

TELEPÜLÉS,

GAZDASÁG,

IGAZGATÁS

A TÉR BEN

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
REGIONÁLIS KUTATÁSON KÖZPONTJA



BUDAPESTI OSZTÁLY

TELEPÜLÉS  
GAZDASÁG  
IGAZGATÁS  
A TÉRBEN

Szerkesztő:  
Kovács Katalin

MTA REGIONÁLIS KUTATÁSOK KÖZPONTJA

TELEPÜLÉS,  
GAZDASÁG,  
IGAZGATÁS  
A TÉRBEN

PÉCS, 1993

Megjelenik: az MTA Regionális Kutatások Központja (Pécs) gondozásában

Szerkesztő: Kovács Katalin

E könyv a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium támogatásával  
jelent meg.

Lektorálta: Illés Iván és Nemes Nagy József

A kiadásért felelős: Illés Iván, az MTA RKK főigazgatója

Borítóterv: Kovács Orsolya  
Az összefoglalókat fordította: Mészáros Júlia  
Műszaki szerkesztő: Dombi Péter

ISBN 963 8371 71 4

Szedés: MTA RKK  
Nyomás: Printker Kft, Pécs  
Felelős vezető: Víg György

# TARTALOM

## Bevezető

Dilemmák a településfejlesztés kapcsán

*Kovács Katalin /5*

## I. Politikai rendszerek és területi politikák

A terület- és településfejlesztés problematikája a két világháború között

*Hajdú Zoltán /19*

Város- és falufejlesztés dichotómiája a magyar településhálózat-fejlesztésben

*Illés Iván /35*

„Tradicionális” területi hátrányok és terápiájuk Magyarországon (1948-1992)

*Beluszky Pál /49*

Az egyenlőtlenségek mérséklésének funkciója és a regionális politika

*Hrubi László /65*

Területfejlesztés: fantom vagy realitás?

*Faragó László /77*

## II. Területfejlesztés és közigazgatás

Az igazgatási szintek kompetenciája a terület- és településfejlesztésben

*Ivancsics Imre /93*

A területfejlesztés és az önkormányzati rendszer összefüggései

*Pálné Kovács Ilona /105*

A területi érdekképviselet és a normatív szabályozás alapkérdései

*Csefkó Ferenc /117*

A települési és területi funkciók működése a rendszerváltás időszakában. Borsod-Abaúj-Zemplén megyei tapasztalatok

*Gadócziné Fekete Éva /131*

### **III. Gazdaságszerveződés a térben**

A regionális szerkezeti válság főbb tényezői a nyolcvanas évek végén

*Bartke István /159*

Kapcsolatok az iparfejlődés és a terület- és településfejlődés között

*Hegedűs Miklós /179*

Az ipari nagyvállalatok szétbomlásának folyamata és területi következményei

Magyarországon

*Barta Györgyi /189*

A formálódó piacgazdaság regionalizmusa

*Nemes Nagy József /203*

A mezőgazdasági termelés szervezeti struktúrája és jövedelmezősége tájkörzetenként

*Kovács Csaba /223*

### **IV. Infrastruktúra és területfejlesztés**

Az infrastruktúra-fejlesztés kérdőjelei

*Kőszegfalvi György /247*

Tervezői szempontok az infrastruktúra-fejlesztésben

*Fogarasi Gyula /261*

Az innovációk és a regionális politika

*Rechnitzer János /271*

### **V. Kitekintés**

Regionális politika a piacgazdaságokban

*Horváth Gyula /301*

# DILEMMÁK A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS KAPCSÁN

## Bevezető tanulmány

Kovács Katalin

### I.

A területi gondolkodás számos megközelítési módjával találkozik az olvasó, amikor ezt a könyvet a kezébe veszi. E rövid bevezető tanulmány keretében igyekszem a kötetben megjelenő legfontosabb, továbbgondolásra érdemes problémaköröket kiemelni törekedve arra, hogy mind a szerzők álláspontjának összhangjára, mind esetenkénti különbözőségére ráirányítsam a figyelmet.

A területfejlesztés szükségességének feltételezése mögött alapvetően az a gondolat húzódik meg, hogy bizonyos egyenlőtlenségek, amelyek összefüggő téregységekhez vagy egyes településkategóriákhoz kötődnek, méltánytalanul hátrányos helyzetbe hozzák az adott településeken élőket, mert a társadalmi reprodukció egyre több eleme kerül az ott működő hibás körforgás uralma alá, ami a hátrányok halmozódását eredményezi és a legrosszabb esetben társadalmi robbanáshoz vezethet. A kialakult területi egyenlőtlenségeknek egyik oldalon forrásai, másik oldalon eredményei azok a sajátos térstruktúrák, amelyek éppúgy őrzik egyének „apró” (a lakóhelyre, a lakásra, a kereső tevékenységre, általában a családi stratégiákra vonatkozó, azokkal összefüggő) individuális döntéseinek egymásra rakódott lenyomatait, mint a kollektív vagy közösségek nevében hozott döntések és cselekedetek, hatalmi harcok, politikai álláspontok érvényesítésének következményeit.

Nem volna szükség területi politikára, azaz a térbeli struktúrák tudatos alakítására, *ha csupán azok különbözőségéről, sokféleségéről beszélhetnénk; ha nem alkotnának nehezen átrendezhető hierarchiát az egyes elemek*, vagy tágabb értelemben: ha a már létező térszerkezetek nem lépnének fel maguk is strukturáló erőkként: ez a döntő forrása a sokat emlegetett centrum–periféria viszonyoknak. Ugyanakkor a területi egyenlőtlenségekről is érték kategóriákban gondolkodunk a „méltányosság”, az „esélyegyenlőség”, a „társadalmi egyensúly” lehető fenntartását emlegetve, amely egyébiránt a legtöbb országban a kormányzati felelősség részét képezi. Mivel a területi politika *központi kategóriája a területi egyenlőtlenség fogalma*, ebből következően *alapvető funkciója az egyenlőtlenségek mérséklése*.

A területi politika mibenléte, hatóköre, más (ágazati) politikákhoz való viszonya vélhetően még a hosszasan vitatott kérdések közé fog tartozni. Hiszen a relatív önálló-

sággal bíró társadalmi alrendszeret teret (is) formáló mechanizmusai javarészt rejtve maradnak a beavatkozni szándékozó előtt, jelentékeny mértékben behatárolva ezzel a befolyásolás hatásfokát.

Erre éppen a tervgazdaságok kudarcra hozható fel a legmeggyőzőbb példaként. Hogy napjaink egyik sokat emlegetett jelenségéről, az információ – technika és az erre épülő gazdaság szerveződési elveiből merítsünk példát: az információra alapuló termelés független számos, az előző korszakokban leküzdhetetlennek tűnő akadálytól, mint amilyen pl. a távolság. Oda telepszik, ahol az előző fejlődési paradigma nyomán a legtöbb hasznosítható érték, működési feltétel koncentráldott; ilyen a sokszínű, „pezsgő” gazdaság; az információ – technika jelenlétének mértéke (amely szorosan összefügg a hagyományos infrastruktúra fejlettségével); a magasan képzett munkaerő stb. Eme objektív adottságok alapján aligha hiheti bárki is, hogy rövid távon létrehozhatók volnának a csúcstechnológia telepítési feltételei a magyarországi hátrányos helyzetű régiók bármelyikében.

