional development, and — from time to time — the greater development projects have to be included in the regional policy of the government.

The author considers the establishment of the necessary network of institutions the second most important thing to do. Stemming from the multi-sector character of regional development, a National Regional Development Council has to be set up in order to guarantee democratic decision-making in regional issues, and to facilitate the fulfilment of its coordinating functions. Furthermore, the most important task of institutionalization is to put an end to the lack of medium-level institutional network. In harmony with our intention to join the Common Market, it seems to be rational to develop structures that meet European expectations. Statistical units of observation have to be created on two levels between the settlements and

the government, and these, at the same time, are levels of regional development. There is a clear need to create 6–8 macro-regional units, and at the lower level, strengthening the roles of counties, or granting similar roles to the agglomerations have to be considered.

Finally, the reader learns about the most important planning tasks of regional development, and the government projects aiming at improving the underdeveloped regions.

Translated by J. Mészáros

A Tér és Társadalom szerkesztőbizottsága az 1991. évtől kezdődően **megnevezi és jutalmazza** egy-egy évfolyam legjobb tanulmányának szerzőjét.

Az 1991. évfolyam díjazott írása a „**Posztmodern: a modernizáció kritikája avagy új kihívás**” című tanulmány (1991/4-es szám), melynek szerzője FARAGÓ LÁSZLÓ. (A szerzőnek még egy tanulmánya jelent meg 1991-ben, „Szempontok az irányítási rendszer modellváltásához” címmel.)

Gratulálunk!

A Tér és Társadalom szerkesztőbizottsága

VIII. EURÓPAI ELMÉLETI- ÉS KVANTITATÍV FÖLDRAJZI KOLLOKVÍUM

8th European Theoretical and Quantitative
Geographical Colloquium
(1993. szeptember 12—16, Budapest)

A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja és a Földrajztudományi Kutató Intézet a Nemzetközi Földrajzi Unió Matematikai Modellezési Bizottságának magyar tagozatával karöltve szervezi a VIII. Európai Elméleti- és Kvantitatív Földrajzi Kollokvium elnevezésű rendezvényt Budapesten.

A kollokvium témája:

- matematikai modellek a természet- és társadalom földrajzban;
- földrajzi információs rendszerek;
- számítógépes térképezés.

Az előadások rövid összefoglalójának beadási határideje 1993. január 31. Az összefoglalókat angol nyelven kell elkészíteni, és a kollokvium titkárának kell megküldeni, a következő címre

*Bassa László
Magyar Tudományos Akadémia
Földrajztudományi Kutató Intézete
1388 Budapest, P. B. 64., Fax: (361) 1317-991*

A tanácskozás célja: a téma keleti és nyugati szakértőinek találkozása. A kollokvium első ízben kerül megrendezésre Kelet-Közép-Európában.

Tekintettel a térség jelentős elmaradására a korszerű technika alkalmazásában és a térinformatika területén, a kollokvium kiváló lehetőséget kínál a legújabb módszerek alkalmazásának megismerésére, magasabb színvonalú szakmai párbeszéd megkezdésére, és újabb projektek kialakítására.

Sikos T. Tamás
a Szervező Bizottság elnöke

KITEKINTŐ

A TERÜLETRENDEZÉS DILEMMÁI A DEMOKRATIKUS PIACGAZDASÁGOKBAN

(Dilemmas of land use planning in a democracy with a market economy)

KENNETH K. BAAR

Bevezetés

A városi társadalmakban a területfelhasználás szabályozása központi szerepet játszik. Meghatározó a városi (szuburbánus) élet minőségének és módjának, az egyes társadalmi rétegek integrálódásának vagy szegregálódásának, munkához és társadalmi szolgáltatásokhoz jutásuk esélyeinek szempontjából, és a infrastruktúra igények és a fogyasztási minták kialakulásában is jelentős szerepet játszik.

A területfelhasználás szabályozása éppúgy serkenti a régi városközpontok helyreállítását, kellemes lakókörnyezet és sétálóutcák kialakítását, mint a korunk újabb városaira jellemző, siváran terpeszkedő, személytelen megastrukturák létrehozását. Másszóval a területfelhasználás szabályozása áll a többlakásos házakból illetve a kertvárosi villákból álló városok közötti különbség hátterében.

A területfejlesztés és a területfelhasználás szabályozásának magyarországi rendszere alapvető átalakuláson megy keresztül. A városrendezési jog- és hatáskörök korábban formálisan kötődtek a helyi hatóságokhoz, a várostervezés direktíváit azonban főként a monopolhelyzetű állami tervezővállalatok szakértői szabták meg. Az elképzeléseket egyfelől az egypártrendszer központi és helyi politikai hatóságai, másfelől az informális politikai erők alakították. Az építőipar hasonlóképp monopolhelyzetű állami vállalatok kezében volt, a magánérs fejlesztés családiház és társasház lakóterületekre korlátozódott.

A várostervezés ma a többpárti irányítású közigazgatás keretein belül decenutralizáltan és demokratizáltan folyik. A fejlesztés feladataira egyre inkább a magánszektor vállalkozik. Míg korábban az „állam” egyszerre volt hatóság és városfejlesztő, most ezek különböző szereplők — hasonló, vagy ellentétes érdekekkel. A területfejlesztésben az állam szerepe lényegében a feladat végrehajtásáról eltolódott a magánkezdemenyezésű, piac-orientált városfejlesztés szabályozása felé.

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumban ezidőtájt zajlik az Építési és területfelhasználási törvény revíziója, a helyi önkormányzatok pedig saját rendezési terveiket vizsgálják felül.¹

Az átmeneti időszak jobb megértése végett meg kell jegyeznünk, hogy a területfelhasználás szabályozásának fontosságát némileg csökkentette az a tény, hogy a fejlesztések volumene a

rendszer váltás kezdete óta alacsony.² A kormány feladta korábbi építetói szerepét, kedvezményes építési kölcsönöket sem biztosít a továbbiakban, ugyanakkor a magas infláció³ az ingatlanpiaci magánkölcsönökkel való finanszírozást is lehetetlenné tette.

A demokrácia követelményei azonban fontossá tették az azonnali reformokat. Egyes speciális esetekben a szabályozást azért kell megváltoztatni, hogy olyan területfelhasználást is engedélyezni lehessen, amelyet a jelenlegi szabályozás nem tesz lehetővé.

A helyi infrastruktúra és a fejlesztések gazdasági felelősségének egyidejű átadásával a várostervezés valódi döntési jogköre került az önkormányzatok kezébe. Magyarország városi morfológiája alapvetően megváltozhat, minthogy az állami hiteltámogatás és lakásépítés megszűnésével a magánérvős családiház építés marad az egyetlen járható út a lakásépítés területén.

E cikk célja az, hogy bemutassa azokat a tipikus kérdéseket, dilemmákat, amelyek a piacgazdaságra és a területfelhasználás kontrolljának decentralizálására épülő poszt-indusztriális, demokratikus társadalmakban jelentkeznek a területfelhasználási tervezéssel kapcsolatosan.

A szerző véleményét az Egyesült Államokban szerzett tapasztalataira, a magyar várostervezőkkel folytatott megbeszélésekre és a magyar jogszabályrendszer áttekintésére alapozza. Bár az Egyesült Államok városainak képe gyökeresen különbözik a magyar városokétól, a szerző úgy gondolja, hogy az amerikai várostervezéshez kötődő dilemmák nemcsak érdekesek lehetnek, de valóban fel is vetik azokat a kérdéseket, amelyek minden nyugati demokratikus kultúrában felmerülnek, különösen ott, ahol a várostervezés jogköre erősen decentralizált.

Bár az alábbi elemzés kritikus a piacgazdaságon alapuló demokratikus társadalmak tervezési folyamatával szemben, a szerző nem állítja, hogy valamilyen más rendszer jobb lenne. Inkább az lenne a célja, hogy olyan áttekintést adjon, amely Magyarországon is segítheti a nagyobb figyelem, a megértés és tolerancia kialakulását a felbukkanó nehézségekkel szemben.

A területfelhasználás tervezésének fejlődése az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államok területfelhasználási tervezésében érzékelhető mai dilemmák megértéséhez elengedhetetlen a fejlődés hátterének rövid áttekintése.

A területfelhasználás szabályozásának megjelenése és a „családiházás álom”

Bár a „tervezés” a kommunizmus gyakorlatának tűnhet, tudnunk kell, hogy a településtervezés és a területfelhasználás szabályozása piacgazdaságokban is alapvető fontosságú a városok sikeres működéséhez. A XX. sz. első negyedében az amerikai vállalkozók, ingatlanügynökök, bankárok központi szerepet vállaltak a területfelhasználási szabályozása bevezetése érdekében.

Ebben az időszakban az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága azt az álláspontot képviselte, hogy a szabad verseny *laissez faire* (pl. a szerződés szabadsága) alkotmányos jog. Ezért kétségbe vonták az övezeti szabályok alkotmányosságát — a „zavaró hatások”⁴ kizárására szolgáló szabályozás kivételével.

Építési övezetek (*zoning*) hiányában a magánfejlesztők és a háztulajdonosok csoportjai a kormányzat részvétele nélkül létrehozott magánszerződések („korlátozó megállapodások”⁵) révén igyekeztek biztosítani, hogy fejlesztési projektjeik megőrizték eredeti jellegüket, s hogy végül

elérjék a funkcionális zónák kialakulását. Ezek a megállapodások azonban hosszabb távon alkalmatlannak bizonyultak. Miközben adott időpontban biztosították, hogy a területen csak meghatározott használati funkciók jelenjenek meg, hosszabb távon rugalmatlannak bizonyultak, mert nem tudták követni a változó körülményeket, hiszen csak teljes egyetértés alapján lehetett a szabályokat megváltoztatni.

A különféle típusú — pl. kereskedelmi, ipari, lakóterületi — ingatlanhasználatot elkülönító övezeti rendszer bevezetését többféle érdek indokolta. A tervezők közt uralkodó nézet szerint a különféle funkciók teljes szétválasztása az egészséges társadalom létrehozása érdekében elkerülhetetlen. A lakásépítés reformerei és más progresszív erők ezen túlmenően úgy gondolták, hogy a kíváncsi társadalom érdekében a lakosságot feltétlenül családi házakban kell elhelyezni.

Egy vezető amerikai lakásügyi reformer kifejtette, hogy

„Kétségek nélkül meglévő, és több szempontból is kimutatható előnyei ellenére a többlakásos lakóház egyértelműen a város fejlődésének kárára van. Gátolja a megfelelő szociális körülmények kialakulását és a valódi polgári tudat kifejlődését. A város, ahol a többlakásos lakóház elterjedt, nem lehet az igazi otthonok városa.”⁶

A lakásügyek egyik professzorának megjegyzései is a kor sztereotípiáit tükrözik:

„... A legdrágább apartment, és a legolcsóbb bérlemény egyaránt kedvezőtlen környezet még a gyermektelen családok számára is, mert a betegségek könnyedén terjednek egyik lakásból a másikba a közös hall vagy a vándorló bogarak útján.”⁷

Ahol az emberek többlakásos házakban élnek, a városi népesség sűrűsége olyan magas, hogy a környező utcákon mindig nagy lesz a forgalom. A por és a lárma miatt ez az életforma felettébb kellemetlen. A szomszéd lakásból áthallatszó zajok lehetetlenné teszik a pihenést és a nyugalmat. Bár az egyén fejlődése szempontjából rendkívül fontos lenne, az egyedüllét vagy a valódi magánélet kialakítása ilyen körülmények között nehezen érhető el. A gyerekes családok számára a nagy lakóház még kevésbé kíváncsi. Az édesanya nem tudja úgy megválasztani gyerekei játszótársait, hogy az ne kerüljön kapcsolatba a házban lakó, „rossz” gyerekekkel vagy felnőttekkel, a lakáson kívül nem tudja szemmel tartani gyerekei játékát. Egészében véve a bérházak atmoszférája egészségtelen, vézna, szociálisan kiegyensúlyozatlan felnőtteket nevel.”⁸

A lakásügyi reformok, az építési vállalkozók, a hiteleket nyújtó bankárok egyaránt úgy vélték, hogy a családiházas építkezés tömeges elterjedéséhez elengedhetetlen, hogy a terület a bérházak vagy más zavaró funkciók „inváziójától” védett legyen.⁹ Az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma csatlakozott a családiházas övezeti szabályozás kialakításáért indított mozgalomhoz.

Az 1920-as évekre az alkotmányossággal kapcsolatos bizonytalanságok ellenére az övezeti szabályozás széles körben elterjedt. Végül 1926-ban a Legfelsőbb Bíróság a szakemberek indoklái alapján olyan határozatot hozott, hogy az övezeti szabályozás nem alkotmányellenes.¹⁰ A Bíróság döntése különösen annak fényében figyelemre méltó, hogy olyan időszakban született, amikor a „szerződések szabadságára” hivatkozva olyan törvényeket is indokolatlannak tartottak és érvénytelenítettek, mint pl. a minimális munkabérek vagy a maximális munkaidő szabályozása.¹¹ Ugyanaz a bíróság, amelyik úgy vélte, hogy a munkaviszonyokat rendező szabálynak nincs ésszerű alapja, megmagyarázta, hogy miért tekinthető közérdekként a családiházas övezetek kialakítása.

„A családi ház terület kialakulását erősen veszélyezteti a többlakásos házak megjelenése... Az ilyen területeken a bérház egyszerűen elősdi, amely kihalásból a környék lakójellegéből, szellős és vonzó megjelenéséből származó előnyöket. Az első bérházat követi a többi, magasságukkal és tömegükkel megakadályozzák a szabad légáramlást, kiszámítják a kisebb házak elől a napsütést. Elkerülhetetlenül velük érkezik a megnövekedett forgalomhoz és városi élethez

kötődő zaj... , s végül teljesen eltűnnek a környék korábbi lakóterületi vonásai és a családi házak számára vonzó adottságai. Ilyen körülmények között a bérházak, amelyek más helyeken nemcsak elfogadhatók, hanem egyenesen kívánatosak is, könnyen terhessé válnak.”¹²

Miközben e folyamat során kialakultak a kizárólag családházak lakónegyedek kialakításának jogalapjai, nem jött létre ugyanennek a piaci feltétele. Ebben az időszakban a bérházak olcsóságuk és az általuk kínált kényelem révén igen népszerűvé váltak, építésük soha nem látott szintet ért el. A 20-as évek második felében a lakások 40%-a többlakásos házban épült, sőt ez az arány a nagyvárosokban jóval magasabb volt.

Az elkövetkező évtizedekben azonban a kormányzat határozott gazdasági és jogi lépéseket tett a családházak lakónegyedek érdekében. A 30-as években (a recesszió idején) a lakásépítő iparág felélesztésére a kormányzat új biztosítási formákat hozott létre a lakás célú megtakarítások támogatására, továbbá a lakások értékének 80%-áig terjedően pénzügyi fedezetet nyújtott a jelzálogkölcsönök biztosításához. Ennek eredményeképpen az alacsony kamatozása, hosszú lejáratú jelzálogkölcsönök széles körben hozzáférhetővé váltak. A II. világháborút követően a családházak kertvárosi övezet uralkodóvá vált az USA-ban. A szükséges infrastruktúrára viszont közpénzekből kellett jelentős összegeket költeni. A jelzálog-biztosítási rendszer nagyrészt a családházak övezetekhez kötődött.¹³ Sőt, ezidőtájt az övezeti szabályozás a többlakásos építkezéseket már csak nagyon korlátozott mértékben engedte meg.¹⁴

Ezzel egyidőben a többlakásos formák (társasház, szövetkezet) a hitelkezelők vonakodása miatt csak kevésbé fejlődtek ki. Továbbá az elmúlt két évtizedben a helyi hatóságok erősen korlátozták a többlakásos bérházak társasházzá alakítását is.

A várostervezők törekvéseinek közismert eredményeként az Egyesült Államok a családi házak országává alakult, a társadalom elfogadta az általuk kialakított ideológiát. Ma az Egyesült Államok háztartásainak kétharmada családi házban él, a városi népesség zöme kertvárosokban lakik. Az Egyesült Államok várostervezésének központi elemévé vált a családházak övezetek létrehozása és megőrzése, illetve határozott elkülönítése a többlakásos övezetektől, valamint a nem lakóterületi (intézményi, ipari) zónáktól.

A költségvetési politika szerinti övezeti szabályozás („fiscal” zoning)

Az Egyesült Államok területfelhasználási szabályozását érintő másik lényeges tényező a helyi költségvetési rendszerekhez és a szabályozás teljes decentralizálásához kötődik. Bizonyos értelemben minden település önálló szigetet képez, amelynek területrendezési kérdésekben szinte kizárólagos hatalma van. Ezen túlmenően jelentős részben az önkormányzatok feladata, hogy maguk számára bevételeket teremtsenek. Ezek fő forrása a helyi vagyonadó. Az önkormányzatok feladata pedig, hogy a közösség számára biztosítsák az olyan alapvető szolgáltatásokat, mint az oktatás, közlekedés, közbiztonság.

Ebben az összefüggésben a területfelhasználás szabályozását elsősorban nem a várostervezői elképzelések, hanem sokkal inkább a gazdasági szempontok befolyásolják. A város minden projektről költség-haszon elemzést készít. Amikor egy projekt elfogadásáról dönt, összeveti a tervben szereplő potenciális ingatlanadókat és átruházási illetékeket, mint bevételeket, a terv megvalósulása esetén jelentkező közszolgáltatási igények költségeivel. A városok azon versengenek egymással, hogy olyan koncessziókat ajánljanak, amelyek a kedvező adóbevételeket biz-

tosító fejlesztéseket vonzzák. Természetesen következik ebből, hogy a jelenlegi rendszer nem kedvez az alacsony jövedelmű társadalmi rétegeket kiszolgáló lakásépítésnek.

Bár elvileg a költség-haszon elemzések tudományos alapokon állnak, a valóságban ideológiai színezetűek. Egy tervjavaslathoz kötődő pénzügyi elemzés alapossága egyenes arányban áll annak népszerűtlenségével. A kialakult szocio-ökonomiai felfogás szerint a többlelakásos házak építése a helyi költségvetés számára nagyobb terhet jelent, mint amennyi adóbevétel származik belőlük,¹⁵ tehát ez a konstrukció kevésbé kívánatos. A költség-haszon elemzés eredményének ilyen értékelését tovább erősíti az ingatlantulajdonosok nem hivatalos és kimondatlan véleménye arról, hogyan befolyásolja a fejlesztési terv az ingatlanok értékét.