Mindebből következően az is rendkívül problematikus pontja a területi politikának, hogy *milyen dimenziók alapján határozható meg a területi elmaradottság?* Hogy a társadalmi reprodukció mely szegmenseinek tulajdonítunk hosszútávú folyamatokra ható erőt; hogy milyen tendenciákat tarthatunk egy szerves fejlődés elválaszthatatlan részének? Más oldalról közelítve: miként határozható meg a befolyásolás alanya, tárgya és eszköztendenciája a rövid- vagy hosszútávon elérendő célok függvényében? Hiszen nyilvánvalóan azon tényezőkre kíván hatni a területi politika, amely tényezőket a térségi politizálás felelősségével rendelkező testületek a területi egyenlőtlenségek generáló erőinek tartanak.

Hadd hívjam fel a figyelmet a kérdés politikai, *hatalmi dimenziójának fontosságára*. Ami az „alanyt” illeti: nem véletlenül van napjainkban a szakmai viták központjában az önkormányzatok és az állam közötti hatalommegosztás, ezzel összefüggésben a regionális igazgatás, a „középszint” problémája. Ugyanígy hatalmi szempontok motiválták a két világháború közötti politikai közélet szereplőit, amikor olyan jelentős figyelmet fordítottak a területszervezés problémájának, és Hajdú Zoltán tanulmányát olvasva azon sem csodálkozhatunk, hogy a térszervezési mechanizmusok közül a *központok köré szervezett, sugaras hálózati rendszerek* erősödtek meg a szocializmus korszakában, hiszen e modell más irányú racionalitása mellett a társadalom ellenőrzésében is a leghatékonyabbnak bizonyult.

A hatalmi – politikai döntések és a területi folyamatok között sok szálon kötődő kapcsolat munkál. A kötetben több tanulmány is foglalkozik pl. a hátrányos helyzetű, főként aprófalvas térségek problémáival. (Beluszky, G. Fekete, Fogarasi) Ha megfontoljuk: ezen többé-kevésbé (foltokban) összefüggő régió „leszakadását” olyan politikai döntések indukálták, amelyek először az e településeken élő közép- és módos parasztságot sújtották („kulákrés”, tsz-szervezések). A kis lakóhelyi közösségekben az akkor szélsőségesen dekoncentrált hatalom meglehetősen hatékonysággal működött, a társadalmak mértékadó, felső rétege elmenekült és megindult az a rossz irányba mutató társadalmi szelekciós folyamat, amely a hetvenes évek végére térségi szegregációhoz vezetett.

Ezek a folyamatok már javában működtek, amikor a centralizációs hullámok a gazdaság és a társadalmi alrendszerek egyre több szférájára kiterjedve elindultak és a hetvenes évek közepére-végére nagyjából megrajzolták a nekik megfelelő, lényegében véve a rendszerváltásig fennmaradó térszerkezeti formákat. Ezek közül egy volt a közgazgatási hierarchia akkori állapotát rögzítő és az egyes szinteket különböző jogosítványokat adó, de ellátási felelősséget is megfogalmazó Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió. A sok vitát kiváltó OTK – igaz ugyan, hogy rendkívül hátrányos helyzetbe hozta a központi funkciók nélküli településeket a juttatott pénzforrások tekintetében –, igazából csak azokban a falvakban működött rombolóan, amelyekben az első gazdaság kivonulása mellett a társadalmi szegregáció miatt a második gazdaság sem tudott megerősödni. Sokat enyhítettek a falvakra nehezedő redisztribúciós nyomáson a mezőgazdasági ágazat siker évtizedének számító hetvenes évek, továbbá a nyolcvanas években a nagyüzemek és a kisüzemek között széles körben elterjedt integrációs kapcsolatok, amelyek a mezőgazdasági kisüzemi termelés jelentős mértékű fel-futását, ezzel a falvak többségében az ott élők jövedelmi pozícióinak megerősödését eredményezték. Ez volt a forrása a sokak szerint túlzott méretű, „kapun belüli” infrastrukturális fejlődésnek. (Ld. Illés Iván tanulmányát.)

Ugyanilyen fontos kiindulópontja a területi gondolkodásnak az, hogy a *térkapcsolatok tág rendszert alkotnak*. Ebből adódóan gondos vizsgálatot igényel, hogy hol lokalizáljuk a földrajzi, a gazdasági, a társadalmi stb. térben valamely térszerkezeti sajátosság indukáló tényezőit.

Éfféle összefüggésre több tanulmány is utal a kötetben: a történeti példákra Hajdú Zoltán és Illés Iván hívja fel a figyelmet, előbbi szerző főként geopolitikai, utóbbi emellett közgazdasági nézőpontból is. A közelebbi múltban és a napjainkban Európában zajló nagytárségi folyamatokat Horváth Gyula elemzi tanulmányában, de más munkákban is számos, makroregionális háttérre való utalást találhatunk. Ilyen például Hegedűs Miklósnak az iparfejlődés és a területfejlesztés összefüggéseiről frott munkájának azon passzusa, hogy t.i. a nemzeti szintű regionális politikák szuverenitását alapvetően megkérdőjelezi az a tény, hogy a gazdasági teljesítmények eredményességét *globális, világpiacon tendenciák határozzák meg*. Ilyen körülmények között – és ezt már több szerző (Horváth, Hrubai, Beluszky) taglalja – bárki legyen is a beavatkozás alanya, nemigen tehet mást, mint hogy vonzóvá teszi a fejlesztésre váró régiót azzal, hogy versenyképes gazdálkodó szervezetek számára kedvező *telepítési feltételek* megteremtésére törekszik, vagy e feltételek mások finanszírozásával történő létrehozását szorgalmazza.

E kedvező feltételek közé manapság – mint fentebb már utaltam néhány fontos elemére – a politikai stabilitás alfáján kívül a hagyományos, továbbá az üzleti élet szempontjából nélkülözhetetlen infrastruktúra (pénzügyi szolgáltatások, telekommunikációs rendszer) fejlettsége; a szóban forgó település vagy mikrorégió gazdaságának diverzifikált jellege, esetleg az adott iparág szempontjából különösen kedvező, költségsökkentő körülmények; továbbá csúcstechnológia telepítése esetén a magasan képzett munkaerő és az azt odavonzani és megtartani képes, kellemes települési környezet stb. tartoznak. Ezek a körülmények még fejlett országokban is főként nagyvárosokban és nagyvárosi agglomerációkban találhatóak meg együtt, ezért

általános tendencia a metropoliszok és az agglomerációs gazdaságok növekedése. Nem csodálkozhatunk tehát azon, ha Magyarországon is tovább mélyül a szakadék Budapest, a nagyvárosok és a többi város gazdasági potenciálja között. (A tanulmánykötetben három szerző – Barta Györgyi, Nemes Nagy József, Rechnitzer János – foglalkozik közvetlenül a gazdálkodó szervezetek illetve, azok telepítési körülményei területi megoszlásával a közelmúlt és a jelen Magyarországra vonatkozóan.)