A várostervezés dilemmái napjainkban

A várostervezőknek, a központi és helyi kormányzatoknak, a bíróságoknak manapság számos összeegyeztethetetlen értékszemponthoz kellene összhangba hozniuk a területfelhasználási tervek készítése során. Rendkívül bonyolult kontextusban kell ezekkel a dilemmákkal szembe-szűlniük. A helyi területfelhasználás kérdéseiben kialakuló viták gyakran jóval élesebbek, mint az országos ügyekben indítottak, hiszen ezek hatása sokkal kézzelfoghatóbb és azonnali. A helyi területfelhasználási politika ugyanis alapvetően meghatározza a lakásnak, az amerikai háztartások legjelentősebb vagyontárgyának, az értékét.

A várostervezők számára újabb nyomasztó terhet jelent, hogy úgy érzik, elődeik elképzeléseinek kedvezőtlen hatásait is közömbösíteniük kell. A korábbi felfogás szerint olyanmire favorizált családi házas települési forma sivár külvárosokat hozott létre, amelyeknek hatalmasak az infrastrukturális és társadalmi költségei. A társadalmi rétegek életszínvonal-mércéjévé vált, hogy ki tudnak-e törni a belvárosból a kertvárosok felé.

A várostervezés a következő — egymással ellentétes — tényezők figyelembe vételén alapul a demokratikus berendezkedésű piacgazdaságokban:

1. demokratikus ellenőrzés
2. az „érdekérvényesítés” és a „jogszerűség”
3. a tulajdonjog védelme
4. környezetvédelem
5. rendezettség
6. a legszegényebb csoportok jogainak védelme

A nyugati társadalmak területfelhasználási tervezésének tapasztalatai nem feltétlenül pozitívak. Rendkívül nehéz a területfelhasználási szabályozás és az építési szabályzatok olyan rendszerét létrehozni, amely valóban jól működik.¹⁶

A demokratikus ellenőrzés biztosítása

A helyi területfelhasználási terveknek alapvető értéként kell kezelniük a demokráciát. A legtöbb városban a jelentősebb projektek engedélyezési döntéseit az ún. „építési övezet bizottság” (*zoning board*) hozza meg, amelyet a városi tanács tagjai neveznek ki. Az ilyen bizottságoknak minden esetben nyilvános meghallgatásokat kell tartaniuk.

A demokratikus elvekkel összhangban a helyi területfelhasználási szabályozás terén a politikai alapon választott önkormányzati szervek széles döntési jogkörrel rendelkeznek abban, hogy támogatnak vagy elvetnek egy-egy adott projektet. Objektív, adminisztratív módon alkalmazható kritériumok meghatározása helyett a jogszabály a helyi testületek feladatává teszi, hogy megítéljék a projekt jóléti és környezeti hatásait anélkül, hogy meghatározná, milyen mértékben, milyen súllyal vegyék figyelembe az ellentmondó szempontokat. Mindez a valóságban „zöld utat”, szabad kezet ad a helyi testületeknek a területszabályozási döntésekben.

Az ilyen szabályozás tipikus példája a következő:

Egy adott engedély kiadása kapcsán a döntéshozók a következőket fogják figyelembe venni:

- az adott terület alkalmas-e a javasolt funkcióra;
- a javasolt funkció becsülhető hatása a forgalomra, a tervezett úthálózat kapacitására és más közszolgáltatásokra;
- a javasolt funkció becsülhető gazdasági hatása a környező területekre;
- a javasolt funkció becsülhető hatása a település lakóinak általános jólétére;
- a terv illeszkedése a csatlakozó területekhez és a környezethez.¹⁷

A demokratikus ellenőrzés alapelve minden olyan esetben konfliktushoz vezet, amikor a várostervezés olyan értékeket helyez előtérbe, amelyeket a nagy többség nem képvisel. A vagyonhoz való jog szerint kártérítés ellenében lehetséges a közcélú kisajátítás, azonban a többség nem fogja támogatni ezt az elvet, ha az egyébként népszerű városi projekt ilyen módon költségessé és irreálissá válik. Az alacsony jövedelmű csoportok jogainak védelme érdekében elengedhetetlen, hogy olyan lakóházak is épüljenek, amelyek e csoportok számára is elérhetőek. Ezt az elvet a várostervezők és a szociális aktivisták széles körben támogatják, de a középpolgár élénken tiltakozna, ha ilyen jellegű építkezés kezdődne lakóhelye közelében.

Az érdekérvényesítés és a jogszerűség biztosítása

A nyugati társadalmak alapelve, hogy egyes személyek nem állhatnak a jog felett és hogy a döntéshozó folyamatokban mindenki számára biztosítani kell a lehetőséget, hogy álláspontját kifejthesse. Az Egyesült Államokban a területfelhasználás szabályozásába olyan eljárási elemek vannak beépítve, amelyek a folyamat tisztaságát hivatottak biztosítani. A szabályozás változását célzó javaslatokról, a projektekről a nagyközönséget és az érintett szomszédokat részletes előírások szerint tájékoztatni kell. A szabályok általában újságfelhívások közzétételét, hirdetmények kitézését követelik meg, a projekt vagy a jogszabály-változás által érintett körzetekben a tulajdonosokat levélben kell értesíteni.

Minden előterjesztést, amelyet az önkormányzat szakelőadója a politikai testület elé visz, nyilvános iratként kell kezelni, s a felterjesztéssel egyidőben hozzáférhetővé kell tenni a nagyközönség számára is. A dokumentumokat a tervezett nyilvános meghallgatások előtt meghatározott idővel publikálni kell.

Az érdekérvényesítés követelményei viszonylag könnyen teljesíthetők, a jogszerűség biztosítása jóval körülményesebb. A területfelhasználás feletti demokratikus ellenőrzés elve közvetlen összejövetésbe kerülhet a jogszerűség elveivel, hiszen a helyi politikai testületek széles döntési szabadsággal rendelkeznek a területfelhasználás felett (minthogy nem tudnak szigorú, és objektív kritériumokat alkalmazni). A gyakorlatban ez a döntési szabadság minden jogi

alátámasztás nélkül alkalmazható politikai döntési szinteken. A kormányzó szerv lényegében tehát törvényhozó szerepet játszik, ahelyett hogy tényfeltáró testületként az egyes esetekben az érvényes jogszabályok alkalmazására lenne kényszerítve.

Az ilyen szerepzavarok elkerülésére az állami törvényhozás és a bíróságok olyan követelményeket dolgoztak ki, amely szerint a kormányzati döntéseket megfelelő tényfeltáró munkának kell megelőznie, ami jogalapot biztosít az egyes döntésekhez. Egy terv engedélyezése során például szükség lehet a projekt forgalmi és zajhatásainak vizsgálatára, a lakásellátási (piaci) következmények elemzésére.

E követelmények ugyan elméletileg törvényességi irányelveket építenek be a döntéshozó folyamatba, a gyakorlatban azonban hatásuk erősen korlátozott. A jogi kritériumok a gyakorlatban olyan komplexek és szubjektívek, hogy a szakértők és a laikusok következtetései alapvetően különbözőek lehetnek. A valóságban az történik, hogy a döntéshozó testület meghozza döntését, majd megkeresi a szabályok és a tények olyan kombinációját, amivel ezt a döntést alátámaszthatja. A tervezéssel foglalkozó munkatársak szerepe inkább az, hogy a megkívánt eredmény indokait teremtsék elő, szemmint hogy valódi elemzést végezzenek.

Amennyiben a városi tanács például egy tervet építészeti kialakítása vagy környezetrendezési javaslatai miatt akar visszautasítani, de erre nincs törvényes lehetősége, más indokokat fog keresni az elutasításhoz. Kijelenti például, hogy a projekt túl nagy forgalmat és zajt fog okozni, és arra utasítja munkatársait, hogy olyan tényeket keressenek, amelyek ezt igazolják.

A törvényességi felülvizsgálat eszköze további biztosítékot ígér a jogszerűsége. A bíróságok azonban nehéz helyzetben vannak, hiszen ha a szubjektív elemeket is tartalmazó köztestületi döntéseket felülvizsgálják, ismételten csak jogszabályalkotóként működnek.¹⁸ Az a lehetőség marad tehát csak számukra, hogy a felülvizsgálatot arra szűkítve végezzék el, hogy a döntést alátámasztja-e valamilyen „megalapozott” bizonyíték, vagy sem. Ez az utóbbi lehetőség azonban szinte egyenlő a felülvizsgálat hiányával, hiszen szinte bármely döntés alátámasztására könnyedén lehet „megalapozott bizonyítékokat” találni.

A gyakorlatban tehát a bíróságok gyorsan érvénytelenítik azokat a döntéseket, amelyek nem követik a megkívánt eljárási rendet, de eközben az érdemi döntések visszautasítására ritkán kerül sor. A területfelhasználási döntések ellenzőinek ki kell mutatniuk, hogy a döntéshozó hol tévedt el a jogszabályok labirintusában. Tényleges elutasítás azonban csak akkor születik, amikor a választott testület felületességből vagy éppen túlzott magabiztosságból nem veszi a fáradságot, hogy elkészítse a megkívánt „tényfeltáró vizsgálatokat”, vagy nem eléggé kifinomult ahhoz, hogy elrejtse a döntés jogi kereteken kívüli szempontjait.

Az ingatlan-tulajdonosok jogainak védelme

A piacgazdaságon alapuló társadalmak egyik alapelve az, hogy a tulajdonost kárpótolni kell, ha az állam vagy a helyi hatóság elveszi a vagyonát. Ezt az Egyesült Államok alkotmánya tételesen is kimondja. Miközben ez az elv világszerte elfogadott, alapvető viták és véleménykülönbségek vannak abban a kérdésben, hogy mikor és hogyan alkalmazható. A tulajdonosok jogainak védelme alapvetően ellentétben áll azzal a szándékkal, hogy az önkormányzatok közérdekből szabályozzák a területfelhasználást, és kerüljék el a határtalan mértékű kompenzációt.

A XIX. században a kártérítés elvét úgy értelmezték, hogy azt csak a birtok tényleges fizikai csorbítása és a kormányzatok által végrehajtott jogszerű kisajátítások alkalmával kell érvényesíteni. Később olyan helyzetekre is alkalmazták, amikor a kormányzat tevékenysége közvetett hatása révén okozott vagyoni kárt.¹⁹ A legutóbbi időben a kártérítési igény már a kormányzatok „szabályozási” tevékenységére is kiterjedhet.

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának jelenlegi állásfoglalásai alapján a fizikai igénybevétel olyan nyilvánvaló kisajátítás (*taking*), amely annak valódi nagyságától függetlenül mindenképpen kártérítést tesz szükségessé. A szabályozási jellegű korlátozások kapcsán a bíróságoknak minden esetet a körülmények összességének figyelembevételével kell megítélnie. A Legfelsőbb Bíróság több alkalommal kifejtette, hogy nem lehet szilárd alapelveket felállítani arról, mit is jelent ezekben az esetekben a vagyoni jog korlátozása. Az egyetlen általános szabály — mely azonban bizonytalan —, hogy a tulajdonos akkor léphet fel kártérítési igénnyel, ha a szabályozás miatt ingatlanának semmilyen gazdaságilag reális használata nem képzelhető el.

Ezt az elvet általában arra használják, hogy a legszélsőségesebb esetek kivételével ne legyen szükség kárpótlásra. A zónahatárok megváltoztatása kapcsán valamely ingatlan értékének akár 90%-át is elvesztheti anélkül, hogy szükségképpen kártérítés alapját képező „igénybevételnek” minősülne.

Ha csak lehetséges, a Bíróság okot talál arra, hogy ne hozzon döntést. Az elutasítás általános oka, hogy a felperes nem használt ki minden jogorvoslati fórumot. Ez azt jelenti, hogy ha csak egyetlen fórumot is kihagyott az érdekelt, azt pótolnia kell annak érdekében, hogy a bíróság pontosan megtudja, a helyi hatóság milyen fejlesztéseket enged meg. A fellebbezési eljárások igen magas költségeit, és a jogi folyamatok hosszúságát (s ezek akár több évig is tarthatnak) figyelembe véve a jogorvoslati fórumok kihasználásának elve az érintettek kifárasztását szolgálja, és lehetetlenné teszi, hogy panaszaikra reális időn belül érdemi választ kapjanak.

Amikor a bíróság egy adott eset kapcsán döntést hoz, határoz alapvető kérdésekben, gondosan ügyel arra, hogy döntésének hatályát egy szűk területre korlátozza, s így lehetetlen felmérni, hogy egy következő, nagyjából hasonló ügyben milyen döntést hozna.

A bíróság magatartását könnyű kritizálni, de ezt annak fényében kell tenni, hogy szinte lehetetlen feladat meghatározni a pontos irányelveket arról, hogy mi minősíthető a vagyoni jogok korlátozásának. Mindezen realitások ismeretében a helyi hatóságok olyan esetekben is nagy ügyességgel hárítják el a kártérítési igényeket, amikor olyan korlátokat állítanak fel, melyek nyilvánvalóan akadályozzák a területek fejlesztését.

Rendezettség

A várostervezés eredetileg azért fejlődött ki, hogy az iparosodás és a gyors városfejlődés következtében kialakuló városi rendezetlenséget és túlszűfolttságot megelőzze.²⁰ A külső megfigyelő szemében a Rend mindig az, ami a korszellem és a hatalom felfogásának megfelel. A XIX. sz.-ban a városi rend a szabályos rácshálót jelentette, később ezt az elrendezést monotonnak találták. E században a rend az ipari, kereskedelmi, többlelakásos és családiházak területek szétválasztását jelentette. A mai felfogás szerint viszont ez a gondolat okozta a nemkívánatos szuburbanizációt, a hatalmas infrastruktúráis költségeket, a gépjárművek szennyezését, és a társadalmi elidegenedést.

Környezeti szempontok és a „NIMBY”²¹ („ne az én portám mellett”) mozgalom

A legutóbbi évtizedekben a környezet pusztulása központi politikai és társadalmi kérdéssé vált. Az Egyesült Államok területfejlesztési törvényei általában részletesen előírják a projektek környezeti hatástanulmányainak követelményeit. A nyilvános meghallgatások előtt a tervezési hatóságoknak olyan anyagokat kell készíteniük, amelyek a környezeti hatások minden típusát elemzik, alternatívákat állítanak a javasolt projekt mellé, bemutatják az ártalmak csökkentésének eszközeit. A környezeti hatásokról külön meghallgatásokat kell tartani.

A várostervezők és a környezetvédelmi szakemberek a javasolt projektek megítélésekor sokféle társadalmi és környezeti szempontot vehetnek figyelembe. A nagyközönség képviselői ugyanakkor legtöbbször a közvetlen környék iskoláival, forgalmával, zajszintjével és ingatlanértékének változásával kapcsolatban szólnak fel.

Az Egyesült Államokban az említett értékek mentén indult meg az igen erős NIMBY mozgalom, elősorban azokon a helyeken, ahol a fejlesztés nyomása a legerősebb, a lakáshiány a legsúlyosabb. A környék lakói sok esetben a fejlesztéseknek semmilyen hasznát nem látják, a potenciális haszonélvezők viszont külső emberek, akik nem vesznek részt a helyi döntési folyamatokban.

Míg korábban a fejlesztők tudtak olyan tervekkel jelentkezni, amelyek beilleszkedtek az érvényes előírások rendszerébe, mostanában a terveket érintő szempontok végtelen sorának kell megfelelniük, ami az önkormányzati testületnek lehetőséget ad arra, hogy úgyszólván bármilyen javaslatot visszautasítson.

A legszegényebb csoportok jogainak biztosítása

A várostervezők célja az is, hogy minden társadalmi csoport számára elfogadható és elérhető lakást biztosítsanak. A szegény országokban a legszegényebbek általában a külvárosokban építik fel házaikat, s bár a középosztály mércéje szerint ezek a lakások nem megfelelőek, létezésük mégis elfogadott. Az iparosodott nyugati országokban az ilyen piaci szempontokat követő fejlesztések nem megengedettek, mert a közjólét eszméivel ellentétesnek minősülnek.²²

Az Egyesült Államokban sokhelyütt a lakosság és a szakértők az egészségvédelem, a biztonság, a környezetvédelem, a rendezett fejlesztések vagy a pénzügyi megfontolások olyan érveivel fegyverkeztek fel, amelyekkel gyakorlatilag minden, az alacsony jövedelmű rétegek számára kidolgozott projektet meg tudnak akadályozni. Az ilyen szabályozások például a minimális telekméretet negyed vagy fél hektárban írják elő, a többlakásos lakóházakban megkövetelik a lakásonként egy vagy két parkolóhelyet, miközben a szegények kizárásának szalonképtelen szándéka természetesen sehol nem jelenik meg. Az ilyen kivételező politika eredményeképpen a szegény rétegek kiszorulnak a kevezőtlenebb területekre, ugyanakkor teljesíteniük kell a középosztályra jellemző egészségügyi vagy biztonsági követelményeket is, amire anyagilag képtelenek.

Az elmúlt évtizedekben több állam jogszabályalkotói és bíróságai rákényszerítették a helyhatóságokat, hogy tisztességes arányban elfogadják területükön az alacsony jövedelműeknek épített házakat is. A rendkívül határozott New Jersey Legfelsőbb Bíróság előírta, hogy a településeken megfelelő arányban kell biztosítani elérhető árú lakásokat is,²³ de a „megfelelő arány” megállapítását hosszas és költséges eseti vitákra és pereskedésekre bízta. Később, mikor már

látható volt az eredeti szándékok eredménytelensége, a bíróság speciális szabályokat léptetett életbe az önkormányzatok ellen,²⁴ ezeket azonban erősen gyengítették az állami előírások. A szegény rétegek kizárását megakadályozó jogszabályok többnyire más USA tagállamokban is olyan általánosak, hogy a helyi hatóságok kivételező ereje lényegében messze túlnő a tagállamok és a bíróságok szándékain.

Szembesülni a dilemmákkal

A településtervezési rendszer átalakulásával párhuzamosan lényegesen megváltozik a várostervező szerepe Magyarországon is. Az önkormányzati testületek jóval nagyobb befolyással rendelkeznek a tervezési folyamatban, mint a múltban. Ők választhatják meg a tervezőt, s ők dönthetnek arról is, hogy elfogadják-e a tervet vagy sem. Jelenleg arról folyik a vita, hogy szükség van-e egyáltalán a részletes rendezési tervekre a jelenlegi formájukban (ezek inkább projektek, beruházások előtervei), s hogy annak tervezőjét a befektető, vagy a város választhassa-e meg. A szerző a várostervezőkkel készített interjúi során gyakran érezte a befektetők által készített és előterjesztett rendezési tervekkel kapcsolatos aggodalmakat. A szakemberek attól félnek, hogy a befektetők rossz irányba befolyásolják és zavarják a városi testületek tagjainak ítéleteit.

Az iparosodott országokban a várostervezők szakértelme egyaránt szolgálhat jó és rossz célokat. Amerikában ők nyújtottak segítséget az elővárosi családiház-óceánok létrehozásának jogi indoklásához, Kelet- és Nyugat-Európában a sivár lakótelepek kialakításához.