Óhatatlanul felmerül a kérdés: miért nem sikerült útját állni a területi differenciálódásnak a szocializmus korszakában, amikor látszólag együtt volt minden feltétel. Magyarozatért főként Beluszky Pál, Hrubí László és Fogarasi Gyula tanulmányához fordulhat az olvasó. Ezek az írások az elmúlt 40 év területi politikája kudarcának más-más aspektusát vetik fel. Fogarasi infrastrukturális beruházások fejlesztő mérnökeként a *hierarchikus térszervezeti elvekre* helyezi a hangsúlyt, amely összhangban állt természetesen a korabeli hatalmi viszonyokkal, az elemi érdekképviselettel együtt azt is kizárva, hogy a tőkeallokáció hatékony legyen. Hrubí László egyben a „gyógy módokra” is javaslatot téve a mindenkori *ágazati és a területi politikák integrációjának hiánya mellett a település- és a területfejlesztés napjainkig fennálló szemléleti és szervezeti elkülönülését; a pazarló, mert a költségek minimalizálására rövid távon törekvő döntési mechanizmust*; továbbá a regionális politika azon sajátosságát tartja felelősnek az eredmények elmaradásáért, hogy t.i. *az elsősorban szociálpolitikai jelleggel működött, s nem a gazdaságpolitika szerves részeként*. Ez utóbbi állítással némi ellentmondásban – igaz, konkrétan az 1986. évi területfejlesztési törvény kudarcát elemelve – Beluszky Pál éppen *a termelési típusú beruházások túlsúlyát és az elosztási mechanizmust* kárhoztatja a kudarcért, megjegyezve, hogy a törvényben megfogalmazott célok lényegében véve korszerűek voltak, s alig-alig különböztek a legújabbaktól. Beluszky ugyanakkor egy tágabb összefüggést is megfogalmaz, nevezetesen azt, hogy *a civilizációs fejlődés általános fejletlensége, ebből következően az átfogó forráshiány* mindvégig döntő mértékben meghatározta, éspedig minimálisra csökkentette a volt szocialista országok kommunista rendszereinek esélyét arra, hogy a jólét kiteljesedése mellett tudják érvényesíteni egalitárius ideológiájukat.

Az előző rendszer területi politikájának kudarcát elemzők egyben arra is javaslatot tesznek, hogy véleményük szerint melyek az új regionális politika kialakításának kulcskérdései. Ez a területi tervezés, továbbá a tervező mibenlétének és hatókörének problémáját is felveti. A tanulmánykötet több szerzője is az állami felelősségvállalás, a nemzeti szintű regionális tervezés visszaállításának, illetve a nyugat-európai gyakorlat bevezetésének szükségessége mellett érvel (különösképpen Bartke István, Faragó László, Hrubí László, Kőszegfalvi György) hozzátéve, hogy ez nem zárja ki, sőt, egyenesen igényli a regionális és települési szintű tervezést. Ugyanakkor Fogarasi Gyula az eszközök híján sikerrel amúgy sem kecsegtető országos tervekészítés helyett a kistérségi tervezésen alapuló konkrét project-finanszírozás kiterjesztését javasolja. A tervezés szükségességének gondolata emellett minden olyan típusú, fentebb már idézett véleményben implicite benne foglaltatik, amely a humán vagy a hagyományos infrastruktúra fejlesztését célzó állami szerepvállalást szorgalmazza. E kérdéskör tekintetében is felmerül a középszintű igazgatás kapcsolata a térségi funkciók, a regioná-

lis fejlesztési igények kapcsán. Többen érvelnek a regionális fejlesztési ügynökségek felállításának szükségessége mellett (Rechnitzer, Faragó, Hruhi, Horváth).

A nyugat-európai területi politikában alkalmazott módszerekkel Rechnitzer János és Hruhi László is foglalkozik, de Horváth Gyula tanulmánya szenteli – tárgyából következően természetesen – a legnagyobb teret e kérdéskörnek.

A civilizációs fejlődés foka, a termelés és a fogyasztás, a kultúra jellege, az uralom típusa és az ezen tényezők mindegyikével összefüggő térszerkezeti sajátosságok tehát meglehetősen „rugalmatlanok”; a beavatkozás, a *regionális politika hatékonysága* erősen korlátozott; nagy elmozdulásokra, centrumok áthelyeződésére csak meghatározott történelmi korszakokban, nagy technológiai, civilizációs váltások szerves részeként kerülhet sor. Ilyen folyamatoknak lehetünk tanúi a hetvenes évek óta Európában a hagyományos, a szakmai zsargonban „fordistanak” titulált ipari régiók csillagzatának leáldoztával és a modern gazdaság telepítési feltételeinek jobban megfelelő, új fejlődési góccok megjelenésével. Sajnos Magyarországon – bár történeti léptékű változások folynak – egyelőre még szembetűnőbb a súlyos szerkezeti válságok terjedésének folyamata (a kötetben Bartke István tanulmánya elemzi az ipari, Kovács Csaba írása a mezőgazdasági válság országos méretűvé szélesedésének körülményeit), és kevésbé lehetünk biztosak az innovációs centrumok megerősödésében és innovatív erejük hatósugarát illetően (ld Nemes Nagy József és Rechnitzer János munkáját).

Horváth Gyula „kitekintésében” olvasható rövid elemzés a nyugat-európai régiók fejlődési pályáinak, a gazdasági erő súlypontjainak áthelyeződéséről az észak-francia–benelux–nyugatnémet háromszögből keletebbre, a délnémet és az északolasz tartományok irányába. Ez – a Magyarország szempontjából egyébként kedvező folyamat – ugyanakkor egy másik jelenségre is felhívja a figyelmet, éspedig a gazdasági és politikai aktivitás intézményrendszerének és gyakorlatának decentralizációjára. A fejlődés súlypontjainak eme áthelyeződésében ugyanis kiemelkedő szerepet játszottak az érintett tartományok (Bajorország, Baden-Württemberg, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia) kormányzati szféráinak egymással és a vállalati körökkel fenntartott kapcsolatai, formális szervezetekben is testet öltő szövetségei. Egyebek mellett ezek a folyamatok is táplálták az európai integráció szorosabbá válásával, az egyesülő Európával kapcsolatos reményeket, sőt az e célból hozott konkrét döntéseket; igaz ugyan, hogy éppen napjainkban lehetünk tanúi az ezzel kapcsolatos elbizonytalanodásnak. (Ld. a maastrichti szerződésre kimondott dán vétót, továbbá a francia és a brit jóváhagyó szavazatok rendkívül csekély többségét.)

Mindez azonban nem kérdőjelezi meg a tényt, hogy az európai közösség államaiiban az állam és a régiók kapcsolatát a decentralizáció jellemzi: a sok országban önkormányzati testületek vezetésével működő regionális kormányzatok nagyfokú önállósággal rendelkeznek, többek között saját fejlesztési politikájuk tekintetében is. Ebből a szempontból Magyarországon ellenkező irányú tendenciák működnek a közéletben is sűrűn jelentkező éles viták keresztjében. A kormányzati szervek, a Parlament és az önkormányzatok közötti munkamegosztást, a felelősségi körökhöz biztosított eszközöket illetve ezek hiányát, valamint mindezen kérdések szervezeti, hatásköri problémáit taglalják a kötet ilyen tárgyú tanulmányokból összeállított fejezetének írásai.

Teljes a szerzők közötti összhang abban a tekintetben, hogy *kulcskérdésnek tartják az igazgatás regionális, a települési önkormányzatok és a kormányzati szervek közötti szintjének helyreigazítását*. Tekintettel a magyarországi politikai helyzetre és a köz-igazgatási, területszervezési tradíciókra, ketten (Ivancsics Imre és Pálné Kovács Ilona) a térségi feladatok ellátására a megye rehabilitációját tartják egyelőre járható útnak, de még a legliberálisabb álláspontot képviselő szerzők (Beluszky, Faragó) is számolnak a megye hosszabb távú fennmaradásával. Utóbbiak különösen, de más szerzők is (Csefkó, G. Fekete) amellett érvelnek, hogy a regionális fejlesztési döntéseknek olyan testületekben kell megszületniük, amelyek teret adnak a régió különböző típusú érdekszövetségei érdekérvényesítési tevékenységeinek. G. Fekete Éva ugyanezt a problémát két Borsod-Abauj-Zemplén megyei mikrorégió falvainak szemszögéből taglalja. A tanulmány háttérét jelentő empirikus kutatás a területi funkciók működtetésének problémáit, a vele kapcsolatos elvárásokat tárta fel közvetlenül a rendszerváltozást követő két évben. A makro- és mikrorégiók érdekeinek megjelenítésére és a középszintű igazgatással való összekapcsolására több javaslat született; a legkiérleltebb változatot Faragó László fejti ki (regionális tanácsok és fejlesztési ügynökségek).

Amikor a regionális léptékű önkormányzati szintnek a rendszerváltozást megelőző megyei szervezethez képest többé vagy kevésbé megváltoztatott formájú helyreigazítása mellett érvelnek a szerzők, akkor egyben *nemet mondanak a centralizáció különböző formáira*. Ilyen, nem is annyira bújtatott centralizációt jelent a dekoncentrált állami szervek elszaporodása, legyenek bár megyei szintre vagy a köztársasági megbízotti hivatalok mellé telepítve. Központosíthatnak tekinthető továbbá minden olyan hatásköri módosítás, amely az önkormányzati törvényhez képest növeli, s éppen a térségi feladatok ellátásának irányában növeli, maguknak a köztársasági megbízotti hivataloknak a hatáskörét. Pálné Kovács Ilona tanulmányában meggyőzően érvel amellett, hogy a regionális fejlesztésre vonatkozó döntések tipikusan olyan természetűek, amelyek állami hivatalokban nem hozhatók meg közmegegyezésre, mert lényegükhöz tartozik a sokirányú érdekegyeztetés, a helyi megoldásokra való „rátalálás” stb., amelyre egy lojalitásra épülő bürokratikus szervezet nem alkalmas. Ugyanakkor a szerzők állást foglalnak az állami és az önkormányzati intézmények, az állami és az önkormányzati politika szervezeti és tartalmi elidegenítése, egymással való szembeállítás ellen, és a feladatok összehangolását szorgalmazzák a világos – egyben méltányos és racionális – hatásköri megosztás talaján. Horváth Gyula hívja fel tanulmányában a figyelmet arra, hogy mennyire fontos, hogy a térségi feladatok megoldására a feladat természetével, összetettségével harmonizáló, strukturálisan megegyező testületek jöjjenek létre mind az állami, mind a regionális szervezeteknél.

## II.

Az 1990. évi népszámlálási adatok publikussá válásától eltelt rövid idő nem tette lehetővé annak részletes elemzését, így kötetünk nem tartalmaz ilyen tartalmú tanulmányokat. Ezért törekedve arra, hogy ne feszítsem szét a bevezető tanulmány megengedte kereteket, immáron jobban elszakadva a közölt írásoktól, néhány összefüggésre hadd hívjam fel az olvasó figyelmét.

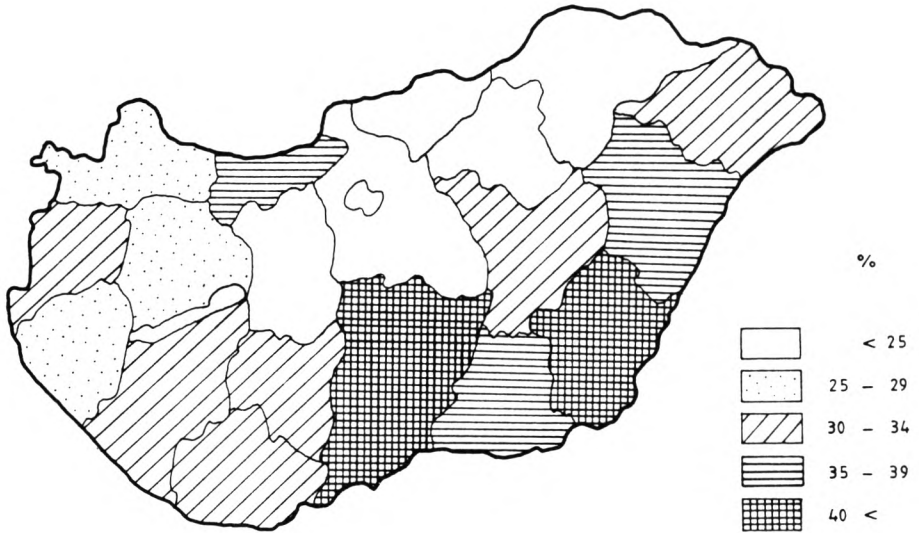
A társadalomstatistikai adatok megyei szintű elemzése alapján azt mondhatjuk, hogy miközben egyre többen emlegetik jogosan az ország két részre szakadása, a keleti és a nyugati országrész fejlődési esélyei végletes szétválásának veszélyét, az 1990. évi népszámlálási adatok számos vonatkozásban a területi különbségek csökkenését dokumentálják. Kétségtelen, hogy eme (igaz, csak) megyei szinten kimutatható kiegyenlítődési folyamatban, amely nem zárja ki a megyéken belül leszakadó térségek jelenlétét, bizonyára jelentős szerepet játszottak tudatos (nem mindig „területiként” definiált) fejlesztési szándékok is. Ugyanakkor az is igaz, hogy 1990-ben még a nagy horderejű változások, az összeomlás előtti fázisban volt a magyar gazdaság, bár a válság-ágazatok és a nyomukban kialakuló depressziós övezetek – amelyek ráadásul a hagyományos elmaradottsággal sújtott területekkel részben átfedésben lévő, többé-kevésbé összefüggő térséget alkotnak –, már körvonalazódtak.