Most, amikor a várostervezők úgy érzik, hogy nekik kell megvédeniük a közérdeket a választott politikusok szeszélyeitől és tudatlanságától, a politikusok már gyakran alig tartanak igényt a tervezők szakértelmére, érveire és céljaira. A tervezési folyamat ugyanakkor a bírálatok kereszttüzeiben áll, mert nem képes összeegyeztetni az összeegyeztethetetlen célokat, mert nem tud felülkerekedni az áthidalhatatlan akadályokon.

A törvények ma lehetővé teszik a jó tervezést, de csodareceptek nem léteznek. A legtöbb, amit tehetünk, hogy egy jó döntési eljárást alakítunk ki, ami képes arra, hogy a különféle érdekek között elfogadható egyensúlyt hozzon létre. Ezzel kapcsolatban lehet néhány javaslatot tenni. Mindenekelőtt törekedni kell arra, hogy olyan eljárási folyamatok jöjjenek létre, amelyek korlátozzák az aránytalanul nagy hatalom koncentrálódását. Ebben a folyamatban fontos lépés, hogy hozzáférhetőek legyenek az információk, közelítőleg pontosak a határidők, hogy további eljárási lépések beiktatásával ne lehessen gyakorlatilag a végtelenségig elhúzni a döntési folyamatot.

A „jó tervezés” lényeges eleme, amit nem lehet jogszabályban meghatározni, hogy figyelemmel kell lenni mások szempontjaira, véleményére, és arra is, hogy ezeket kinyilváníthassák. Ha a választott tisztségviselők és/vagy a szakemberek úgy érzik, hogy elképzeléseik „Istentől eredők”, akkor céljaik szentesíteni fogják eszközeiket, s a várostervezés tekintélye megszűnik. A várostervezők becsapják önmagukat és a közösséget, amelyet szolgálniuk kellene, ha úgy érzik, hogy ők tévedhetetlen tudósok, s nem csupán egyszerű emberek, akik a saját nézeteiknek leginkább megfelelő előírásokat alkalmazzák döntéseik során.

Mind a választott képviselőknek, mint a várostervezőknek arra kell törekedniük, hogy lehetővé tegyék és ösztönözzék a társadalom lehető legszélesebb közreműködését, hogy így ellensúlyozzák saját korlátaikat és tévedéseiket.

Jegyzetek

- ¹ Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Országos Építésügyi Hivatal: Az épített környezet alakításáról, fejlesztéséről és védelméről szóló törvény szakmai koncepciója (Budapest, 1992. április).
- ² 1981 és 1986 között a lakásépítés nagyságát 69–76 000 évente átadott lakás jellemezte. 1990-ben azonban már csak 43 771 lakás készült. 1991-ben kb. 32 000 lakást építettek.
- ³ Évi 30% körüli.
- ⁴ Zavaró hatások (*nuisances*) azok, amik ténylegesen lehetetlenné teszik a szomszédos ingatlan rendeltetészerű használatát: nagy mértékű füstszennyezés, por-lerakódás, elviselhetetlenül magas zaj, bűz stb.
- ⁵ A tulajdonosok között, közjegyző előtt kötött megállapodások, amelyek meghatározzák az ingatlanok használatát (pl. kizárólag családiház építhető). E szerződések a földterülethez kötődnek, és kötelező érvényűek mind a jelenlegi, mind a jövőbeni tulajdonosokra nézve.
- ⁶ Veiller (1914) *Protecting Residential Districts*, 10, *American City* 525, June.
- ⁷ Ebben az időben a lakásokban fürdőszoba és saját WC is volt.
- ⁸ Ford, James, (1913) *Some Fundamentals of Housing Reform*, 8, *American City* 476 (1913).
- ⁹ A bérház-ellenes mozgalomról lásd Baar, (1992) *The Notinal Movement to Halt the Spread of Multifamily Housing*, 1890–1926, *American Planning Association Journal* 58 (1) 39–48. (1992).
- ¹⁰ *Euclid v. Ambler*, (1926) 272 U. S. 365.
- ¹¹ *Lochner v. New York*, (1905) 198 U. S. 45.
- ¹² *Supra* note 10. 272 U. S. at 394–5.
- ¹³ A kölcsön egyik feltételül szabták, hogy a ház családiházassal övezetben épüljön.
- ¹⁴ Általában a lakóterület kevesebb mint 1%-át minősítették többlakásos ház építésre alkalmasnak. Ld. pl. Report of the National Commission on Urban Problems, *Building the American City* (U. S. House of Representatives Document No. 91–34, 91st Congress, 1st Sess., 1968, p. 215 and Report of the President's Committee on Urban Housing (Technical Studies, Vol. II, 1968).
- ¹⁵ A közfelfogás szerint az úthálózat — a gyéren lakott területeken igen magas — költsége „közkiadás”, míg a tömegközlekedés költségei — melyek a többlakásos területeken jelentkeznek elsősorban — „állami támogatás”-nak minősülnek.
- ¹⁶ Néhány nagytekintélyű várostervező úgy látja, hogy a várostervezés több kárt okoz, mint hasznot.
- ¹⁷ *Fremont, California Municipal Code Sec. 8—22552*.
- ¹⁸ Amikor a bíróságok a század első negyedében jogszabályalkotó szerepet játszottak, az eredmény kétségbeejtőnek bizonyult. Az alapvető szociális törvények (mint pl. a minimálbér törvény) érvénytelenítése a bíróságok azon véleményén alapult, hogy azoknak nincs *racionális* alapja. A gazdasági visszaesés idején a Legfelsőbb Bíróság a szociális törvények megítélését már arra szűkítette le, hogy van-e azoknak *egyáltalán* alapjuk.
- ¹⁹ Pl. jelentős reptéri zaj.
- ²⁰ Az Egyesült Államok várostervezésének történetéről lásd Scott, Mel, *American City planning* (1969, Berkeley, Univ. of California Press).
- ²¹ A „NIMBY” új műszó, melyet a várostervezők a növekedésellenes színdráma jelzésére használnak.
- ²² Az Egyesült Államokban az elérhető áru lakások problémájáról ld. „Not in My Backyard” *Removing Barriers Affordable Housing* (Report to President Bush and Secretary Kemp by the Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing, 1991).
- ²³ *South Burlington County N.A.A.C.P. v Township of Mt. Laurel*, 67 N. J. ISI, 336 A.2d 713 (1975).
- ²⁴ *Id.*, 92 N. J. 158, 456 A. 2d. 390 (1983).



ÚJ IPARI TEREK: A TÉRBELI ELHELYEZKEDÉS LOGIKÁJA

GEORGES BENKO

Az ipar térbeli elhelyezkedését meghatározó mechanizmusok tanulmányozása mindig a gazdaságföldrajz kitüntetett témái közé tartozott. Az 1970-es évek óta sajátos dimenzióval bővült ez a gondolkodás: a technológiai és innovációs változások felgyorsulása olyan új folyamatként jelent meg, amelynek térszerveződési logikáját sokáig félreismerték.

A jelenlegi elméleti ismeretek sajnos nem kielégítőek, a telephelyválasztási elmélet válságban van, a weberi alapgondolat elvesztette jelentőségét, és egyáltalán nem igazít el minket a jelenkori ipari folyamatokban. A poszt-weberi új elméletek is csak az angolszász országokban kezdtek feltűnedezni. Ezek két nagy csoportba oszthatók: az első megközelítés — az ún. részleges elméletek — három elméleti áramlatot fog össze, a másik csoportba az ún. globális elmélet tartozik (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

A csúcstechnológiájú iparok telephelyválasztási elméleteinek osztályozása
(*Categorization of the settlement theories of high-tech industries*)

1. Részleges elméletek	2. Globális elmélet
a. A telephelyválasztás tényezői	ipari szervezet
b. A termék-életciklus elmélet	munkaerőpiac
c. Területi komplexitások (innovatív környezetek)	az agglomerálódás gazdasági előnye és költségnövelő hatása

A részleges elméletek

A telephelyválasztás tényezői

A fenti elmélet a telephelyválasztás külső tényezőinek kutatását jelenti. Ezek olyan tényezők, amelyek feltételei egy adott térségben a csúcstechnológiájú ipar letelepítésének és fejlesztésének.

A tradicionális telephelyválasztás tényezői alapján a csúcstechnológiájú iparok többnyire nem kötődnek adott egy helyhez. Meg kell jegyezni azonban, hogy nem minden csúcstechnológiájú iparág jellemezhető így, tehát nem létezik egyetlen és általános modell.

A beruházó személye (magán, állami, vagy katonai), vagy a növekedési ütem meghatározó lehet az elhelyezkedés térbeli modelljében. A térbeli elhelyezkedés tényezőinek kombinációja

és fontossága iparáganként és a vállalat méretei szerint eltérő. Az ipari komplexumokról készült tanulmányokból megismert tényezőket az alábbiak szerint próbáltuk csoportosítani:

— *A munkaerő (az emberi tőke)*

A csúcstechnológiájú vállalatok munkaerőt vonzanak és tartanak meg. Ez az egyik legfontosabb elem a telephely kiválasztásában. A munkaerő két típusa jellemzi ezt a területet: a tudományos szakemberek, mérnökök és irányítók (akik nagyobb arányt képviselnek a tradicionális iparokhoz képest), valamint a szolgáltatásokat és a rutin jellegű munkákat végző, olcsó munkaerő. A fenti éles társadalmi kettősség határozza meg ezeknek a helyeknek a jellegét is. Az életvitel és a munkavégzés számára kellemes környékek azok, amelyek vonzzák vagy maradásra készítetik a csúcstechnológiában alkalmazott szakembereket (ők egyébként sokkal kevésbé helyhez kötöttek, mint a nem képzett munkaerő). Másrészt ezek olyan környékek, amelyek nagy munkaerőpiaccal rendelkeznek más foglalkozási csoportok számára is. A munkaerő kínálat, a bérszínvonal és a szakszervezeti mozgalom ereje kihatással van a csúcstechnológia térbeli terjedésére.

— *Egyetemek és kutatóintézetek*

A vállalatok többsége egyetemek közelében telepszik le. Ez a tény könnyen megmagyarázható, mivel a csúcstechnológiának közvetlenül szüksége van felsőfokú képzettségű munkaerőre. Az oktatás és a tudományos csoportok jelenléte lehetővé teszi az ipari kutatásban való együttműködést. Kétirányú kapcsolat alakul ki: az egyetemek részt vesznek az ipari tevékenységben, a kutatók-mérnökök pedig az oktatásban.

— *A környezet előnyös adottságai*

A szerzők többsége egyetért abban, hogy a lakáskínálat, a lakásárak, a kulturális és oktatási infrastruktúra jelentősége, rendkívül nagy.

A környezet modern atmoszférája, a biztonság, a lakóter felszereltsége—tehát a minőségi adottságok — igen fontos szerepet játszanak. A nagyváros vonzó hatása nem hagyható figyelmen kívül, ugyanakkor a nagyvárosi ártalmak is csökkenthetők azzal, hogy a telephelyeket városközelben választják ki. Ez a városszéli környezet nemcsak a kultúrálódás, oktatás és a közlekedés (gyakran a légiközlekedés is) elérhetőségét kínálja, de foglalkoztatást biztosít a háztársasoknak, és munkahelyváltoztatásra ad lehetőséget az elköltözés kényszere nélkül.

— *A szállítás infrastruktúrája*

A szállítási költségek másodlagos jelentőségűek a csúcstechnológiájú iparágak számára a tradicionális iparhoz képest. Sőt, mivel a speciális munkaerő jelentősége megnőtt, a légi kapcsolatok léte ütköztévé vált. Az autópályákhoz és repülőterekhez közel eső térségekben az ipar rendkívül gyorsan fejlődött. Ezt példázzák a párizsi régióban a Roissy és Orly közelében sokasodó vállalatok.

— *A szolgáltatások és a politikai atmoszféra*

A tárgyalópartnerek és a tanácsadók jelenléte és az információs források közelsége alapvető fontosságú a csúcstechnológiájú ipar fejlődése számára. A kockázati tőke döntő szerepet játszik a térség tradícióira épülő új vállalatalapítások (*spin-off* hatás¹, vagy kirajzás) esetei-

ben. Ez a haladás egyik tényezője, amely új munkahelyek építéséhez vezet, ösztönzi a magánérős kutató tevékenységet. A regionális fejlődés szempontjából is meghatározó fontosságú.

Több vállalat egymásmellettsége a szinergia előnyeivel jár, amelynek stratégiai jelentősége van a vállalatok közötti információ áramlásában. A hatóságok szerepe (az adminisztratív intézkedések megkönnyítése a helyi politika segítségével) szintén fontos tényezője a telephelyválasztásnak.

— *Az agglomeráció gazdaságossága*

Több szerző (Planque 1983; Malecki 1986; Dorfman 1983) tulajdonít nagy jelentőséget a nagy urbanizációhoz kapcsolódó gazdaságossági szempontoknak. A virágzó új ipari térségek a nagyvárosok (Boston, Los Angeles, Párizs stb.) mellett formálódtak ki. Az empirikus vizsgálatok arra a következtetésre vezetnek, hogy az agglomeráció gazdasági megtakarításai alapvetőek a K+F tevékenységben, és hogy a „*spin-off* hatások” olyan mértékben csökkennek, mint a környék népessége (Malecki 1986).

Ez a jelenség természetes, hiszen tudjuk, hogy a népességnek csak töredék része válik vállalkozóvá, vagy újítóvá. Az a tény, hogy a nagyvállalatok korábbi jelenléte hatást gyakorol az ipar fejlődésére, tradíciókat és munkakultúrát örökít át, kedvező és szükségszerű. A városi gazdaságokban kialakuló személyi kontaktusok információs hálózatát távközlési technikákkal nehéz pótolni. A különböző technológiák találkozására, a képességek és a tudás kölcsönös megtermékenyítő hatásaira csak nagyvárosi környezetben van esély.

A méretből eredő hatások szintén érzékelhetők a *helyi munkaerő-piacok* működésében. A munkaerőmozgás könnyebbé válik, ami a régiók közötti, vállalatok közötti mobilitás növekedésében fog megnyilvánulni. Több vállalat egymásmellettsége csökkentő hatással lesz az infrastruktúra fix költségeinek részarányára. Az újonnan kialakuló termelési komplexumok körülményei között új társadalmi élet formálódik új életstílussal, új formákkal és ritmussal, valamint fokozódó munkamegosztással. A társadalmi újratermeléssel összekapcsolt új emberi közösségek születése közvetlenül hozzájárul a termelési költségek csökkentéséhez, és ez további vállalatok letelepülését ösztönzi ezekben a régiókban.

Néhány elméleti szakember úgy tekinti az említett elemeket, mint a csúcstechnológia születéséhez szükséges és meglévő feltételek együttesét. Igaz, hogy ezek az elemek túlnyomórészt jelen vannak a tudományos parkok térségeiben, de önmagukban még nem adnak kielégítő választ a zónák növekedésére. Ez a gondolatmenet szükséges, de nem elégséges a telephelyválasztást és az új ipari terek dinamizmusát magyarázó elmélet tudományos bizonyításához.

A termék-életciklus elmélet

Amikor a telephelyválasztás problémáit szélesebb fogalmi keretbe helyezik, a kutatók gyakran hivatkoznak a termék-életciklus elméletére, amely a csúcstevékenységek telephelyválasztási elméletében a legvitatottabb elemek egyike.

Az első megfogalmazás R. Vernon (1966) nevéhez fűződött, amit később többen követtek (Norton, Rees 1979). Ez a felfogás azon a megállapításon alapul, hogy az ipari tevékenység három részből álló ciklust jár be: a fejlesztési (vagy innovációs) fázist, az érettség (vagy a növe-

kedés) fázisát, és a szabványosítás (standardizálás) fázisát. A termelés növekedése együtt jár a termelési rendszer megváltozásával.

A termelési ciklus függ a terméket kifejlesztő ipar bonyolultsági fokától. A közepes szintű technológiát alkalmazó ipar ciklusa mintegy 30 éves periódust ölel át (pl. az elektromos tartós fogyasztási cikkek típusa). A termelés fejlesztését három főbb szakaszra lehet osztani.

Az első szakasz a termelés terve a mintapéldányok (0 széria) legyártásával, amely jelentős tőkét és magas szintű szellemi erőfeszítést követel meg a kutatásban és fejlesztésben. A termelés általában a vállalati székhelyekkel és a K+F tevékenységgel egy-egy ipari városhoz kötődik. Mindezek a feltételek tehát egyazon térségben fellelhetők (Buswell, Lewis 1970). A munkaerőt és az anyagi javakat is érintő periódikus változásokra könnyebben kerül sor olyan rugalmas környezetben, amely gazdag az erőforrásokban.

A második szakaszban, amikor az értékesítés a maximumát éri el, a termék már tökéletesen kifejlesztett, ekkor a K+F tevékenységben dolgozók száma csökkenni kezd, és a szakmunkások száma növekszik. A termék-standardizálás anyagi igénye a hosszú távú, globális tömegtermelést biztosítja.

A harmadik fázisban a termék „mobilizálódik” és a termelés áthelyeződik a periférius zónákba. Csökkennek a költségek azáltal, hogy kevésbé képzett munkásokra lesz szükség. Nyilvánvaló, hogy a csúcstechnológiájú ipari termelésben — a standardizálás időszakában —, amikor a nagyvállalatok uralják a piacot (számológépek, elektronikus játékok, félvezetők stb.), csak kizárólag ebben a fázisban hagyhatja el a termelés a tudományos parkok színterét.

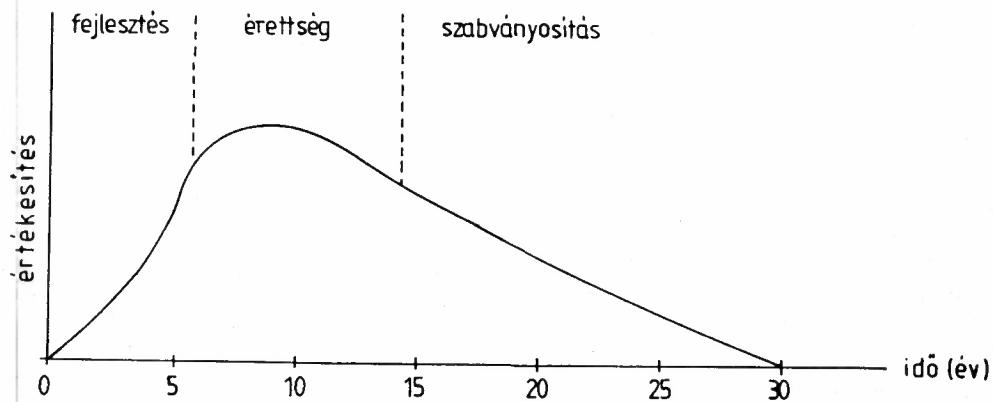
Ez az általánosan ismert elmélet, amely mindenekelőtt a nagyvállalatokat jellemzi, nem alkalmazható a csúcstechnológiájú iparok fejlődésére, amelyek alapvetően a kisvállalatokhoz kapcsolódnak.

A 2. ábra jól szemlélteti, hogy a csúcstechnológiájú ipari termék életciklusa 5—7 évre csökken. Az 1. és 2. ábra közötti alapvető különbség az, hogy a szabványosítás fázisa hiányzik a csúczipar esetében. A telephelyválasztás szempontjából egymással ellentétesen viselkedik a tradicionális, illetve a csúczipar. A csúczipar rövid ciklusa nem terjed ki a szabványosítás (standardizálás) fázisára, tehát a hosszú távú tömegtermelésre. Ebben a megközelítésben, minthogy nincs nagyszériájú termelés, a felsőfokú képzettségű szakemberek alkalmazása állandósul. A K+F sajátos munkaerőigénye folyamatos, mert a prototípus legyártása helyett a vállalat egy új termékkel áll elő.

A csúcziparok új termékeihez szükséges „alapanyagok” már önmagukban is bonyolultak és speciálisak, és a termelési ciklus lerövidülése gyakran megkívánja az alapanyagok helyi gyártását és elérhetőségét. Erre különösen nagy az igény, ha az eredeti termelési koncepció megváltozik. Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a csúcziparokban a termékciklus megsokszorozódása biztosítja az értékesítést és a profitot.

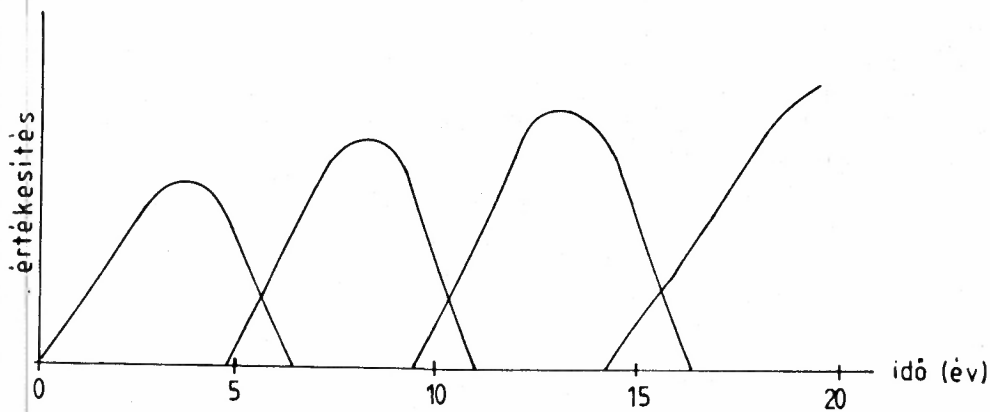
A 2. ábrán a termék életgörbéje nem lépi túl az 1. ábrán feltüntetett fejlesztési fázist, és ez nem közömbös az agglomeratív előnyök szempontjából. Így a tudományos parkok (az azonos profilú vállalatok koncentrációja) a hagyományos értelmezés szerint ugyanolyan tömörülést (agglomerációt) képesek létrehozni, mint az ipari zónák az elmúlt időszakban. A kis- és a nagyvállalatok hasonló előnyöket szerezhetnek a rövid ciklusú termelésben, de a hosszú ciklusú termelés első fázisában főleg a nagyvállalatok élvezik az előnyös helyzetet akkor, amikor áthelyezik a szabványosítás tevékenységét a perifériára.

SZAKASZOK



1. ÁBRA

A tradicionális termék élelciklusa
(Life cycle of traditional products)



2. ÁBRA

Csúcstechnológiájú termék élelciklusa
(Life cycle of hi-fi products)

A telephelyi inercia (tehetetlenség) gondolatában a helyi kapcsolatok és a munkaerő fontos szerepet játszik, mivel a csúcstechnológiájú kisvállalatok innovációja szükségszerűen belső folyamat, amelyet az agglomeratív előnyök táplálnak (1. és 2. ábra).

A termék-életciklus elméletében — amely összekapcsolja a telephelyválasztást és a termelés szervezetét — megfigyelhetünk egy folyamatot, amely a koncentrációtól és a centralizációtól a termelés decentralizációja és szétterjedése felé vezet. Az új tevékenységi ágak hagyományosan a városi központokban fejlődnek ki, részben a felsőfokú szakképzettségű munkaerő jelenléte, részben a megfelelő piaci méret miatt. A termék szabványosításának fázisában (stabilizált technikák és a kevésbé képzett munkaerő jobb piacán) a központok a periférikus térségekbe helyeződnek át.

Ezt a sémát több szempontból felül kell vizsgálni: nyomon követhető a $K + F$ funkciók decentralizálódásának tendenciája (Planque 1983), és az új technológia kifejlesztésében szerepet játszó helyi központok növekvő jelentősége. Franciaországban mintegy 10 éve figyelhetjük meg a termelési rendszer újjászerveződését a technológiai forradalom és a nemzetgazdaságok nyitására. Ezeknek a gazdasági változásoknak térbeli hatásuk is van. Több szerző kettes megközelítésben magyarázza a következményeket (Pottier 1985): egyrészt a termelés és a $K + F$ közötti kötődés megerősíti a nagy központokat, másrészt, a folyamatos innováció kereslete és a telekommunikációban bekövetkezett fejlődés előmozdítja a csúcstechnológiával kapcsolatos funkciók decentralizálódását. Ezt az ellentmondást Pottier azzal magyarázza, hogy az innovációs tevékenység két szint, a nagy jelentőségű és a kevésbé jelentős innovációk, között oszlik meg. A nagy jelentőségű innovációk kapcsolatban vannak az új termékek megjelenésével, az új ipari ágazatok létesítésével. Ilyen esetekben erősebb a nagyobb központokból kiinduló fejlesztés diffúziója. Az innovációk kisebb jelentőségű, de megszakíthatlan sora szükséges ahhoz, hogy hozzáigazítsák a termékeket a kereslet változásához az egyre inkább nemzetközivé váló és instabil piacon, és hogy alkalmazzák az új technológiákat, különösen az automatizálás fejlesztése érdekében.

A termék-életciklus elmélet szélsőséges módon leegyszerűsíti a termelés tér-idő fejlődését azáltal, hogy nem tesz különbséget az ágazatok között. Valójában az ágazatok közötti különbségek igen jelentősek, és a termelési szervezet, a technológia és a piac fejlődése közötti kapcsolatok a valóságban sokkal komplexebbek, amire Michael Storper (1985) mutatott rá. A vállalatokon belüli és a vállalatok közötti kapcsolatok, illetve a termelés optimális feltételei ágazatonként rendkívül eltérőek (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT
A vállalatok jellemzői a fejlesztési fázisokban
(Characteristics of companies in the phases of development)

<i>Tradicionális ipar</i> (Traditional industry)			
Input	Fejlesztési fázis	Az érettség fázisa	A szabványosítás fázisa
Tőke	erősen kockázatos nagy tőkeigényű	nagy mennyiségű forgótőke igény	nagy tőkeigény
Szakképzettlen munkaerő	kevés számú	közepes	nagyszámú
Műszaki és kutató állomány	jelentős	lényeges	kisszámú
Irányítók	kevés számú	jelentős	kisszámú
Marketinggel foglalkozók	kevés számú	jelentős	közepes
Externáliák	jelentős	nagyon hasznos	kis jelentőségű
Telephelyválasztás	ipari agglomerá- ciós városközpont (feldolgozó ipar, K + F, és a vállalati központ együttesen)	ipari agglomeráció	a „mobil” termék áthelyezése a perifériára
<i>Csúcstechnológiai ipar</i> (High-tech industry)			
Input	Fejlesztési fázis	Az érettség fázisa	
Tőke	nagy tőkeigény, nagy kockázat	nagy forgótőke igény, nagy tő- kekockázat	
Szakképzettlen munkaerő	kisszámú	kisszámú	
Műszaki és kutató állomány	nagyszámú	nagyszámú	
Irányítás	stagnáló (közepes létszám)	stagnáló (közepes létszám)	
Marketinggel foglalkozók	stagnáló (közepes létszám)	stagnáló (közepes létszám)	
Externáliák	nagy jelentőségű	nagyon hasznos	
Telephelyválasztás	ipari agglomerá- ció, városi központ (feldolgozó ipar, K + F, és a vállalati székhely együttesen)	ipari agglomeráció	

Az innovatív környezet

A „divatba jött” harmadik teória a termelés földrajzi feltételeivel (gazdasági, társadalmi és fizikai) van összefüggésben, és a műszaki innováció problémáit kutatja a regionális környezetben.

Ez a megközelítés így foglalható össze: innovatív vállalat nem működött korábban a környezetben. Maga a helyi környezet választotta ki a vállalatot. A helyi vagy regionális tényezők határozzák meg az innovatív viselkedést. A térségek múltja, szervezete, kapacitása együtt jelenik meg és struktúráldódik át az innovációban. A hangsúly a műszaki ismereteken, a cselekvőképességen, a munkaerőpiac összetételén és más helyi tényezőn van, amelyek meghatározzák azt, hogy egy térség jobban vagy kevésbé innovatív.

E szerint az elméleti iskola szerint a helyi környezet mint az innováció „inkubátora” játszik meghatározó szerepet. Nem elegendő csak az ipari telephelyválasztás szemszögéből vizsgálni a térséget, a megfigyelésnek új célpontja van: a „környezet”. Ez az elmélet integrálni tudja mindazon elemek együttesét, amelyek részt vesznek a térség működésében: az ipari hálózat összetételét, a vállalatok és a munkaerő jellegét, a cselekvőképességet, az infrastruktúra jelenlétét, a földrajzi keret adta komplex kapcsolatokat, tehát mindazt, amely formálja a régiót.

C. Perrin (1989) definiálta az innovatív környezet fogalmát: így nevezte azt a területi együttest, amelyben a felhalmozott tudás fejleszti ki az innovációs hálózatokat. Azoknak a szereplőknek a tudásáról van szó, akiknek többoldalú és alkotó tevékenysége az innováció létrejöttéhez szükséges sajátos externáliákhoz kapcsolódik. Ugyanakkor az innovációs hálózatot a műszaki alkotások egyre látványosabb formáihoz szükséges ismeretek közeledése, találkozása alakítja ki.

A nagy agglomerációkat (különösen azok központi térségét) tekintik hosszú idő óta az innováció megszületéséhez, vagy az ún. „inkubátor” funkciók betöltéséhez legalkalmasabb területeknek. A legutóbbi időig a hagyományosan legiparosodottabb régiókban figyelték meg az új inkubátor környezetek kialakulását, amelyek aztán az *innováció területi komplexumaivá* váltak. Ez az elnevezés W. Stöhrtől (1986) származik.

E komplexumok növekedését a „kirajzások” biztosítják, vagyis a működő vállalatokból kilépő új vállalatok, vállalkozások születése. Ugyanez a szellem és ugyanezek a mechanizmusok tartják fenn a kezdetben védeltséget élvező vállalatok, az ún. inkubátor-házak kialakítását.

Ezek az elméletek — a biológia nyelvét kölcsönvéve — gyakran lebilincselően írják le a termelés új komplexumainak működését, dinamikáját és elemeit, de a telephelyválasztás problémáira adott válaszaik csak részben kielégítőek, mivel nem magyarázzák meg teljességgel e komplexumok telephelyválasztását és figyelmen kívül hagyják a termelési rendszer fejlődésének globális folyamatait.

A teoretizálás mindhárom kísérlete sok új és eredeti elemet tartalmaz, de nem visz minket közelebb a telephelyválasztás olyan általános elméletéhez, amely tudományosan megmagyarázná az új ipari együttesek elhelyezkedését, és hozzásegítene az ipari terek jelenlegi kialakulásának jobb megértéséhez. Szemügyre kell vennünk tehát a feldolgozó ipar és a tercier tevékenység telephelyválasztásának új modelljeit. Ezek a modellek dinamikus egységként fogják fel a vállalatok külső és belső adottságait, a versenystratégiák és a helyi munkaerőpiac feltételei közötti kapcsolatok természetét (Scott, Storper 1987; Scott 1988; Walker 1988).

A termelési rendszer földrajzi szervezete. Egy globális elmélet felé haladva

Ebben a fejezetben olyan globális megközelítésről lesz szó, amely egyesíti az ipari szervezetet és a telephelyválasztást. Először is fel kell eleveníteni ismereteinket a termelés szervezetről, tehát a termelőmunka megosztását és egybekapcsolódását a komplex rendszerekben. A munkamegosztás két típusát lehet megkülönböztetni: belső (technikai) és külső (társadalmi).

A fordí² klasszikus forma a termelési folyamatot három szintre bontja fel: a koncepció-készítésre (ez magasszintű kvalifikált munka); a kvalifikált termelésre és az összeszerelésre (végrehajtó, betanított munka). A termelés mennyiségi növekedésével — a piac kibővülésével — a munkamegosztás fokozódik, és a műveletek egyre specializáltabbá válnak. Ezáltal olyan mértékben válnak szét a művelési szintek, hogy egyszerre alakul ki az üzemek és a vállalatok közötti munkamegosztás.

Ez a helyzet *térbeli dezintegrációhoz* vezet az első esetben, és *vertikális dezintegrációhoz* (szervezeti) a másodikban. (Akkor beszélhetünk egy vállalat vertikális dezintegrációjáról, amikor a termelés különböző szakaszai nem ugyanabban a vállalatban szerveződnek.) A vertikális dezintegráció tendenciája — amely maga után vonja a munka társadalmi megosztásának kiterjesztését — általánossá vált, ez magyarázza a kisvállalatok megsokszorozódását. (Sikereiket így gyakran túlbecsülik és rosszul értelmezik.) A munka belső megosztását a külső (társadalmi) munkamegosztás kíséri a különböző félkésztermékek, alkatrészek termelésére specializálódott vállalatok között.

A külső és belső tranzakciók hangolják össze a termelés egészét. A tranzakciókat részben: a piac (és az árak), részben a vállalat vezetése irányítja. A termelés növelésével (a piac bővülésének köszönhetően) válik elérhetővé a külső vagy belső *méretgazdaságosság*³ (a nagysorozatú gyártásból adódó költségmegtakarítás). Ezt a fontos kérdést elemzi az utóbbi években a „tranzakciók költségeinek” iskolája, amelynek nevezetes előfutára volt R. H. Coase (1937), jelenleg pedig a legismertebb képviselője O. E. Williamson (1975). Földrajzi szempontból A. Scott (1987, 1988) briliáns tanulmányai foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel.

A CWS (Coase-Williamson-Scott)-modell azonban kimutatja, hogy nemcsak a méretgazdaságosság nyomja a vállalatokat a vertikális integráció irányába, hanem a „*változatosság gazdaságossága*”⁴ is, amely a több termék együttes termeléséből eredő megtakarításokra vonatkozik. Nyilvánvalónak látszik, hogy a taylori⁵ elv alapján a munkafolyamat begyakorlottsága — a különböző funkciók szétválása folytán — gyengítheti a változatosságból eredő gazdaságosságot. Ez eleinte ösztönözheti a térbeli dezintegrációt — a munkaerőpiacra gyakorolt előnyös helyi feltételek keresésével —, később pedig a vertikális dezintegrációt, így végülis az alvállalkozói rendszer kiszélesedéséről beszélhetünk.

Ezzel ellentétben a vállalat stratégiai alapja (terv, K + F, marketing) a vertikális integráció marad (D. Leborgne, A. Lipietz 1988). Így tehát a dezintegráció akkor jön létre, amikor az integráció belső gazdaságossága gyenge vagy negatív.

Különböző okok és feltételek vezetnek a vertikális dezintegrációhoz. Scott és Storper (1987), Storper és Walker (1989) néhány példát mutat be arra, hogy a piac bizonytalansága gyakran vezet dezintegrációhoz. Ennek eredményeként az alvállalkozói rendszer jelentősen kibővül.

A nagy gazdasági verseny továbbá arra kényszeríti a vállalatokat, hogy gyakran változtassák a termelési módszereiket és a termékválasztékukat. Minden változtatás a termelési kapcsolatok rendszerének (jelentős vagy kevésbé jelentős) átstrukturálását követeli meg. Ennek maximuma akkor közelíthető meg, amikor a kapcsolatok externalizáltakká válnak.

Tény az is, hogy bizonyos sajátos termékek előállításához külső speciális vállalatok rendelkeznek a legjobb feltételekkel ahhoz, hogy alkatrészeket vagy szolgáltatásokat nyújtsanak. Megesik, hogy olyan vállalatok állítják elő ezeket az alkatrészeket vagy szolgáltatásokat, amelyek csak akkor képesek elérni az optimális termelési alsó küszöbértékét, ha több vállalat ellátói lesznek.

Végül, megjegyezzük, hogy a vállalatok földrajzi tömörülése jelentősen csökkenti a külső tranzakciók költségeit, és ezzel megkönnyíti a dezintegrációt.

A vertikális dezintegráció, amely a jelenlegi termelést jellemzi (Piore, Sabel 1984), az externáliák útján éri el a növekvő profitot. A vállalatok specializációja maga után vonja a termelési költségek állandó csökkenését (Scott, Storper 1987).

A. Lipietz ezt az elemzést azzal egészítette ki, hogy — bevezetve a *kvázi - vertikális integráció* fogalmát — hangsúlyozta a pénzügyi kényszerek megjelenését. A piac instabilitása, a kutatás-megnövekedett költségei, a termék-életciklus megrövidülése, egy szóval a kockázatok megsokszorozódása és az állótoke lekötöttsége afelé hajtja a tőketulajdonosokat, hogy a „kölcsonös kockázatok” rendszerébe lépjenek.

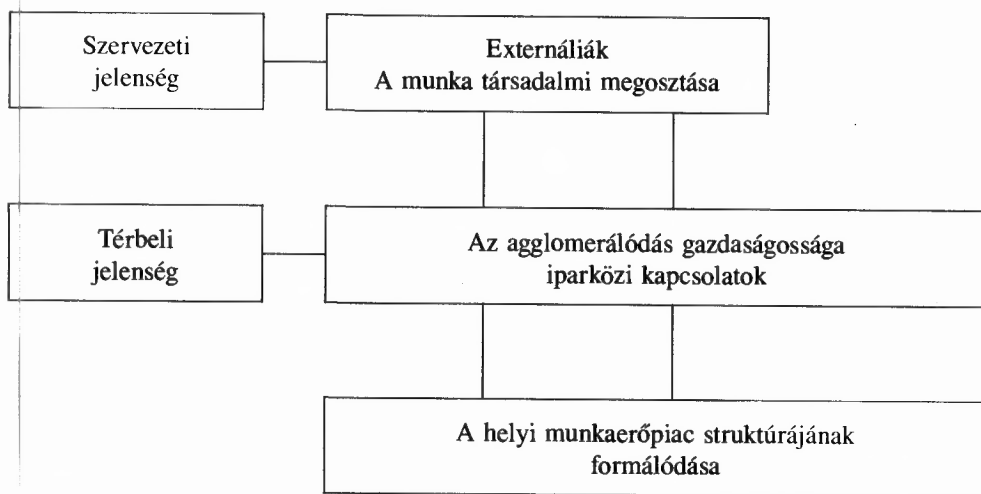
A nagyvállalatok dekoncentrációja a specializált vállalatok hálózatában az egyik lehetséges válasz erre a kihívásra. A munka társadalmi megosztása nem tünteti el a hierarchiát és a kapitalista kontrollt. Ebből a szemszögből J. Houssiaux (1957) és A. Enrietti (1983) tanulmányai az elsők a kvázi-vertikális integráció (vagy a diagonális integráció) fogalmát felhasználó jelenkori közgazdasági elemzésekben.