A nyolcvanas években drasztikusan megváltozott a városokba irányuló migráció aránya a hetvenes évekhez képest, amit jelez, hogy a vándorlási különbözet mutatójának pozitív szaldói is alacsonyok a megyeszékhelyek esetében: a legmagasabb érték (Zalaegerszeg) is csak 6.8%. (Tíz évvel ezelőtt ez majdnem a legalacsonyabb értéknek számított: csak Kecskemétnek volt ennél 0.3%-kal alacsonyabb vándorlási egyenlege, az összes többi megyeszékhelyet lényegesen magasabb értékek jellemezték.) Ugyanakkor minden kétséget kizáróan jelzik a szerkezeti válság által elsőként sújtott régiókat a negatív vándorlási különbözetek Miskolc (-6.3%), Tatabánya (-3.4%), Salgótarján (-3.5%) esetében.

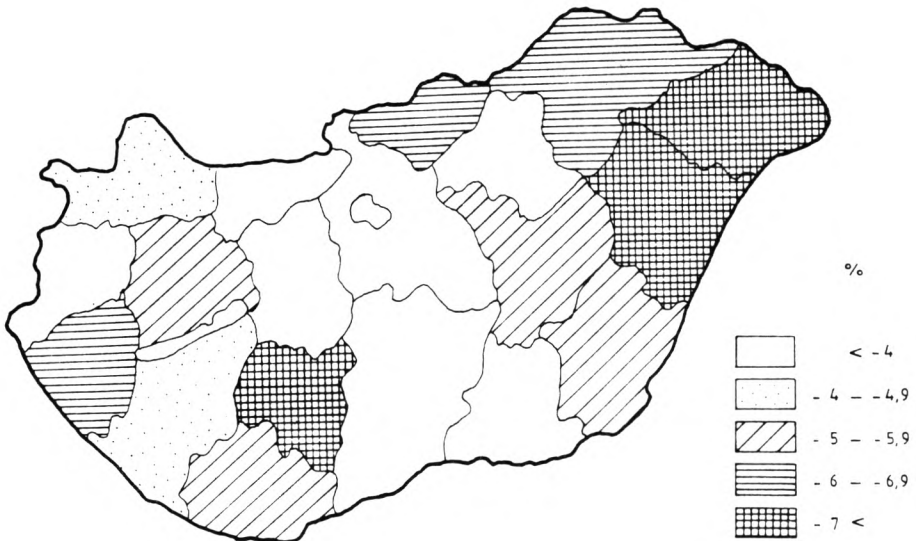
Válságtünetként persze csak a negatívba forduló vándorlási különbözetet kell fel-fognunk, míg az alacsony pozitív egyenlegek azt jelzik, hogy a nagy területi migrációk korszaka – legalábbis annak az a változata, amelyet a szocialista korszak politikai döntései indukáltak – a nyolcvanas évekre lezárult. Mindazonáltal a hagyományos területi elmaradottsággal küzdő megyék községeiből aránylag sokan költöztek el: a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei falvakban átlagosan -9.2%, Borsod-Abauj-Zemplén megyében -6.8%, Hajdú-Biharban -7.7%, Nógrádban -6.3%, Tolna megyében -7.3% és a Zala megyei községekben -6.8% volt a vándorlási különbözet alakulása 1980 és 1989 között. (1.b. ábra)

A képzettségre, a különböző munkajelleg-csoportokra vonatkozó adatok még csak gazdaságszerkezeti különbségeket jeleztek 1990-ben, drasztikus tendenciaváltásokat nem. Valamennyi megyében nagyjában-egészében azonos tendenciák érvényesültek a különböző foglalkozási csoportok egymáshoz viszonyított arányait tekintve. Drasztikusan csökkent a segédmunkások aránya: a hetvenes években bekövetkező 10-15%-os, majd a nyolcvanas évek további 3-4%-os csökkenése után sehol sem éri el a 10%-ot. A betanított munkások csoportjában a hetvenes években 2-8%-os növekedés volt, amelyet a következő évtizedben egy ennél nagyobb arányú csökkenés követett: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye kivételével valamennyi megyében az 1970-es szint alá csökkent a betanított munkások aránya. Mint ahogyan a segédmunkások esetében nincsenek túl nagy regionális kilengések (a szélső értékek 9.4% Bács-Kiskun és Tolna, 6.8% Komárom esetében), ugyanez mondható a betanított munkások csoportjára: Nógrádban és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében lakott a legnagyobb (28%), és Győr-Moson-Sopron megyében a legkisebb arányban ez a réteg (22,4%).

1.a ábra: A mező- és erdőgazdaságban dolgozó aktív keresők aránya 1990-ben az összes aktív kereső %-ában a községi jogállású településeken



1.b ábra: Vándorlási különbözet a községekben 1980–1989



A segéd- és betanított munkások oldalán jellemző csökkenés a szakmunkások és a szellemi dolgozók oldalán jelentkezik növekményként. A szakmunkások vonatkozásában átlagosan mintegy 8%-os, a szellemi dolgozók esetében összesen kb. 20%-os növekedésről beszélhetünk 1970 és 1990 között. A legtöbb szakmunkás Komárom (35.6%), Borsod-Abaúj-Zemplén (34.5%), Vas (34.1%) és Győr-Moson-Sopron (34%) megyékben élt, a legkevesebb Bács-Kiskun (27%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (29%) és Csongrád (30%) megyékben. Ugyanakkor ez utóbbi megye ad lakóhelyet arányaiban a legtöbb felsőfokú végzettségű szellemi munkakörben foglalkoztatottnak (32,4%) Győr-Moson-Sopron mellett (31.6%), míg a másik póluson Bács-Kiskun (26.7%) és Békés (27.5%) szerepelt.

1990-ben még éppen csak elindult a gazdaságilag önállóak számának növekedése: átlagosan 5%-os volt a magán egyszemélyes vállalkozások aránya ekkor. A munkanélküliség is éppen hogy megjelent 1% körüli értékekkel; csak a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei községi munkanélküliségi adatok mentek 2% fölé.

Ahol lehetőség van arra, hogy a regionális különbségek mértékét összehasonlítsuk 1970 és 1990 között, *mindenütt a különbségek mérséklődését láthatjuk*: a segédmunkások arányát tekintve 12.3 százalékpontonról 2.6 százalékpontra; a betanított munkásoknál 6.7-ről 6.4 százalékpontra; a szakmunkásoknál 13,2-ről 8.6 százalékpontra; végül a szellemi foglalkoztatottak esetében 7,5 százalékpontonról 4,9 százalékpontra csökkentek a differenciák azon megyék között, amelyekben a legmagasabb és a legalacsonyabb arányban fordultak elő az adott munkajelleg-csoportokban foglalkoztatottak. Fontos megjegyezni, hogy a két utolsó kategóriában 20 évvel ezelőtt is Komárom ill. Győr-Moson-Sopron megye volt a legjobb és Bács-Kiskun megye a legkedvezőtlenebb helyzetben; utóbbi megyének tehát nem sikerült relatív hátrányától szabadulnia.