Lipietz és Leborgne (1988) úgy definiálják ezt a fogalmat, mint a vállalatok (a termelők és a vásárlók) közötti erős kapcsolatokat; a termelők üzleti forgalmában jelentős fogyasztókat; a kereskedelembe bekapcsolható alvállalkozók kiterjedt területét; a vállalatok közötti nem árujellegű kapcsolatok formáit, amelyek alá vannak rendelve a partneri viszonyoknak. Így a domináló vállalat élvezzi a vertikális integráció (a kevésbé költséges tranzakciók, a globális politika rugalmassága) és a vertikális dezintegráció előnyeit (az alvállalkozók újító képességét, a tőkelekötöttség kockázatának megosztását, a minőségi követelményeket). Ez a helyzet magába foglalja a stratégiai szövetségeket, a technológia-transzfert, az állandó együttműködést, a vegyes vállalatokat (*joint venture*) stb. A partneri viszony a vállalatok hierarchikus befolyása alapján alakul ki.

A kvázi-vertikális integráció kifejezésre juttatja a vertikális és a horizontális (alvállalkozás és a piaci viszony) dezintegráció közötti félutat.

A piac kibővülése kedvez a munka társadalmi megosztásának A. Smith 1776-ban leírt elmélete szerint („a munkamegosztás a piac korlátozza”). Ez azt jelenti, hogy a termelés növekedése elősegíti az új tevékenységeket, a specializált vállalatokat és megteremti a telephelyválasztás speciális feltételeit. A kapcsolatok sora épül ki a megrendelő és az alvállalkozó, a vásárló, a hasznosító és az ajánlattevő között. Az iparon belüli és a személyek közötti információcsere megsokszorozódik. Növekedési centrumok alakulnak így ki, amelyekben a tranzakciók gyakoriak. A kapitalista iparosítás története így az ipari komplexumok periódikus formálódását mutatja az idők folyamán.

A munka társadalmi megosztása és ezzel a tranzakciókban felkínált nagy változatosság előnyben részesíti a termelési rendszer *rugalmasságát*. Mind a termékek (a termelés típusa), mind a vállalatközi kapcsolatok (vertikális és horizontális) gyorsan változhatnak. Mivel a tranzakciós tevékenység igen intenzív a vállalatok csoportjai és alcsoportjai között, a térbeli koncentráció természetessé válik. Ezekben a térségekben az externáliák méretgazdaságossága az agglomeráció⁶ gazdaságosságának formájában valósul meg. Az ipari üzemek földrajzi tömörülése és a munka társadalmi megosztása térben és időben kölcsönösen erősítik egymást (Scott 1988). A földrajzi koncentráció a vállalatok külső tranzakciós költségeinek csökkentésével erősíti a munka társadalmi megosztását, amely sűrű agglomerálódáshoz vezet a vállalatok között szaporodó kapcsolatok miatt.



3. ÁBRA

Az új termelési komplexumok gazdaságossága
(Profitability of new production complexes)

A gazdasági tevékenységek tömörülése ezzel párhuzamosan létrehozza a munkaerő koncentrációját, megeremltve ezáltal a *helyi munkaerőpiacot*. Az új növekedési centrumok munkaereje két nagy egységből áll, mint arról már a korábbiakban beszéltünk: a kvalifikált és specializált munkaerőből (mérnökök, kutatók, technikusok), valamint a gyengén fizetett és nem szakképzett alkalmazottakból, akik a szolgáltatásokban és a termelésben dolgoznak. A külföldi bevándorlók — legális és nem legális — és a nők igen nagy arányú alkalmazása jellemző erre a második csoportra. Weber óta a munkaerő mindig fontos szerepet játszott az ipari telephelyválasztás elméleteiben. A tömegtermelés fordista rendszerének intézményei, szervezetei és politikai szövetségei szétestek Nyugat-Európában és Észak-Amerikában. Az új növekedési központokban a termelő munka új társadalmi és politikai gyakorlata alakult ki. A hatalom, az osztályok és

a technológia új megjelenési formája a tagolt munkaerőpiac új körvonalait rajzolja meg. Ez az új helyzet különböző gazdaságok létrehozását teszi lehetővé, és ezzel megerősíti az új centrumok növekedését.

A munkaerőpiac mechanizmusai, működése és szerepe a tevékenységek térbeli elhelyezésében igen komplex elemzéseket követel meg. A közgazdászok sokféle megközelítéséből néhány elem már egyértelművé vált.

A munkaerőpiac mérete és az urbanizáció foka között alapvető összefüggés mutatkozik. Amikor a munkaerőpiac kibővül és földrajzilag koncentrálódik, akkor a munkakeresők egyre több munkahely között válogathatnak, a munkaerő cserélődése gyorsabb és kevésbé költséges, a munkaerő fluktuációja erősebb. Kedvezőbb piaci viszonyok között a munkát kereső remélheti, hogy elfogadható időn belül munkaalkalmat talál a nagyobb városi régiókban. Ezzel szemben egy ritkán lakott térségben nehezebb munkát találni. A sűrűn lakott agglomerációkban a foglalkoztatás és a munkanélküli állapot sokkal gyorsabban változik, mint a ritkán lakott térségekben. Itt a munkanélküliség időtartama általában sokkal hosszabb.

H. Jayet (1983) a „munkáért sorban állók” modelljét használva elemezte a munkanélküliség regionális különbségeit (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT
Az urbanizáció foka és a munkaerőpiac aktivitása
(Degree of urbanization and activity of labour market)

Városiasodás	Munkaerőpiac		
	Gyenge mobilitás	Közepes mobilitás	Erős mobilitás
Gyenge	Auvergne Limousin Alsó-Normandia Bourgogne	Poitou-Charentes Bretagne Korzika	
	Picardie Lorraine Loire vidéke	D-Pireneusok Felső Normandia Franche-Comté Ranche-Comté Champagne-Ardenne Elzász Központi régió	Aquitaine Languedoc-Roussillon
Erős			Rhône-Alpok É-Pas de Calais Ile-de-France Provence-Alpes Côte-d'Azur

Forrás: JAYET, 1983.

A helyi munkaerőpiac növekedése — amely arányos a munkaerő-kereslet növekedésével — megkönnyíti a vállalatok dolgát abban, hogy a kívánt profilnak megfelelő munkaerőt találjanak. Ez a helyzet előnyös a cégek számára, lehetővé teszi a munkaerőgazdálkodás rugalmas politikáját. A piac bizonytalanságát úgy védik ki, hogy a konjunktúrának megfelelően alkalmazzák, illetve bocsájtják el a munkaerőt. A vállalatok — kis munkaerőpiaci térbe zárva — erősebb hajlamot mutatnak a munkaerő megtartására, mivel nehezebb lesz később az elbocsátott munkaerőt újjal pótolni.

Scott (1988) elemzésének következtetését érdemes megjegyezni: a termelés szervezeti formáinak rugalmassága elvezet a munkaerőpiac rugalmasságához, és a rugalmasság két formája kölcsönösen felerősíti egymást a földrajzi agglomerációban.

A tradicionális ipari régiókban a csökkenő helyi foglalkoztatás és az új helyi munkaerőpiacok születése új „helyi politikát” alakít ki. Az ipari logika változása, az új technológiák és az új közgazdasági feltételek egyaránt hozzájárultak az új termelési komplexumok társadalmi szervezetének átstrukturálódásához. A korábbi időszak ipari közösségeiben kialakult szokások és tradíciók többé már nem felelnek meg a jelenkori törekvéseknek. Az előírások, a hierarchiák, a tulajdonos-alkalmazott viszonyok, a politikai és társadalmi konfliktusokban alkalmazott megoldások többé már nem működőképesek. A tradicionális iparban a vezetők és a munkások ismerték a „járható utakat” és egy párhuzamos (aránylag merev) szervezetben működtek. Az új információs kultúrában ezzel ellentétben az új vállalati vezetők a dolgozók szervezeteiben olyan bürokráciát találnak, amely fenyegeti az innovációt és a gazdaságot.

A kapitalista ipar dinamikája függ a vállalatoknak az új termelési feltételekhez való alkalmazkodási képességétől, amely magába foglalja a politikai és a társadalmi kapcsolatok változását. Ebben a megközelítésben a vállalatok azért választanak új telephelyet, hogy kialakítsák az új munkakapcsolatokat. Az új növekedési centrumok óriási lehetőségeket nyújtanak. Az új telephelyválasztás megtörténhet a már működő termelési körzetekben, de az utóbbi időkben sokkal gyakrabban fordul elő, hogy a tőke és a beruházás a relatíve gyengébben fejlett térségek felé igyekszik. A hagyományos ipari körzetekben a gazdasági előrelépés életerős politikája, az oktatás és kutatás terén megvalósított állami beruházások, valamint az állami megrendelések (pl. katonai) „belső megoldást” kívánnak.

Ez a megoldás azonban problematikus, komplex és költséges. Egy körzet társadalmi és gazdasági átstrukturálódása hosszú időt követel. A „külső megoldás” ezzel szemben sok előnnyel jár.

Egy körzet vonzerejét általában az „életminőség” jellemzi, amely nem univerzális kategória, és nem is történelmi állapot, hanem sokkal inkább politikailag létrehozott realitás. Ez a minőségi adottság olyan alapvető társadalmi és politikai sajátosság a termelők számára — ideológiailag meghatározott a fogyasztók számára —, amely létrehozhatja az ipari növekedést. A vezetők elvárásai az életkörülményeiket illetően: lazán betelepült környék, kényelmes lakások, a magánélet teljes elkülönültsége, és a szabadidő változatos eltöltésének lehetősége. A tőkések számára a környezet minősége és a vállalkozói „klíma” kapcsolódik egymáshoz, amely egyaránt jelenti a kedvező adózási feltételeket, a szakszervezeti mozgalom hiányát és a termelés, illetve a munkaerőpiac fejlődési feltételeit.

Az új ipari növekedési centrumok társadalmi-térbeli szervezete új modellt hoz létre. Nyilvánvaló, hogy a termelés térségeire jellemző korábbi viszonyok megváltoznak, a dolgozó osztály, a politikai és közösségi mozgalmak hatalma csökken. A korábbiakban a sűrű urbanizáció és

a dolgozók jelentős tömörülése szimbolizálta az „ipari övezetet”, ma a szuburbanizáció⁷ és az individualizáció alkotja a „*sunbelt*” városi környezetét.

A dolgozók szervezetlenségét a szakszervezeti mozgalom gyengesége tükrözi. Orange County⁸ példája igen jellemző: 1981-ben a szervezett alkalmazottak részaránya az iparban 12,1% volt, szemben az 1965. évi 28,9%-kal. Megjegyezzük, hogy az USA ÉK-i részén az iparban dolgozók közel 80%-a részt vesz a szakszervezeti mozgalomban.

Ennek kettős oka van: egyrészt a termelési ciklus felgyorsulása megköveteli az innováció, a termelés és a kereskedelmi stratégia közvetlen összekapcsolódását, a szakszervezetek esetleges zavaró tevékenysége nélkül. A szakszervezetek késleltethetik a vállalati törekvéseket, és ezzel veszélyeztetik a termék életképességét. Másrészt a szakszervezet-ellenességnek kulturális és történelmi okai vannak. Az új iparterületek gyakran félfalusiak, tradicionálisan mezőgazdasági területek, és együttélnek a kisiparral.

E térségek bevándorló külföldieket alkalmaznak munkásnak — az USA-ban ezek az emberek jórészt ázsiai eredetűek, akikre jellemző a politikai konzervativizmus, míg a latin-amerikaiak részben illegálisan élnek az USA-ban, s így a női munkaerőhöz hasonlóan, kiszolgáltatott társadalmi helyzetben vannak, képzettséggel és ipari tradícióval nem rendelkeznek. A városszéli térségek községei közigazgatásilag önállóak, így egy olyan politikai gépezet működtetése, amellyel a nagyvárosi etnikai csoportok és dolgozók rendelkeznek, kizárt.

Az új közösségek társadalmi struktúrája visszatükrözi és felerősíti a munkamegosztást a termelési rendszerben. A dolgozók elfogadják a termelés normáit és ritmusát a helyi környezetben. A területi komplexumok *rugalmas környezete* kedvez a műszaki innovációnak a munkaerő ismeretei és hozzáértése, illetve a vállalatok kapacitásai miatt. A kapitalista fejlődés dinamikájának hatását már A. Marshall is felismerte 1900-ban, az ipari körzetekben (*district industrial*). Ezek a termelés „misztériumai”, amelyek végülis „demisztifikálódnak” (M. Bellandi 1986).

A helyi oktatási és kutatási tevékenységek is igyekeznek kielégíteni a helyi vállalatok igényeit, és jelentősen hozzájárulnak e rendszer területi újratermelésének globális folyamatához.

A termelés térbeli koncentrációja — amely számos előnyt nyújt — az agglomerálódás mértéktelen fejlődése következtében, ugyanakkor hátránnyá is válhat. Az agglomeráció gazdaságtalan tényezői vezettek a régi ipari régiók visszaeséséhez, és módosítják a jelenkori telephelyválasztás iparpolitikáját. A tevékenységek földrajzi agglomerálódásának negatív hatásai két különböző forrásból erednek: társadalmi-politikai, illetve gazdasági.

A tisztán gazdasági tényezők könnyen elkülöníthetők egymástól; a természeti környezet szennyezése és leromlása, a közlekedési hálózatok túlterheltsége (utak, tömegközlekedés stb.), a nagyvárosok túlszűfolttsága (beleértve az információ áramlásának nehézségét), az ingatlan-árak mértéktelen emelése és a közszolgáltatások költségeinek növekedése. A társadalmi-politikai problémák összekapcsolódnak a munkaerő-viszonyokkal, amelyek egyre inkább megmerevülnek (a bérekkel kapcsolatos kollektív megállapodások, a munkaerő szabályozása és más ellentétek a tulajdonosok és a bért munkások között). Minél több a tényező, annál nehezebb a termelési rendszer alkalmazkodása az új közgazdasági, műszaki és társadalmi feltételekhez. A várospolitikák — amelyek jobbra mutatják az erőviszonyokat — a szabályzatok, törvények változtatásaival (földhasználat, környezetvédelem stb.) és az adózással maguk is növelhetik a termelés költségeit, és így kedvezőtlen „klímát” teremthetnek.

A térbeli koncentráció a takarékoskodás jelentős forrása, amely a központok felgyorsult növekedésével később a gazdaságtalan működés okává válhat.

E gazdasági veszteségek felhalmozódása a nagy agglomerációkban felgyorsítja a gazdasági tevékenységek decentralizációs folyamatát. Ugyanakkor a tevékenységek áthelyezésére csak abban az aktuális pillanatban kerülhet sor, amely jelentős változást tételez fel a termelési szervezetben, és amely összekapcsolódik általában a műszaki fejlődéssel és a munkamódszerek változásaival. Ezt a kedvező pillanatot jelezte az új ágazatok, új termékek megjelenése, és az új technológiák szélesebb körű elterjedése az 1950-es és az 1960-as években a fejlett országokban.

Az új ágazatok szabadon választhatták meg telephelyeiket, mivel igényeik különböztek a fordista periódus tömegtermelésének ágazati feltételeitől. Néhány ágazat és néhány termék teljesen új volt (mint pl. a félvezetők, a hírközlés eszközei). Az innovatív vállalatok maguk találták fel ezeket az új termékeket, hozták létre saját termelőeszközeiket és gyártották az alkatrészeiket, félkésztermékeiket is (Scott, Storper 1987). Az új ágazatok vállalatai annak érdekében, hogy kikerüljék az iparosodott régiók nehézségeit, az agglomeráció veszteségeit — amelyek a kedvezőtlen társadalmi-politikai környezetben a termelés új terheihez adódnak — számukra vonzóbb helyet keresnek a hagyományos ipari térségekben kívül. E térségekben a termelést új alapokra (társadalmi, politikai, gazdasági) helyezhetik.

A. Scott szerint új földrajzi környezet formálódik ki, amely lehetővé teszi az új ipari komplexumok, például a tudományos parkok megjelenését. A kezdeményező telepítésből kiindulva — amely akár a hadiiparral volt kapcsolatban, akár egy nagy vállalattal vagy a helyi, egyetemi vagy más politikai törekvéssel — a növekedéssel az új szervezeti forma (vertikális és horizontális dezintegráció) előnyben részesítette, létrehozta a helyi munkaerőpiacot, és kialakította az agglomeráció gazdaságosságát. Így mint egy megindult lavina, a növekedési centrumok egyre nagyobbak lettek, tevékenységük egyre inkább diverzifikálódott, és kisugárzásuk egyre erősödött.

Amilyen mértékben folyamatossá vált a növekedés, olyan mértékben vetődött fel újra a hatékonyság és a működés kérdése ezekben az új térségekben. Az első időszakban, ha a piac azt lehetővé tette, a beruházások intenzifikálása, a vertikális reintegráció (az újbóli egyesítések, összevonások) és a termelés szabványosítása volt az alkalmazott stratégia. Mindez együtt járt a szakképzettség szintjének visszaesésével.

A második időszakban a földrajzi dekoncentráció vált elkerülhetetlenné. Bizonyos termelési folyamatok begyakorlotta válása (mint az összeszerelési folyamatok, a félvezetők tömegtermelése stb.) lehetővé tette a termelés térbeli átstrukturálódását. A termelők — keresve a további megtakarítások lehetőségeit — a már szabványosított és mindennapossá vált termelést a periférikus területek felé irányították, ahol nagyon olcsó és bőséges munkaerőt találtak (női, bevándorló, és a mezőgazdaságból újonnan felszabaduló munkaerőt), és a berendezkedés is kevésbé volt költséges. E térségek a fejlett országok kevésbé iparosodott zónái, vagy a Harmadik Világ (a fejlődő országok) voltak. A növekedés elmozdult centrumai a csúcstechnológiájú iparra épültek, viharos gyorsasággal fejlődtek, de ugyanakkor beágyazódtak a társadalmi, térbeli és nemzetközi munkamegosztásba (Scott 1987 a,b).

Néhány általános megjegyzést tehetünk a telephelyválasztás problémáival kapcsolatban. Először is megállapíthatjuk, hogy két, egymást váltogató folyamat jellemzi a csúcstechnológiájú iparok térszerveződését: a tevékenységek földrajzi koncentrációja, majd később dekoncentrációja, annak érdekében, hogy elkerüljék az agglomerálódás veszteségeit. A második szakasz attól a pillanattól kezdődik, amikor azt a termelés szabványosítása lehetővé teszi.

Ez a ciklikus kettősség különböző módokon, de ugyanolyan elvek szerint újra és újra ismétlődik a kapitalizmus gazdaságtörténetében, így a termelés új és új terei bontakoznak ki és a régiék vagy megújulnak, vagy pusztulásra vannak ítélve. A belső törvényeket a termelés technikai, társadalmi és politikai viszonyai határozzák meg.

Azt is megállapíthatjuk, hogy az elméleti szakemberek nem tudnak átfogó és teljes magyarázatot adni a technopoliszok térségeinek megválasztását meghatározó elemek komplexitására. Vagyis hiányosnak érezhetjük a magyarázatot: az ugyanolyan feltételekkel rendelkező térségek közül miért csak bizonyos régiók indulnak fejlődésnek. A térbeli dinamikus fejlődés komplex kérdés. Ahhoz, hogy jobban megragad hassuk a csúcstechnológiájú tevékenységek térbeli megoszlását eredményező erők logikáját, még aprólékosabban kell tanulmányozni a külső és belső mechanizmusok egybeesését.

Fordította: Barta Györgyi

A fordító jegyzetei

¹ *Spin-off hatás, vagy kirajzás*

A vállalat fontos szakemberei kilépnek a vállalatból, és önálló tevékenységbe kezdenek. Ezen a szálon haladva ki lehet következtetni azt a hatást, amelyet egy működő nagyvállalat jelentett az új vállalatok, vállalkozások megszületésében. Az új vállalatok általában ugyanahhoz az ágazathoz tartoznak, mint az indítást jelentő eredeti vállalatok. Közöttük gyakran kereskedelmi és technológiai kapcsolatok alakulnak ki. Ez a folyamat is kedvez az ipari tér növekedésének.

² *Fordizmus*

A taylori logikából született a fordizmus (Henry Ford neve után), amely elsősorban egy munkaszervezeti formára vonatkozik. A futószalag elvén alapszik, amely a gépi összeszerelés üteméhez igazodik. H. Ford vezette be az alkatrészek és a termékek szabványosítását, amely az olcsó termékek tömegméretű termelésének feltétele. A fordizmus lényege makroszinten megfogalmazott gazdaságpolitika, amely a tömegtermelés és a tömegfogyasztás közötti összefüggést hirdeti. A növekvő bérek a kereslet kibővülését eredményezik, amely feltétele a termelési növekedésével bővülő termelés realizálásának, és ezáltal a profit állandó emelkedésének. 1945 után a Ny-i fejlett világban az államok gazdaságpolitikái a fordizmuson alapultak.

Az 1970-es évek elejétől a fordizmus válságba jutott, szükségessé vált ezt a rendszert rugalmasabb gazdaságpolitikával felcserélni.

³ *Méretgazdaságosság* (économies d'échelle; economy of scales)

A. Marshall vezette be a méretgazdaságosság fogalmát: a termelési költségeket csökkenti a sorozat-nagyságból adódó megtakarítás. A termelés bővülésének bizonyos szintjén túl ezek az előnyök eltűnhetnek (pl. amikor az adminisztráció mérete és nehézsége inkább gátja a hatékonyság növelésének).

⁴ *A változatosság gazdaságossága* (économies de variété; economies of scope)

A változatosság gazdaságossága újkeletű fogalom. Ezek a megtakarítások olyan vállalatokban keletkeznek, ahol azonos technológiával többféle terméket állítanak elő. Számítások bizonyítják, hogy azokban a vállalatokban, ahol két terméket állítanak elő, az egy-egy termékre jutó termelési költség kevesebb, mintha a két terméket két elkülönült vállalatnál állítanák elő.

Az is nyilvánvaló, hogy a méretgazdaságosság és a változatosság gazdaságossága, bizonyos esetekben, egymással szemben ható tényezők.

⁵ *Taylorizmus*

F. W. Taylor (1856—1915) jelentős szerepet játszott a munka tudományos megszervezésében. Az egyén által végzett munka elemzésétől eljutott a vállalati vezetés tudományos szervezéséig. A taylorizmus célja az volt, hogy hatékonyabbá tegye a munkát: a munkásokat szelektálta a munkavégzési képességük szerint, bevezette a feladatoknak megfelelő specializálódást, a munkafolyamatot elemeire bontotta a megfigyelés szigorú módszere segítségével. Ebben a rendszerben a szakképzetlen munkások is egy meghatározott feladatra specializálódtak. A taylori elvek szerint szétválasztva a mérnöki és a hivatali munka, a gépi szakmunkát végzők elkülönültek, az összeszerelő betanított munkástól.

⁶ *Agglomeráció*

Az agglomeráció többértelmű fogalom. Földrajzi-urbanisztikai értelemben összetömörült településegységtest jelent.

A telephely-elméletben a termelés egy szűkebb területen való koncentrálódására utal. Itt ez utóbbiról van szó (Illés Iván: Regionális gazdaságtan c. tankönyve alapján).

⁷ Szuburbanizáció

A lakosságnak a város belsejéből az elővárosokba történő kiköltözése.

⁸ Orange County: Los Angeles-től délre, Los Angeles és San Diego megyék között mintegy 25 község tartozik az Orange Countyhoz az USA-ban.

Irodalom

- Bellandi M. (1986) The Marshallian Industrial District, Florence, Université de Florence, Dépt. des Sciences Economiques, Studie
- Buswell R. J., Lewis E. N. (1970) The Geographical Distribution of Industrial Research Activity in the United Kingdom. *Regional Studies*, 4.
- Coase R. H. (1937) The nature of the firm, *Economica*, 4.
- Enrietti A. (1983) Industria Automobilistica: la Quasi integrazione verticale come modello interpretativo dei rapporti tra imprese. *Economia e politica industriale*. N° 38.
- Houssiaux J. (1957) Le concept de quasi-intégration et le rôle des soustraitants dans l'industrie, *Revue Economique*, N° 3.
- Javet H. (1983) Chomer plus souvent en région urbaine, plus longtemps en région rurale, *Economie et Statistique*, 153.
- Leborgne D., Lipietz A. (1988) L'après-fordisme et son espace, *Les Temps Modernes*, N° 501, 75—114.
- Malecki E. J. (1986) Research and Development and the Geography of High Technology Complexes, In Rees J. (ed.) *Technology, Regions and Policy*, Totowa, N. J., Rowman & Littlefield.
- Marshall A. (1900) *Elements of Economics of Industry*, New York, Macmillan.
- Norton R. D., Rees J. (1979) The product cycle and the spatial decentralization of American manufacturing, *Regional Studies*, 13.
- Perrin J. C. (1989) Milieux innovateurs: éléments de théorie et typologie, Aix en Provence, Notes de Recherche N° 104, Centre d' Economie Régionale.
- Piore M., Sabel C. (1984) *The second industrial divide*, New York, Basic Books.
- Planque B. (1983) Innovation et développement régional, Paris, *Economica*, 184 p.
- Pottier C. (1985) La localisation des activités de pointe en France, Paris, Université de Paris I, Dossiers Centre E. E. E.
- Scott A. J. (1987a) Industrial organization and location: division of labor, the firm and spatial process, *Economic Geography*, 63.
- Scott A. J. (1987b) The Semiconductor Industry in South-East Asia: Organization, Location and the International Division of Labor, *Regional Studies*, 21.
- Scott A. J. (1988a) Division du travail et développement territorial, Benko G. B. (ed.) *Les nouveaux aspects de la théorie sociale*, Caen, Paradigme.
- Scott A. J. (1988b) New Industrial Space, Londres, Pion, 132 p.
- Scott A. J., Storper M. (1987) Industries de haute technologie et développement régional: revue critique et reformulation historique, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N° 112.
- Scott A. J. (1988) *Metropolis, From the Division of Labor for Urban Form*, Los Angeles, University of California Press, 39.
- Stöhr W. B. (1986) Territorial Innovation Complexes, in AYDALOT P., *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.
- Storper M. (1985) Oligopoly and the product cycle: essentialism in economic geography, *Economic Geography*, 61.
- Vernon R. (1966) International investment and international trade in the product cycle, *Quart. J. Econ.*, 80, 190—207.
- Walker R. (1988) *The Geographical organization of Production-systems, Environment and Planning D: Society and Space*, 6.
- Williamson O. E. (1975) *Markets and Hierarchies — Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.

KÖNYVAJÁNLÓ

VÉG KIÁRUSÍTÁS I.

**(Válogatott társadalomföldrajzi tanulmányok,
1959 – 1972)**

Beluszky Pál

A szerző geográfus, az MTA Regionális Kutatások Központja tudományos főmunkatársa, a társadalomföldrajz művelője. Főbb kutatási területei: településföldrajz, a településpolitika elmélete és gyakorlata, a hátrányos helyzetű területek, történeti földrajz, a közigazgatás földrajza. Tanulmányainak többsége közvetlenül kapcsolódik valamely fontos társadalmi kérdéshez: a falusi települések sorsának alakulásához, a hátrányos helyzetű területeken élők gondjaihoz, a tanyafelszámolódás folyamatához, a településpolitika kérdéseire, sajátos nagytájunk, az Alföld „máságához”.

Jelen válogatás a szerző 18, 1973 és 1989 között megjelent tanulmányát tartalmazza. Többségük kevesek által olvasott szakfolyóiratokban, évkönyvekben, konferencia-beszámolókból látott napvilágot, s ma már jobbra hozzáférhetetlenek, pedig — reményeink szerint — a ma gondjairól is szólnak. A válogatás négy témacsoportot ölel fel: a tudománypolitika, az Alföld, a tanyák és falvak, valamint a településpolitika kérdéseit. A tervezett második kötetbe pedig a városokkal, a régiók-megyék s a közigazgatás kérdéskörével, a hátrányos helyzetű területekkel s kutatómódszertani kérdésekkel foglalkozó tanulmányok kerülnek.

Terjedelem: 272 oldal + 16 db kép (50 ábra, 51 táblázat)

Ára: 270 Ft

KÖNYVJELZŐ

SZÉP-E A KICSI?

Rural Enterprise. Shifting Perspectives on Small-Scale Production (1991)
Edited by Whatmore, S., Lowe, P. and T. Marsden (Critical Perspectives on Rural Change Series III.), London, David Fulton Publishers

Az 1970-es évek nagy világgazdasági-szerkezeti átalakulásának egyik vonása a kisvállalkozások új fellendülése volt. (Ebből hazánk, az állami tulajdon túlsúlya, s az állami vállalatok növekedési törekvései miatt, 1989-ig kimaradt.) A jelenségnek nagy a közgazdasági szakirodalma: az okokat főleg a piac megváltozásában lelik. A tömegtermelés termékeivel alapvetően már ellátott fizetőképes piac további szélesítése a minőségi kínálatbővítéssel, a sokszínűvé váló keresletre történő rugalmas reagálással vált lehetővé — s ebben (különösen a fogyasztási cikkek előállításában) a kisvállalkozások gyorsabbnak, életképesebbnek bizonyultak. Mindez a települési dekoncentrációt is elősegítette, és egyik (nem egyetlen) gazdasági háttérét adta az 1970-es, 1980-as évek dezurbanizációs folyamatainak. A legfejlettebb ipari országokban a népesség-növekedés főleg a rurális térségekben jelentkezett, mivel itt került sor foglalkoztatás-bővítésre; a leginkább összeomló, hagyományos nehézipari-nagyipari struktúrák a nagy ipari agglomerációkban vezettek munkanélküliséghez.

A hét tanulmányt tartalmazó kötet faluszociológiai irányú: a falu és a kisvállalkozás társadalmi kapcsolatát elemzi. Egyszerűsítésekkel él: azokkal a kisvállalkozásokkal foglalkozik, melyek a falu polgárai tulajdonában vannak, tehát a helyi társadalom jelentős szervező erejét jelentik. (A valóságban persze a

rurális térség gazdasági egységei gyakran nagyvállalatok helyi telepei.)

A szerkesztők hipotézise, hogy a kisvállalkozások újra terjedőben vannak a világ minden részén. A tanulmányok sok formát sorolnak fel: a családi farmok nem csökkenő jelentőségét; a hagyományos parasztgazdaságok alkalmazkodóképességét és fennmaradását a Föld nagy részén; a második gazdaság kisvállalkozásait; a speciális piaci igényeket kielégítő modern kisvállalkozásokat stb. Közgazdasági elemzések híján arra nem kapunk választ, hogy a kisvállalkozások gazdasági súlya is növekszik-e, társadalmi fontossága azonban feltétlenül megérdemli a kutatói figyelmet.

A témának gyakorlati jelentősége is van hazánkban, ahol a nagy, kollektív tulajdonban lévő gazdasági szervezetek gyorsan bomlanak le.

A kisvállalkozásokat a kötet három szempontból vizsgálja: a) termelői szervezetként, b) társadalmi szervezetként, c) kormányzati politika alanyaként. A regionális kutató egy negyedik szempontot is követhet implicit módon: a kisvállalkozásoknak a regionális- és településfejlődésre gyakorolt hatását.

A kötet fontos tudományos megállapításokat tesz. Az *első a kisárutermelés* fennmaradása a modern kapitalizmusban (T. Marsden tanulmánya). Kétségtelennek tűnik, hogy a tőke-koncentráció a mezőgazdaságban a

marxizmus által megjósoltnál jóval kevésbé haladt előre, a kisárutermelés nem „szüli napról-napra” a kapitalizmust. A kisgazdaságok nagy tömege marad fenn (főleg persze a gyengén fejlett országokban) kapitalizálódás nélkül, a család eltartását biztosítva. A második, hogy a falusi kisvállalkozások gyakran a mezőgazdaságból nőnek ki, annak termelési hagyományaira s korábbi területi szervezeteire támaszkodva. Két igen eltérő területről készített dolgozat szolgál például, Olaszországból (*R. Paloscia*) és Bolíviából (*C. Sage*). Hozzátehető, hogy a jelenség a kelet-ázsiai „kis tigrisek” (újjonnan iparosodó országok) esetében is kimutatható. Ez azzal magyarázható, hogy a posztmodern gazdaságban a kézműipari eljárások mind egyes vezető iparágakban (pl. mikorelektronika), mind a fogyasztási cikkek iparában újra polgárjogot nyernek.

Magyar szerzője is van a kötetnek: *Kovács Imre* „A falusi Magyarország kisvállalkozásainak újrafelfedezése” c. jó dolgozatával. Főleg a háztáji és kiegészítő gazdaságokkal foglalkozik, rövid utalással az éppen kezdődő átmenetre. Amellett, hogy a nyugati olvasók számára szakszerű betekintést nyújt az 1980-as évek sajátos magyar szocializmusába, a második gazdaság jelentős szerepét is bemutatja a falusi vállalkozásokban. Ez talán a *harmadik* (más dolgozatban is előforduló) általánosítható tanulság: a második (informális, párhuzamos) gazdaság általában nagy szerepe, főleg a periférikusan fejlett és fél-periférikus országokban.

A falusi vállalkozásokkal kapcsolatos kormány-politikákat két esettanulmány: Írországé és Nagy-Britanniáé mutatja be. Ha a két ország agrár-jelentőségét nézzük: talán nem a legszerencsésebb választás. Nagy-Britanniában a falusi fejlesztés fő szektorai a turizmus és a szolgáltatások, Írországban a mezőgazdaság. Érdekes, s Közép-Európában tanulságos lehet, milyen szerepet játszott az — igen erős — ír populizmus az ír kisgazdaságok támogatásában, a nemzeti kistőkés réteg kialakítására való törekvésekben.

Arra végül is nemigen kapunk választ, hogy „szép-e a kicsi”? Vajon a kisvállalkozásoknak valóban renaissance-át éljük? Mennyiben függ például a kisárutermelés fennmaradása gyorsan változtatható, piacon kívüli tényezőktől (állami támogatások, védővámok)?

Mennyire függenek a kisvállalkozások a nagy-szervezetektől (pl. a mezőgazdaságban a nagy agribussiness láncoktól)? Mennyire köszönhetik fennmaradásukat a városi gazdaságokból húzott jövedelmeknek (kétlaki ingázók, második gazdaság esetében)? Vajon nem annak köszönheték-e virágzásukat, hogy a szerkezeti változásokra a nagyvállalatoknál gyorsabban reagálnak, de a nagyvállalati alkalmazkodás megtörténvén, ez utóbbiak ismét előnyömlnek? (V.ö. Észak-Olaszország újabb pozícionyerése a „Terza Italia”-va szemben.) Szóval: nem derül ki, hogy „szép-e a kicsi”, de az eddigieknél mélyebb és szélesebbkörű kutatói figyelmet bizonyval meg érdemli.

Enyedi György

TELEPÜLÉS — KÖZGAZDASÁG — KULTÚRA

*Településmenedzsment**Nyitray Réka (1992)**Közgazdasági Kiadó, Budapest*

Közgazdász, jogász, archeológus és literátor tudattal, lélekkel és rációval megírt kötetet vehet kezébe, aki ebben a moslékként hőmpolygó kiadvány-áradatban fölfedezi *Nyitray Réka* munkáját, amely *Település — közgazdaság — kultúra. Településmenedzsment* címen jelent meg a KJK-nál. A szerzőnek és kötetének talán legfontosabb vonása, hogy kivételes tudományetikai álláspontot sugároz, méghozzá abból a fajtából, amire igen nagy szükség van mostanság. Nem technokratikus okoskodás, nem bürokratikus ésszerűsítési akarnokság szól ebből a műből, nem „elvont” távol-ságból és „tisztá” racionalitásból építkező gondolkodás, hanem az a mindennapi létre koncentrálni képes együttérés, amely biztos hajol közel az olvasóhoz, s ezt a gesztust a politikusoktól, gazdaságoktól, a településfejlesztőktől és jogászoktól is elvárja.

Egy tudományos munkáról van szó, amelyben nem teng túl a meggondolandó érvek helyetti „népművelői” búbjosság, viszont logikája emberléptékű, egymásba kapcsolódó eszmeláncokra fűzött gondolatok sorjáznak benne. Elsősorban arról, hogy a településfejlesztés vagy -fejlődés súlypontját a túlfavórizált iparvárosiasítás után immár a falusi-kisvárosi fejlesztésre kéne átállítani, a gazdasági tervezés és a településtámogatás érdekeltségének erre a társadalmi mezőre kívánatos mostantól irányulni. Máskülönben a vidéki települések társadalmi erejének és bensővé vált önszervező képességének olyan enrgiáit pusztítjuk el, amelyeket utóbb sem létrehozni, sem újjáteremtteni nem fogunk tudni már.