Ami a fenti munkajelleg-csoportok közötti megyei különbségeket illeti, azok nem kis részben az egyes megyékre jellemző *ágazati szerkezetben megmutatkozó eltérésekkel függenek össze* (1. a ábra) és ezek a különbségek az egyes munkajelleg-csoportokon belül is jelentékenyek. *Élesen elkülönülnek az inkább ipari és a mezőgazdasági megyék*: utóbbiakban a községekben élők közül a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya duplája – vagy ehhez közelítő – az iparban foglalkoztatottakénak (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Hajdú, Somogy) míg az ipari megyékben a községekben lakók között is az ipari foglalkoztatottak túlnyomó (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád, Pest) vagy enyhébb dominanciája jellemző (Komárom, Fejér, Veszprém). A szélső értékekről: Bács-Kiskun megyében a községekben élők közül a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya 48%, az iparban dolgozóké 20.2%; Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a mezőgazdaságban dolgozó falusiak hányada 23.8%, míg az iparban foglalkoztatott falun lakók aránya 35.8%. Nyilvánvaló, hogy ezekben a megyékben a régió sorsa szorosabban kötődik az ott domináns ágazatok kilábalási esélyeihez, saját útra találásához, mint más, kiegyensúlyozottabb gazdasági szerkezetű tájaké.

*Ami a lakásállomány összetételében bekövetkezett változásokat és az infrastruktúrális ellátottságot illeti*: néhány, a lakossági infrastruktúra fejlettségi fokát jelző mutató tükrében átfogó és nagyarányú fejlődés dokumentálható, bár bizonyos területeken, mint amilyen a városi lakásépítés alakulása, jelentős visszaesés tapasztalható az előző évtized növekedési üteméhez képest.

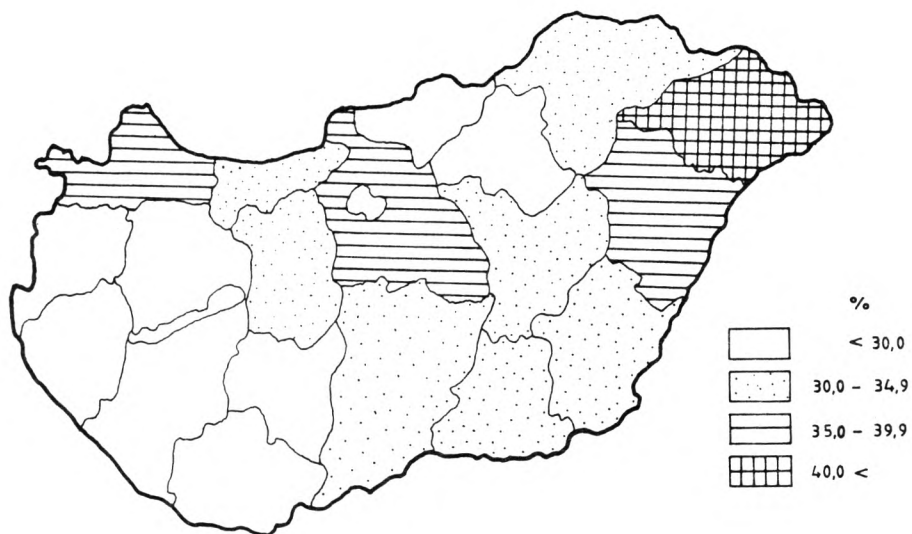
Utóbbinál maradva: a megyeszékhelyekben és a nem megyeszékhely városokban a növekedés visszaesése 7–8%, a községekben 4–5%-os (1970–79 között Veszprém-ben volt a legmagasabb az új lakások aránya, 37.4%, míg 1980–89 között Szekszárdon épült aránylag a legtöbb lakás, a lakásállomány 28.1%-a). A községekben épült új lakások arányát tekintve a hetvenes években Szabolcs-Szatmár-Bereg megye vezette a listát 25.1%-kal, a nyolcvanas éveket pedig Győr-Moson-Sopron zárta az első helyen 19.7%-os új lakás aránnyal. (2.a ábra) Érdemes figyelni rá, hogy Szabolcs megyében volt a legnagyobb arányú a lakásállomány kicserélődése, megújítása: a hetvenes években mind a városok mind a községek tekintetében első volt Szabolcs-Szatmár-Bereg, 1980–89 között a szabolcsi városok továbbra is élen álltak az új lakások arányával (26.9%), Nyíregyháza a második volt a megyeszékhelyek rangsorában (27.7%) és a szabolcsi falvak a harmadik helyet foglalták el (18%) Győr-Moson-Sopron (19.7%) és Hajdú megye (18.8%) községei után. Tolna, Baranya, Győr-Moson-Sopron és Somogy megye községeiben, Tolna és Somogy városaiban valamint Szekszárdon meghaladja az 50%-ot a legalább 3 szobás lakások aránya. Az országban átlagosan az 1970-re jellemző 10%-ról 40%-ra emelkedett a nagy lakások aránya és fordított viszony szerint alakult a kis lakások részesedése a lakásállományban.

Nem egy megyében a lakások több mint 80%-ában működik vízvezeték a falvakban is (a legmagasabb érték: Komárom megye 85.5%), de a legkevésbé ellátott régiók községeiben sem vérszesen alacsony a közműves lakások aránya. (Borsod-Abaúj-Zemplén (59%), Jász-Nagykun-Szolnok (60.8%), Szabolcs-Szatmár-Bereg (61.3%) és Nógrád megye (61.9%)) (2.b ábra). A megyeszékhely városokban néhány kivételtől eltekintve (Kecskemét, Békéscsaba, Nyíregyháza) a lakásoknak több mint 90%-ában vízvezeték működik, akárcsak a nem megyeszékhely városok nagyobb részében. Néhány megyében a vezetékes gáz is jelentős szerepet játszik a falusi háztartások energiaellátásában: Csongrádban 33.7%, Békésben 26.4%, Pest megyében 24.4% a vezetékes gázzal ellátott lakások aránya.

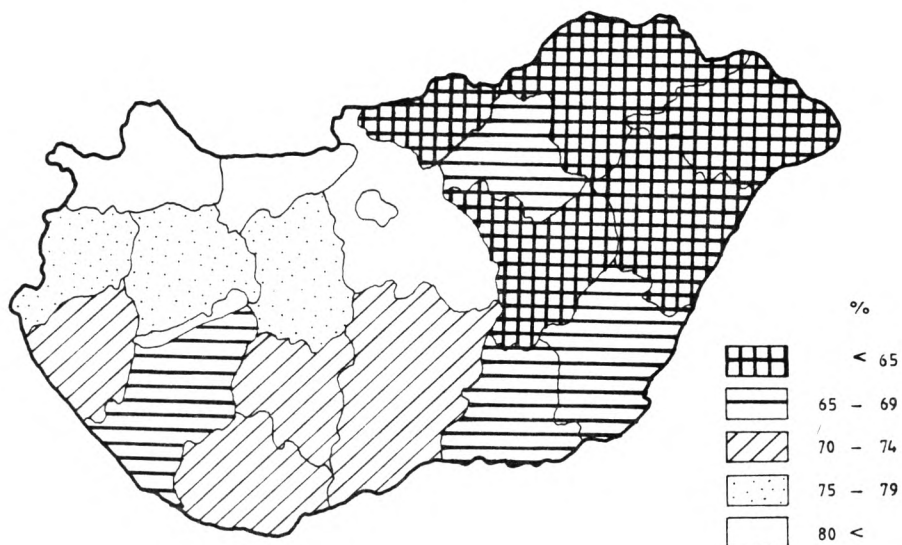
A nyolcvanas évek tehát áttörést jelentettek a falvak fejlődése vonatkozásában, jóllehet – amit egy települési szintű elemzés bizony kimutatna – ez nem vonatkozott tipikusan az aprófalvakra és a rossz forgalmi helyzetű nagyobb községekre sem. Tisztázásra vár, hogy a fejlődés mögött mennyiben húzódtak meg az elsősorban a második gazdaságból származó jövedelmekre alapozott lakossági, valamint tanácsi (regionális, helyi) és központi fejlesztési források, támogatások; ezek milyen területi elhelyezkedésű csoportok számára voltak elérhetőek stb.