A „programozott száguldás” ellen szól a szerző, az „ördögszekér” mozgását idézve, s a kénytelenségből vagy kibontakozni képtelenségből meglapuló termelő tevékenység nevében és védelmében érvel. Elkötelezett és morális önvizsgálatra, demokrtikus közérzületre ösztönöz a szerző, aki maga is gyakorolta ezeket a műgyetemi oktatásban, az ökológiai csatározások közepette, a szociálpolitika képviselésében vagy a kultúrtörténet faggatása közben. A kultúrával való szerves együttélés keresésére, s az értelem méltóságának tiszteltére késztet, mégpedig a paraszti gazdaságot szemlélve, ahol a legtöbb „intézményes jótévőnek” a legritkább esetben jut eszébe, hogy az önszervező erőben, a mikrogazdaság szellemi és manuális örökségét tiszteletben tartva képzelne el „fejlesztést”. Nyitray Réka gondolkodásában és könyvében egy határozott „ökológiai etikára” törekvésről, a termelési racionalítások emberi minőségjelzőiről van szó, amely nem tanítható, nem is követelhető, mégis meg kell fogalmazni mint célt, megérzékíteni és sugalmazni kell, hogy közkinccsé váljon.

A kötet anyaga valamiféle új, fölöttébb szükségessé vált határtudomány alapelveit fekteti le. A tértudomány, az eltérő társadalmi terek szervezéstudománya, a „jóléti” emberföldrajz, a természeti és a társadalmi kapcsolatok anatómiája, kultúrtörténete, földrajza és pszichológiája alkotja elemeit e könyv vázá-
nak. A mindenütt (valamilyen mértékben okvetlenül) meglévő társadalmi önerő fölbecsülése, a települési öngazgatás funkcióinak

körülírása, az archaikus közösségiség és a mai magyar helyi társadalmak személyközi kommunikációs rendszerének összehasonlító vizsgálata, valamint az igazgatási racionalitások keresésének lehetősége szervezik a kötet mondandóját. Egyszerre szelíd rekviem New Yorkért és a monumentális, méretbeteg nagyvárosokért, meg szolid hozsanna is a fejlődésben visszamaradt kistelepülésekért. Mindkét esetben arról van szó ugyanis, hogy a települések helyi társadalma különböző módon ugyan, de nagymértékben korlátozott saját személyiségjogai birtoklásában, védelmében, képviseletében. Nem „szocialista” vagy „imperialista” társadalmakról ír tehát, hanem valódi vagy lehetséges közösségek túlélési esélyeiről, szembeszállva azokkal a fejlesztési elképzelésekkel, amelyek „adakozói akaratnyilvánítással” hatnak inkább, mint a szerves fejlődés adott állapotának tudomásulvétele és felhasználása útján.

Nem csupán ihletett, de mélyen (szinte „mezítlábasan”) személyes élményekből is építkező könyv ez. Bizonyos értelemben összegző, ugyanakkor továbbgondoló is, szintetikus is: képes arra, hogy a korhű gondolatokat, az ökológiai sejtéseket és a tudományos fantasztikumot úgy tegye próbára, hogy végigjárja az archaikus palotagazdaságok helyszínét, átéli a tér és gazdálkodás körülményeit a Lappföldön, majd régészeti dokumentumokban búvárkodik, s összehasonlítja a magyar falusi palotagazdaságokat a mai gazdálkodási logikákkal — vagyis keresi az értelmét és a mechanizmusát, modelljét és mintáját annak, ami bevált, ami évszázadokig értékeket termelt és önértékén mérte a gazdaság főszereplőjét, az egyént.

A kötet kultúrtörténeti íve impozáns gazdaságlogikai vázat ad, ugyanakkor fölpiszkálja az olvasó figyelmét a térbeliség szemléleti reformjára, az önigazgatás szükségességének és alternatíváinak elfogadására is. Köz-

ben korrekt, etikus szerepvállalásra, küzdésképes irányítási modell megtervezésére, észszerű hatékonyság garanciáinak megteremtésére serkent, éppoly etikus szerepvállalást vár el az irányítóktól, az értelmiségiektől, a „paloták” lakóitól, mint amelyet a működő falugazdaság „vállalkozóitól”.

Nyitray Réka, miközben egy sajátosan evlági és etáji térbeliséget keres, az ókori és középkori civilizációk életmódbeli, munkaszervezési és igazgatási gyakorlatát tekinti át, a kultúrtörténeti anyagon vagy saját empirikus élményeinek erejével bizonyítja, mit tesz a szerves szemlélet a közösségi kultúrák irányításában, gazdagításában, s mit jelent a helyi kultúrák tartalma a szervezeti-munkamegosztási logikában. Úgy véli, ma már elodázhatalan a gazdaságetika és a helyi irányítás intézményi mechanizmusainak összevetése az életmódbeli, építészeti, ökológiai sajátosságokkal. A morálisan megbízható, menedzselésre képes közösségi igazgatás lehetősége és a tradicionális értékeihez ragaszkodó társadalmi erőter harmonikusabb összeillesztése azokat a túlélési és jövőépítési modelleket segítheti, amelyekre tagadhatatlanul nagy szükség van. Kötetében komplex képet ad ezekről az együtt és egymás ellen működő jelenségekről, hiányosságokról és lehetőségekről.

Tudomásom szerint ilyen alapállású, ilyen vállalású szakirodalom igen ritka ma Magyarországon. Annak ellenére, hogy a helyi társadalmak vizsgálatában születtek megfontolandó igazgatáspolitikai alapvetések (pl. Pálné Kovács Ilona: *Helyi politika* c. kötete), és hogy az ökológiai mozgalmak irodalma szintúgy aggodalmak és kibontakozások dimenziói közt keresi útjait (mint a *Zöldár* és hasonló szövegválogatások), Nyitray Réka kötete mégis több ezeknél annyiban, hogy az érintett nyolc-tízféle tudományterületnek, ill. azok oktatásának lehetne alapvető fontosságú kézikönyve. Az emberléptékű és emberközpontú

településtudomány kialakítása, az uralmi bürokratizmus szakszerű működtetése és főleg a helyi társadalmak életképességének serkentése olyan mögöttes-távlati céljai e könyvnek, amelyek épp a fölöttébb hiányzó gondolati és történeti perspektívák révén alakíthatják az olvasónak nemcsak szemléletét, meggyőződését, de magatartását, öntudatát is. Erre pedig épp akkor van a legnagyobb szükség, amikor a politikai legitimitás és a sietős polgárosodás olyanfajta menedzsment kialakulását segíti elő napjainkban, amelynek sem uralmi szakszerűsége, sem valódi társadalmi legitimitása, sem tradicionális értékszempontjai, sem pedig piaci modernizációs törekvései nem azon az úton haladnak, amely az emberi és történeti-kulturális értékek korrekt megbecsülése felé vezet.

Nyitra Réka munkája a krétai palotakultú-

rák gazdasági logikájától a mai magyar falu átalakítási trendjeiig ível: a szerves, hagyományteremtő kultúrától az önszerepének fölismerésére kész és merész új életminta-keresésig, amelyet eddig (különösen a településfejlesztés igazgatási elmaradottsága miatt) nem fogalmaztak még meg. Ezután azonban már egyetlen politikus vagy tervbürokrata sem hivatkozhat arra, hogy ez a szemléletmód hiányzott a korszak gondolkodásából. Az elméleti településtudomány és a konkrét életterrel ritkán találkozó menedzsment most olyan empirikus és történeti indítást kaphat e kötet által, amelynek nyomán nem lehet már valamiféle „demokratikus” etika nevében félremenedzselni a települések térségi együttműködési rendszerét. Azaz, lehet, de nem az elméletre hivatkozva...

A. Gergely András



TÉR ÉS TÁRSADALOM

└────────────────── Legyen TÁRSa

ÖNKORMÁNYZATI PERSPEKTÍVÁK TÖRTÉNELMI TÁVLATBÓL

Kajtár István (1992)

Magyar városi önkormányzatok (1848—1918),

Területi és települési kutatások 9.

Akadémiai Kiadó, Budapest

Kajtár István bizvást adhatta volna munkájának a szaktörténeti, a szakmai követelmények miatt távolságtartó hűvös könyvcíme [Magyar városi önkormányzatok (1848—1918)] helyett a recenzió piacibb, és valljuk be, reklámízűbb címét. Azonban míg a szerzőt címválasztásban is köti a szakmai tárgyilagosság követelménye, hiszen ez a könyv a magyar polgári városi önkormányzat monográfiáját kívánta *sine ira et studio* a vizsgált időszakban megírni, addig a recenzió megvan az alkotói szabadsága, hogy más szempontból más szemüvegen keresztül olvassa és méltassa, vagy éppen kritizálja a művet.

Tudományosabb igényű munkák minősítésének egyik szempontja azok időszerűsége. Ebből a szempontból a könyv kétségkívül időszerű, hiszen az önkormányzatok működését valamennyien csak most tanuljuk. Kajtár István külön érdeme, hogy a téma feldolgozását akkor kezdte meg, amikor önkormányzatokról a magyar közigazgatásban még szó sem lehetett. Úgy tűnik, tehát kutatni nemcsak azt kell, ami éppen piacképes az adott pillanatban. A tudományos munkával szemben támasztott másik, szigorúbb kritérium a gyakorlati felhasználhatóság. Azonban bármilyen meglepő, ez a történeti munka, ebből a szempontból is kiállja a próbát. A szerző ugyanis a jogintézményeket társadalmi összefüggéseikbe ágyazza bele, kimutatva, hogy egy bizonyos megoldáshoz milyen történelmi-társadalmi-politikai feltételek mellett jutottak el, és ez a módszer, párosulva az összehasonlí-

tó elemzéssel, alapot ad a mára is érvényes tanulságok leszűrésére.

Minden egyes monográfiának természetesen nagyon sok rétege van, amelyek különféle szakmai szempontokból fontosak lehetnek, jelen recenzió azonban arra az egy szempontra koncentrál, hogy mi az, amit az önkormányzatok szakemberei és a téma iránt érdeklődők felhasználhatnak a jelenlegi viszonyok alakításában, illetve a jelenlegi viszonyok megértésében.

Az előző bekezdésben említett, a jogintézmények leírásán túlmutató szemlélet jelenik meg az első fejezetben. Ebben rövid áttekintést kapunk az európai burzsoá önkormányzati jog alakulásáról. A modern városi jogok különböző nemzeti — angol, francia, porosz, osztrák — modelljeit egyrészt a középkori városi jogi tradíciók, másrészt a központi hatalomnak a jogalkotást centralizáló lépései, valamint az adott konkrét politikai feltételek hatására alakulnak ki. Az európai háttér felvázolásával a magyar megoldási kísérletek elhelyezhetők a korabeli törekvések között, továbbá áttekinthetővé válnak az alsótábla, a felsőtábla és a kormányzat küzdelmei. A különböző politikai áramlatok hatásának bemutatása, a törvénytervezeteket megfogalmazó küldöttek egész Európát átfogó tájékozottsága mindenestre érdekes adalék, hiszen nagyon elterjedt nézet az, hogy a polgári eszmék beáramlása Magyarországra a XIX. század második felében, vagy még később történt.

A következő, III—IV. fejezetekben tekinti át Kajtár István az önkormányzatokra vonatkozó

jogi szabályozást. Azt mondhatjuk, hogy jogtörténésztől meglepő, hogy a jogintézmények vizsgálatának viszonylag kevés, négy-öt fejezetet szentel. Úgy tűnik, a szerzőt a tényektől, a tényleges működéstől elválasztott tételes jogi szabályozás önmagában való szépsége és összefüggései kevésbé érdeklik, mint a jogszabályok tényleges működése. E történeti jellegű fejtegetések során mutat rá a szerző a korabeli szabályozás hiányosságaira. A korabeli jogi szabályozás krízisének több oka van. Egyrészt a válságnak van közjogi vetülete, ami abban foglalható össze, hogy a városok igényeltek volna egy külön városi törvényt, amely nem a megyékkel együtt kezeli őket. A városi törekvések azonban különböző okok miatt zátonyra futottak. A városok merev felosztása azonban a szerző által kidolgozott urbanisztikai mérőszámok alapján is indokolatlannak tűnik. Helyesen emeli ki azonban Kajtár István azt, hogy a konfliktus inkább közjogi jellegű, hiszen figyelembe véve a korabeli városi kommunális igények korlátozott voltát, legalábbis Budapest kivételével, a klasszikus hatósági jellegű városi jog képes volt a városigazgatás feladatait ellátni. Azaz úgy tűnik, ebből a szempontból a korabeli szabályozás adekvát volt a társadalmi viszonyokkal.

Bár a könyv fentebb ismertetett részei is tanulságosak, a városi önkormányzatok szabályrendeleti jogával, a városok szervezeti kereteivel, a városok rendőrségével foglalkozó fejezetek a gyakorlati problémákkal gyürkőző várospolitikusok, jogászok, szervezési szakemberek számára különösen érdekesek lehetnek. A városok szabályrendeleteinek szisztematikus feldolgozásával, elemzésével a történeti jogtudomány mind a mai napig adós, ezért Kajtár István munkája, amely több város szabályrendeleteit tekinti át, úttörő jellegű. Ezidáig csak a szabályrendeletek országos szabályozásáról rendelkezünk ismeretekkel,

e könyvnek köszönhetően azonban a jog „mikrofolyamataiba” is betekintést nyerhetünk.

Mivel az önkormányzatiságot valamennyien most tanuljuk, a gyakorlati élet számára fontos a múltbeli tapasztalatok megismerése, és mivel ez a gyakorlat nem folyamatos, hanem megszakított, célszerű az ezt feldolgozó irodalomra támaszkodni. Ebből a szempontból különösen fontosak azok a részek, ahol a szerző az önkormányzatok szabályrendeleteinek szabályozási tárgyait csoportosítja, (vagy) Pécs város szabályrendeleti joglakotási eljárását ismerteti, vagy éppen a városi rendőrség és a városi rendészet megszervezéséről szól. Nem lebecsülhető jelentőségű egy város életében a közgyűlés munkájának megszervezése, az interpellációs gyakorlat kialakítása. Mindezek vonatkozásában az olvasó részletes adatokat és bizonyos alapvető összefüggéseket találhat a vonatkozó fejezetekben. Ezen történeti tények és összefüggések ismerete hasznos igazságokat, ötleteket adhatnak azoknak, akik éppen a városi igazgatás problémáival küszködnek.

Míg a fentiek a városi igazgatás jogi „technikai” ismereteit bővítik és ezen technikai ismeretek a városok életének minden rendszerben, minden körülmények között részeit képezik, addig az önkormányzatok vezetőinek személyi összetétele politikai pikantériával is bír. A szerző több városra terjedően vizsgálja a vezető tisztségviselők és a tanácsnokok kontinuitását. A vizsgált időszakban a mindenkor hatalommal szemben az együttműködési készség tartósan bizonyult, a városi vezetők mindvégig nagyfokú „alkalmazkodási” képességről tettek tanúbizonyságot. Mindez persze interpretálható úgy is, hogy a városi vezetők megalkuvóbbak, de úgy is, hogy a „városi adminisztráció vezetése bizonyos mértékig »érzéketlen« a nagypolitikai változások iránt.” Ez a megfigyelés természe-

tesen a megyei igazgatással összefüggésben igaz, hiszen a megyéknél a kontinuitás jóval alacsonyabb.

A másik érdekes tény, amelyre a vezető tisztviselők pályafutásának elemzése során bukkan a szerző az, hogy a polgármesteri pozíciót betöltők pályafutása nagyon sajnálatosan alakul. A polgármesteri pozícióba aránylag idősebb korban, hosszabb városigazgatási tapasztalat után juthatott valaki, míg a megyékben gyorsabb közigazgatási karrierre lehetett számítani. Bár a polgármesteri jövedelem az adott korban elég tekintélyesnek számított és a presztízse is elég magas volt, az esetek döntő többségében az országos politikai karrier lehetősége a képviselőházi tagságnál véget ért. Ez a gyakorlat eltér az amerikai,

vagy éppen a Kajtár István által példaként említett német gyakorlatról.

A könyv utolsó fejezete a városi önkormányzatok vagyoni helyzetét tekinti át részletes, valamennyi városunkat átfogó táblázattal. Sajnálatos, hogy valószínűleg a könyv szerkesztési szempontjai miatt a roppnat érdekes és tanulságos fejezet ilyen rövid maradt, különös tekintettel arra, hogy a szerzőnek a könyvben feldolgozott adatokon túl is vannak ismeretei a korabeli városgazdálkodás helyzetéről.

E hiányosságtól eltekintve azonban az önkormányzati múlttal megismerkedni kívánók, valamint azok, akik ötleteket keresnek problémáik megoldására, ezt a könyvet nagy haszonnal forgathatják.

Maczonkai Mihály





A PARASZTI POLGÁROSODÁS ÉS A NÉPI KULTÚRA TÁJI MEGOSZLÁSA MAGYARORSZÁGON (1880—1920)

Kósa László (1990)

Kossuth Lajos Tudományegyetem, Debrecen

Alighanem kevés komolyabb, nehezebb és aktuálisabb egyszemélyes vállalkozás született az elmúlt években a néprajztudomány területén, mint Kósa László munkája. A közel 600 oldalas mű ugyanis nem szól kevesebbről, mint amit címében is megfogalmaz: a magyar paraszti kultúra és társadalom polgárosodásáról négy évtizedet felölelően.

A választott kérdéskör, a polgárosodás, a magyar társadalomfejlődés egyik kulcskérdése, a választott időszak a polgárosodás folyamatának egyik legfontosabb, s egyúttal a parasztság történetének egyik legmeghatározóbb fejezete: ekkor jelenik meg először a magyar parasztság önálló kulturális arculattal rendelkező társadalmi csoportként, amely már tényező a politikai mezőben is, s — nagyrészt a néprajztudomány intézményesülésének következtében — ekkor alakul ki s rögzül hosszú időre a néprajztudományban és a közvéleményben a magyar parasztság „klasszikus” képe, egy-egy tájegység jellegzetes vonásaival együtt.

A választott feladat hatalmas és szerteágazó anyag alapos ismeretét, feldolgozását kívánja meg, amihez pontosan rögzített szempontok és gondosan definiált fogalmak szükségesek. A könyv első része ezt a feladatot végzi el.