Az is kérdéses, hogy az elmúlt 20 év lakossági beruházásai a jelenlegi helyzetben mennyiben szolgálják a válságos helyzetből való kilábalást: hogy tehermentesítik-e a családokat a további nagyobb arányú befektetésektől javítva ezzel a gazdaság átstrukturálódásának esélyeit, vagy – esetleg – befagyott tőkeként (nem) működve rövid távon a háztartások terheit szaporítják korlátozva mozgási szabadságukat stb. Erősen valószínűsíthető, hogy kistérségenként más-más súllyal van jelen e két aspektus, egyik a helyi társadalmi konfliktusok csökkenése, másik azok elmélyülése irányába mutatva.

2.a ábra: Az 1970–1990 között épült lakások aránya a lakásállományból a községi jogállású településeken



2.b ábra: A vízzel ellátott lakások aránya a községi lakásállományban 1990-ben



## III.

Napjainkban már a társadalomstatisztikai adatok is feltehetőleg nagyobb térségi differenciálódást mutatnának, mint 1990-ben mutattak, mint ahogyan az 1990–1991-es munkanélküliségi és a gazdaságstatisztikai adatok a *nagytérségek és a településkategóriák közötti különbségek erősödését jelzik*. Megfordulni látszanak a nyolcvanas évekre jellemző kiegyenlítődési tendenciák; ennek alapvető oka az általános és mély krízis, a gazdaság átfogó fellendülésének forrásául szolgáló tőke hiánya és végül, de mégis fontos tényezőként, a regionális politika intézményrendszerének kiépítetlensége és eszközeinek korlátozottsága.

Ilyen körülmények között felértékelődnek a már meglévő előnyök; alapvetően ez a forrása Budapest és a nagyvárosok pozíciói kiugró mértékű megerősödésének. Ugyanakkor a magyarországi gazdasági válság és a területi differenciálódás számos vonatkozásában *az európai folyamattal rokonságot mutat, annak részét képezi*. Egy oldalról a fejlett európai országokhoz képest Magyarország a gazdasági tér vonatkozásában *periférikus helyet foglal el, másrészt az országon belül is működnek a tipikus centrum–periféria viszonyok*.

A fejlett világban tapasztalható folyamatokkal pl. teljes mértékben összhangban van Budapest kiugró fejlődése. Ennek másutt is olyan összetevői vannak, mint amilyenekre a korszerű ipar telepítési feltételei kapcsán korábban már utaltam: a vállalati, vállalkozói szférára jellemző, a metropoliszokban és közvetlen környezetükben elterjedt sokféleség, az új elektrotechnikán alapuló gazdaság telepítési feltételei az információ, a telekommunikáció és a munkaerő kvalifikációja függvényében stb. A diverzifikált gazdaságszerkezetből következően nagyvárosi környezetben az összeomlás nem olyan gyors és drámai, mint a monokultúras iparvidékeken egyik oldalon, az új vállalkozások megalapításának a feltételei is kedvezőbbek a másikon. Mindez nemcsak a fővárosra, hanem nagyobb részt az agglomerációra is vonatkozik.

Ugyancsak a globális gazdasági folyamatokkal való összhangról beszélhetünk a szerkezeti válság esetében, amely elsősorban a kitermelőipart és a nehézipar egyes ágazatait érinti, még akkor is, ha egy, a világ más országaiban is súlyos, megoldásra váró probléma nálunk hatványozottan jelentkezik az üzemek bezárásának késedelmessége miatt. Sajátos szerkezeti válságként mutatkozik Magyarországon a keleti piacok összeomlásából következően az élelmiszeripar válsága és a mezőgazdaságé, amelyhez az okok között a tulajdonviszonyokban bekövetkező váltás és az agrárpiaci rendtartás késedelmes bevezetése is felzárkózik.

Itt kell megemlítenünk a leányvállalatok, telephelyek (Magyarországon ezekhez társul még a tsz melléküzemágak) megszüntetésének problémáját, amely ugyancsak világlajosság, mint amiképpen az is, hogy más szinten és más színvonalon Magyarország mint periférikus helyzetű ország fogadja (és fogadná még nagyobb számban) a külföldi nagyvállalatok, multinacionális cégek megjelenését, legyen bár szó telephelyek alapításáról vagy működő vállalatok megvásárlásáról, hiába a telephelyekkel kapcsolatos, éppen a regionális kutatásokból ismert aggodalmak.

Bár ez további kutatásokat igényelne, úgy hiszem, hogy sajnos egy másik vonatkozásban is számottevő hasonlóság mutatkozik a fejlett világban tapasztalható, területi szegregációval is összefüggő társadalmi szegregáció tekintetében. Az amerikai szakirodalomban „under-class”-nak nevezett, egyre szélesedő, a jóléti állam szolgáltatásaiból kirekesztett szegény osztályról van szó, amelynek nagysága az Egyesült Államokban elérte a 15 milliót a nyolcvanas évek végén, és amelyre a zilált, marginalizálódott családok, a fiatal korú anyáktól született gyerekek, a funkcionálisan analfabéta szülők, a kriminalitás, a tartós munkanélküliség, a hajléktalanok magas aránya, az életszínvonal főlé kerülésre való esély minimalizálódása és még más egyebek jellemzőek.

E réteg magyarországi (és közép-európai) megjelenése nyilvánvaló, részben etnikai, kulturális problémákkal tűzdelve, részben azoktól függetlenül. Markáns gettó-sodási folyamat indult meg egyes városokban, többek között Budapesten és folytatódott a szerkezeti válsággal és a hagyományos elmaradottsággal egyaránt küzdő megyékben. Nemcsak cigány családok kerülhetnek e csoportba, hanem azok a tartós munkanélküliségre kárkoztatottak, akiknek egzisztenciája az átalakulás ill. az átfogó gazdasági válság következtében vált bizonytalanná, és kvázi véglegesítette marginalizálódásukat. Ebben a régióban – beleértve a többi kelet- és közép-európai volt szocialista országokat is –, valószínűleg soha nem látott méreteket öltött a fekete munka; a jövedelemszerzés módját illetően a legális és a kriminális közötti határ bizonytalanná, elmosódottá vált aránylag széles rétegek számára.