A könyv bevezető részében a szerző a téma választást s a tárgyalás legfontosabb szempontjait járja körül. A választott téma interdiszciplináris, több tudományágat átfogó megközelítést — szinte „teljességet” — igényel. A néprajztudomány a paraszti polgárosodás vizsgálatához nem nyújt megfelelő

szempontokat — lévén a kérdéskör e diszciplína számára periferikus jelentőségű — jóllehet gazdag ismeretanyagot halmozott fel a tárgyalt időszakban a parasztság életére, kultúrájára vonatkozóan. A polgárosodás jelensége ugyanakkor a szociológia, a történettudomány számára központi kérdés, így természetesnek tűnik ezen tudományok, elsősorban a szociológia, szempontjainak beemelése a vizsgálatba. S mivel a polgárosodás a társadalmi élet s a kultúra legkülönbözőbb oldalait átható és átalakító folyamat, vizsgálatához a társadalomtudományok által felhalmozott ismeretanyag jó része hasznosítható. A munka ezt kísérli meg: az elsősorban szociológiai szempontokat alkalmazó kérdésfeltevés s elemzés gazdag néprajzi és történeti anyag feldolgozásán alapul.

Egyvalamit mégis megtart a munka a hagyományos néprajzi megközelítés szempontjai közül: a regionális szemléletet — a könyv második része a paraszti polgárosodás alakulását történeti-földrajzi nagytájak áttekintésén, elemzésén keresztül mutatja be.

A munka első része az alkalmazott szemlélet körülhatárolása mellett áttekinti e táji megközelítés tudománytörténeti előzményeit, s számot vet a kérdéskör s a megközelítés legfontosabb fogalmi, módszertani problémáival, tisztázatlanságaival.

A magyar néprajztudomány a 19. században fedezi fel a magyar nép horizontális tagolódását, az eltérő táji adottságok feltérképezése ettől kezdve programszerűen zajlik, alapvető terminológiai, szemléleti kérdések azonban a

tudományon belül szinte mindvégig tisztázatlanok maradnak. ebből ered az a zűrzavar, ami e kérdéskör vizsgálatánál a legfontosabb fogalmak tekintetében (táji csoport, néprajzi-etnikai csoport, etnokulturális csoport; földrajzi táj, régió; polgárosodás) a tudományon belül található. (A mindmáig általánosan, de reflektálatlanul, többféle értelemben használt fogalmak tisztázása iránti igény tulajdonképpen a határok kérdését veti fel a legkülönbözőbb területeken: hol húzhatók meg egy régió határai a térben, hol válik el a polgárosodás a hagyományos életrendtől, ill. hol húzhatók meg az időben egy társadalomtörténeti fejezet korszakhatárai. Egyértelmű határok kijelölése természetesen nem lehetséges sem térben, sem időben, sem a társadalmi struktúra kérdésében, hisz önmagukban is soktényezős, bonyolult jelenségről van szó, s az átmeneti jelenségek sora jellemzi a magyar társadalom-fejlődést is.)

Az egyik legfontosabb fogalom, a táj, illetve a régió, a szerző megközelítésében is ilyen többtényezős — kulturális, társadalmi, gazdasági és ökológiai tulajdonságokkal jellemezhető — területegység, amely ezen jellemzői révén válik el környezetétől. A néprajz egy tájegység jellegzetességeit elsősorban annak kulturális vonatkozásában vizsgálja, mélyebb, alapvetőbb társadalmi változások föltárásához azonban szemlélete, eszközei nem bizonyulnak elegendőnek.

A polgárosodás, polgárosulás meghatározásához a szociológia szempontjai — elsősorban Erdei Ferenc munkái — adnak támpontot: a polgárosodás, mint a hagyományszerűség, a tradicionalitás ellentettje, annak elerőtlenedésével érvényesül, „egy folyamat, amelynek során a parasztság megszabadul feudális jogi és életmódbeli kötöttségeitől és jellemzőitől, s a tőkés társadalmak önálló, munkaerejével és termelő eszközeivel rendelkező, vállalkozóképes és vállalkozó szellemű tagja lesz.”

A polgárosodás szintén viszonylagos fogalom, időben jól nyomon követhetően különíthetők el különböző szakaszai.

A folyamat alakváltozatai, különbségei azonban tájankénti áttekintésben is megragadhatóak, sőt talán még szembetűnőbbek. A polgárosulás regionális különbségeit és azonosságait kiváltó tényezőket számbavéve a szerző végigveszi az eltéréseket magyarázó lehetséges természeti, társadalmi okokat. Az utóbbiak közt a társadalmi közvetítő rétegek (a városi lakosság, a nemesség, a szabad parasztok) szerepét, a későfeudális kori födesúr-jobbágy viszonyokat, a közigazgatási hovatartozást, a vallást és a lélektani tényezőket hangsúlyozza. Kiemelt szempontjait a szerző az egyes tájak, régiók elemzésében következetesen vezeti végig, s ezek — természetesen tájegységenként változó hangsúlyokkal — valóban nagy meggyőző erővel járnak hozzá a táji jellegzetességek megértéséhez.

A polgárosultság különbségeinek szemléltetéséhez a szerző a népi kultúra divátáramlatokra érzékenyebb, expresszív területeit tekinti át: a viselet, a díszítőművészet, a lakáskultúra, az építkezés, táplálkozás, gazdaság, zene, tánc, népköltészet, szokás, viselkedés, magatartás alakulását.

A könyv a földrajzi egységek tárgyalásánál a magyar néprajz hagyományos nagytáji felosztását követi: külön tárgyalja az Alföldet peremvidékeivel, a Dunántúlt, a Felföldet, valamint Erdélyt és Moldvát. A szerző kiemeli azonban, hogy e nagyobb táji egységek sem homogének minden esetben, az említett szempontok alapján e tájegységeken belül több, egymástól jellegzetesen elkülönülő terület határolható le, helyenként innovációs, perem-ill. reliktumterületekként — elsősorban az egyenlőtlen fejlődéssel jellemezhető nagytájakon belül.

A könyv utolsó része — összegzésképp — áttekinti a magyar népi kultúra és a szomszéd

népek népi kultúrája közti valószínűsíthető kapcsolatokat, és a tájegységek népi kultúrájának a polgárosultság különböző fokára (is) visszavezethető különbségeit. Ennek eredményeképp kitűnik, hogy bár a földrajzi távolság az ország egyes pontjai között nem nagy, a kulturális, társadalmi különbségek jóval nagyobbak. Egy fejlődési vonalat, a polgárosodás folyamatát, annak szakaszait alapul véve, szinte időben is mérhetőek lennének. E területek különböző fejlettségi foka igazán szembetűnően a változások, újítások terjedésének irányait figyelembe véve mutatkozik meg: mind a viseletek, mind a gazdálkodás, mind az áru- és csereviszonyok tekintetében ez nyugatról kelet felé mutat.

Sajátos, ambivalens érzéssel teszi le az olvasó ezt a rendkívüli alapossággal, hatalmas tárgyismerettel megírt, terjedelmes könyvet.

Az egy évszázaddal visszanyúló elemzésekben, a regionális sajátosságokban, fejlődésben mutatkozó különbségekben és tendenciákban lépten-nyomon ráismer a mára, a jelen táji, regionális különbségeire. Mintha e különbségek nem változtak volna alapvetően az elmúlt időszak alatt. S mintha az alapkérdésben is volna némi hasonlóság a két korszak közt. A szerző írja bevezetőjében a tárgyalt időszakot jellemzendő: „A tét nem kisebb volt, mint egy nemzetté lett népnek sikerrel áthaladni a társadalmi rendszerváltás megrázkódtatásain, levetkőztetni a feudális viszonyokat jellemező hagyományokat és új, korszerű, modern társadalmat kiépíteni az országban.”

Száz év és egy rendszerváltás elmúltával szinte szóról szóra elmondhatnánk mindezt — a jelenre vonatkoztatva.

Imre Anna

Ne feledje!

A TÉT előfizetési számla száma megváltozott.

Az új szám:

Postabank 249-98903/025-03578



A SZABADSÁG MÓDSZERE

Walter Lippmann

(John Morton Blum új bevezetőjével)

Az amerikai gazdaság II. világháborút követő depressziós időszakában, és az Európában és Ázsiában megjelenő parancsuralmi rendszerek létrejöttékor és felemelkedésekor dolgozta ki Walter Lippmann a gazdasági fellendülés és társadalmi stabilitás modelljét. Elutasítja mind a *laissez-faire*, mind pedig a központilag erőszakolt társadalmi tulajdonbavétel politikáját. Lippmann elképzelései szerint a kormányzatok mindenkor gazdasági tevékenységének egy, a középosztálybeli választókerületek megegyezésén alapuló meghatalmazásra kell épülnie, amit Lippmann

„kollektívizmusként” definiál. A szerző elgondolása szerint a kapitalizmus túl összetetté vált ahhoz, hogy egyéni kezdeményezésekkel kontrollálható legyen, s a kormányzat feladata a továbbiakban a polgárok megnyugtató biztonságát szolgáló és a kiegyenlítést célzó jövedelem- és vagyon újraelosztás.

Walter Lippmann újságíró és tucatszámú politikai gondolatát magába foglaló könyv szerzője.

John Morton Blum a Yale egyetemen történelemtanár.

(Könyvtári katalógus alapján)

AZ ELIT FELEMELKEDÉSE ÉS BUKÁSA

Az elméleti szociológia alkalmazási módja

Vilfredo Pareto

(Hans L. Zetterberg előszavával)

E mű első puhakötésű kiadása egy társadalomtudományi klasszikusnak számító szerzőnek. E műben azokat a neveket és személyeket ostromozza — függetlenül azok politikai meggyőződésétől —, akik előnyben részesítik a társadalmi megcsontosodást a változásokkal, a meglevő értékek tétlen őriztetését egy új megteremtésével, és a hanyag következetlenséget a szigorú következetességgel szemben. A szerző véleménye szerint egy elit csoport hosszútávon csak akkor marad életképes, ha megadja a lehetőséget a más társadalmi rétegekből érkező legjobbak számára a saját csoportjának az előnyeiből és kiváltságaiból való részesedésre, ugyanakkor nem habozik akár

erővel is megvédeni ezen előnyöket és kiváltságokat. Pareto szerint lehetőséget kell adni a társadalom megfelelő tagjainak az elit közé jutásra. Ezt a szándékot nem kiváltságmentes tömegek iránti sajnálata, hanem a csodálat motiválja, amely a változó körülményekhez intelligenciájuk és képességeik révén alkalmazkodni tudók iránt megnyilvánul.

Vilfredo Pareto (1848—1923) olasz közgazdász és szociológus. Főműve az Értelme és Társadalom című munka volt.

Hans L. Zetterberg nyugalmazott szociológia tanár a Stockholm Egyetemen Svédországban.

(Könyvtári katalógus alapján)

EURÓPAI SZÜLŐK AZ ÖTVENES ÉVEKBEN

Ellentmondások és összehasonlítások

(szerk.) *Ulla Björnberg*

E kötet egy több nemzetet átfogó kutatássorozat eredményeképp született, s bemutatja a szülői értékeket és viselkedést a Kelet- és Nyugat-Európában lejtászódó modernizáció és kulturális változások tükrében. A mű tizenhárom országban végzett kutatássorozaton alapul, és ez a soknemzetiségi jelleg teszi egyedivé és időszerűvé, különösen ha figyelembe vesszük, hogy ilyen jellegű cikkek először jelennek meg Kelet-Európáról angol nyelven.

A kötet egyik fő célja a modern társadalom változásának folyamatában megjelenő kényszerűségek és kényszerpályák meghatározása. A szerzők bemutatják a mindennapi élet összetettségét, az egyéni munkahelyi eredmények és a családban levő érzelmi kötelékek erősítésének szoros kapcsolatát.

Különösen fontos a változó anya- és apaszerepek megközelítése, s azon probléma felvetése, hogy a társadalom eléggé felkészült-e ezen változások elfogadására. A kutatási eredmények szerint a tekintélyelvű apaszerep modellje megingott, és megváltoztak a férfiakkal szemben támasztott követelmények és a férfiak munkakörülményei is. Hasonlóképpen, a mű rákérdez arra, hogy vajon a nők az otthon és a munkahely kettősségének szorításában megváltoztatják-e felfogásukat az anyaságról. A szerzők megállapítják, hogy az anyaság sok nő számára erőteljes stresszel és szorongással jár együtt.

A családi élet e problémái összetettebbekké váltak a volt Szovjetunióban és Kelet-Európában, ahol a közelmúlt viharos gazdasági és po-

litikai változásai drasztikusabban voltak, mint a nyugati világban. Kelet-Európában a tervgazdaságból való visszahúzóódással és a polgári társadalmi berendezés előretörésével a család jelentősége megnőtt. A mű tanúsága szerint megfigyelhető egyfajta eltolódás a hagyományos családi értékek felé, amely szerint tradicionálisan az apa a kenyérkereső és az anya a háztartásbeli. A tanulmány emellett rámutat arra, hogy Magyarországon és Lengyelországban a gazdasági realitások lehetetlenné teszik az egykeresős családok megélhetését. A volt Szovjetunióban, ahol a családi élet alulértékelésének már történelme van, az előállt társadalmi krízishelyzet sajnos nagyon jól megfigyelhető: növekedett a válások arányszáma, csökkent a születések aránya, megnőtt a bűnözés és az alkoholizmus, s emellett a magányosság, a szülői tekintély elvesztése és a morális szint csökkenése is általánossá vált. Szociológusok, közgazdászok, pszichológusok és szociálpolitikai szakemberek fogják igazán értékesnek találni e művet, melyben képet kapnak az európai társadalmi és politikai szerkezetváltozások által okozott átalakulásról a családi életben.

Ulla Björnberg a svédországi Gothenberg Egyetem szociológia professzora. Számos, házassággal és családi élettel foglalkozó kötet szerzője. Az elmúlt pár évben Bécsben, a Szociológiai Tudományok Kutató és Dokumentációs részlegének Európai Központjában dolgozott.

(Könyvtári katalógus alapján)

SZOCIÁLIS MOBILITÁS AZ IPARI TÁRSADALOMBAN

Seymour Martin Lipset és Reinhard Bendix

(A szerzők új bevezetőjével)

Ennek a kötetnek két különböző, egymással mégis összefüggő célja van. Az egyik, összegyűjteni és elemezni az összehasonlító nemzetközi kutatásokat a szociális mobilitásról. A másik, bemutatni és elemezni egy, a 40-es évek végén Kaliforniában, Oaklandben készített tanulmány adatait. Az elméletet áttéve a gyakorlatba a szerzők kétségbe vonják számos, széles körben elfogadott általánosítás érvényességét: először is azt, hogy Európában lényegesen kisebb a mobilitás, mint az Ameri-

kai Egyesült Államokban, másodszor, hogy a szociális mobilitás együtt csökken az ipari társadalmak hanyatlásával, harmadszor pedig azt, hogy az „üzleti elitbe” való bekerülés lehetősége egyre korlátozottabbá válik.

Seymour Martin Lipset a George Mason Egyetem Politikai Intézetének professzora.

Richard Bendix 1947 óta tanít politikatudomány és szociológia professzorként.

(Könyvtári katalógus alapján)

A KOMMUNIZMUS NYOMORÚSÁGA

Nick Eberstadt

„Még a piacgazdaság rendíthetetlen hívei is sokszor elfogadják azt a feltevést — elvi szinten —, miszerint a kommunista gazdaságok erkölcsileg magasabb szintet képviselnek. De mi a helyzet, ha a feltevés nem helyes? Nick Eberstadt a kommunista országok szegénységéről rendelkezésre álló adatokat vizsgálta meg. Figyelemre méltó, amit talált.” — Heather S. Richardson, Wall Street Journal.

„Az első átfogó kísérlet annak dokumentálására, hogy azok a marxista kormányok, amelyek oly buzgón azonosították a szegénységet a kapitalizmussal, mennyire kudarcot vallottak a szegénység felszámolásában saját területükön.” — O. Zinman, Choice.

(Könyvtári katalógus alapján)

Tartalom

HORVÁTH GYULA BARTA GYÖRGYI	A magyar regionális politika súlypontjai / 1 Fordulóponton a magyar településfejlesztési politika, avagy szem elől veszítjük-e a francia mintát? / 17
PÁLNÉ, KOVÁCS ILONA CSEFKÓ FERENC	A területi politika irányítási összefüggései / 37 A területi érdekképviselő, a területi politika, és a normatív szabályozás alapkérdései / 47
ILLÉS IVÁN NEMES NAGY JÓZSEF FARAGÓ LÁSZLÓ	A területfejlesztés irányításának kérdései / 57 Margójegyzetek a regionális politikához / 69 Mi lesz veled területfejlesztés? / 76

KITEKINTŐ

KENNETH K. BAAR	A területrendezés dilemmái a demokratikus piacgazdaságokban / 89
GEORGES BENKO	Új ipari terek: a térbeli elhelyezkedés logikája / 101

KÖNYVJELZŐ

ENYEDI GYÖRGY	Szép-e a kicsi? Rural Enterprise. Shifting Perspectives on Small-Scale Production. Whatmore, S.; Lowe, P. and T. Marsden (eds.).. / 119
A. GERGYELY ANDRÁS	Település — közgazdaság — kultúra Nyitray Réka.. / 121
MARCZONKAI MIHÁLY	Önkormányzati perspektívák történelmi távlatból Magyar városi önkormányzatok Kajtár István.. / 125
IMRE ANNA	A paraszti polgárosodás és a népi kultúra táji megoszlása Magyarországon (1880—1920) Kósa László.. / 129

TÉR ÉS TÁRSADALOM 1—2 ■ 1992 SPACE AND SOCIETY

CONTENTS

Gyula Horváth	The most important issues of Hungarian regional policy / 1
Györgyi Barta	Is Hungarian regional development policy at a turning point, or are we losing sight of the French example? / 17
Ilona Pál-Kovács	Connections between regional policy and management / 37
Ferenc Csefkó	Fundamental issues of the representation of regional interests, of regional policy and normative regulations / 47
Iván Illés	Issues of the management of regional development / 57
József Nemes Nagy	Notes on regional policy / 69
László Faragó	What will happen to you, regional development? / 76
Kenneth K. Baar	Dilemmas of land use planning in a democracy with market economy / 89

Szerzőink

Kenneth K. Baar várostervező, jogász, Berkeley, jelenleg vendégprofesszor a Budapesti Műszaki Egyetem Városépítési tanszékén; *Barta Györgyi* tudományos főmunkatárs, osztályvezető, MTA RKK, Budapest; *Georges Benko* tudományos kutató, Centre de recherche sur l'industrie et l'aménagement, Université Paris I.; *Csefkó Ferenc* jogász, MTA RKK, Pécs; *Enyedi György* professzor, MTA RKK, Budapest; *Faragó László* főosztályvezető, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium; *A. Gergely András* tudományos munkatárs, ELTE Politológiai Tanszék; *Horváth Gyula* igazgató, MTA RKK DTI; *Illés Iván* közgazdász, MTA RKK; *Imre Anna* kutató, Oktatáskutató Intézet; *Maczonkai Mihály* szociológus, JPTE; *Nemes Nagy József* kandidátus, Pénzügyminisztérium, GII; *Pálné, Kovács Ilona* jogász, MTA RKK DTI.