*Nem egyszerűen az első gazdaság válságáról, hanem általános jövedelemszerzési válságról beszélhetünk Magyarországon.* Felborult a „magyar modell”, amelynek lényegéhez tartozott a háztartások több lábón állása abban az értelemben, hogy falusi mezőgazdasági és városi ipari munkahelyek, első és második gazdaságból húzott jövedelmek együtt biztosították egy-egy család reprodukcióját.

Ezek a folyamatok mind az egyes régiók, mind a településkategóriák között további jelentős differenciákat indukálnak, amelyek alapján aligha kétséges, hogy szűkség van regionális politikára (is) éppen a válság, az ebből adódóan megsokszorozódó társadalmi feszültségek területileg differenciált megjelenése következtében.

Szerkesztőként azt remélem, hogy e kötet hasznos fogódzókkal szolgál majd a területi folyamatok, a regionális fejlesztés, a területi politika kérdéseivel foglalkozók számára, s hogy a szűk szakmai körökön kívül állók is érdeklődéssel forgatják majd.

## DILEMMAS CONCERNING REGIONAL POLICY

*Katalin KOVÁCS*

In the first paragraph of the „Preface” the editor gives a short overview of the main issues of the contributions of this book. The essays address those questions which are highly discussed in academic debates and public discourses as well. The main foci can be found in the theoretical questions of regional inequalities; the reasons of the failure of regional policies implemented in Hungary during the socialist era; the issues of macro-regional processes; the new problems of the levels of state and local administration.

As the first analyses of the 1990 census data have been published only small in numbers in the second paragraph of the „Preface” certain regional tendencies of the 1980s are portrayed on the basis of social statistical data and some information about amenities that settlements are supplied with.

The applied aggregation of data does not allow a detailed analysis of social and economic processes, however, some regional tendencies, like the end of the „great migration” from the villages to the towns and cities as a „voting by feet” reaction of former village dwellers, could be highlighted. The negative indexes of immigration rate in the cases of several county seats behaved as sensitive indicators of the structural (industrial) crisis of the surrounding regions. On the other hand signs of development are clearly certified by data which show the rate of new family houses and the amenities these villages are equipped with.

Finally, some of those features of the Hungarian regional development are explained which express a harmony with world-wide tendencies such as the enlarging gap between the capital and the rest of the country; the closures of branch factories; raising and strengthening of „under-class” etc.

# A TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS PROBLEMATIKÁJA A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTT

HAJDÚ ZOLTÁN

## I. Bevezetés

A területiség jelentősége, különösen az államterület problematikája, rendkívüli módon tudatosodott a magyar politikai és tudományos gondolkodásban 1918–1920 között, a történeti Magyarország területi integritása megvédéséért folytatott politikai és tudományos küzdelemben. A trianoni szerződés végrehajtását követően valóságos nemzeti traumáról beszélhetünk, amelyben a korábbi államterülethez való viszony sok tekintetben irracionális elemeket is hordozott, politikai cselekvési kényszereket eredményezett, mindenekelőtt külpolitikai téren.

A világháborút követő békeszerződés alapvetően átstrukturálta a korábbi államszerkezetet és államterületet, rendkívül mély következményei voltak népességi, gazdasági és településhálózati vonatkozásokban is. A nemzet nagy része és a politikai vezetés is kezdetben csak ideiglenesnek tekintette a trianoni határokat, így nem is dolgozhattak ki nagy fejlesztési programot az új államterületre.

1922–23-ban már világossá válik, hogy a trianoni keretek, az új határok tartósabbak lesznek, mint korábban gondolták, s ebben a helyzetben stabilizálni kellett az új államterületen belüli struktúrákat, működőképessé és életképessé kellett tenni az oly sokszor „önálló életre képtelen”-nek nyilvánított államot.

Az 1930-as évek elejétől kezdve a különböző országokban lejátszódó folyamatok (válságkezelés, tervezési és fejlesztési elképzelések, állami reorganizációs programok) erőteljes hatást gyakoroltak a magyar politikai és szellemi életre is. A kormányprogramok az említés szintjén korábban is felvállalták a közigazgatási területi és települési kérdések megoldását. A Nemzeti Munkaterv 1932-ben a fasisztoid diktatúra kiépítése céljával egyfajta rendszerelvű, komplexnek nevezhető megközelítést hozott.

A 30-as évek végének egyik sajátossága, hogy a magyar gazdaság, társadalom, településhálózat, országrendezés feladatainak megoldása eltérő jellegű ideológiai-politikai tartalommal vetődött föl, s a megoldási javaslatok egy része már a két világháború közötti rendszer meghaladása keretében képzelte el a problémák feloldását.

Az 1930-as évek végén, a 40-es évek elején megszületett jónéhány olyan törvény is, amelyek ha csökevényesen is, de a területfejlesztés és a területi politika, településfejlesztés hordozóiként is értelmezhetők. A II. világháború előtti és közbeni ország-

gyarapodások önmagukban is kikényszerítették az ország térbeli struktúráinak újragondolását, az új területek integrálását.

## II. Trianon és következményei (Magyarbirodalom – Csonkamagyarország)

Az Osztrák-Magyar Monarchia részeként a történeti Magyarország (Magyarbirodalom, Szent Korona Országai, Szent István Koronája Országai) maga is egy bonyolult történeti fejlődés és kompromisszum eredményeként kialakult, sajátos területi–közjogi felépítésű állam volt. A szűkebb értelemben vett Magyarország, Erdély és a Koronához külön testként csatlakozó tengeri kikötő, Fiume és környéke képezte az ún. *anyaországot*, míg Horvát-Szlavonországok *társországként* tartoztak a Magyarbirodalomhoz. 1910-ben a Magyarbirodalom a világháború előtti Európában jelentős tényezőnek számított. Területére nézve (325 411 km<sup>2</sup>) a hatodik, a népességszámot tekintve (20,9 millió fő) a hetedik helyet foglalta el, így a terület–népesség kölcsönkapcsolatát illetően az egyik legszerveesebbnek tekintett ország volt.

Az 1867 után kialakított közjogi és területi struktúra az I. világháborús vereség következtében, külső és belső érdekek együtthatásának eredményeként megingott, majd a nagyhatalmi érdekek találkozásának következményeként az Osztrák-Magyar Monarchia szétesett, a történeti Magyarországot szétszabdalták.

Az 1920-as trianoni békeszerződés következtében a Magyarbirodalom területének 71,5, az anyaországának 67,2%-át választották le. A Magyarbirodalom lakosságának 63,6, míg az anyaországának 58,3%-a került az utódállamok fennhatósága alá. Az új állam az új Európában a lakosság számát tekintve a tizenegyedik, a területi rangsorban pedig a tizenötödik helyet foglalta el. Környezetében – Ausztriát leszámítva – szinte minden tekintetben a legkisebb és gazdaságilag, katonailag a leggyengébb állam lett, ráadásul sokáig nemzetközi ellenőrzés alatt állt.<sup>1</sup>

A területi és népességi változásokon túl alapvetően megváltozott az új államterület természetföldrajzi jellege, gazdasági szerkezete, társadalmi, közlekedési, település-hálózati stb. struktúrája.<sup>2</sup>

A régi és az új államterület természetföldrajzi jellege eltérő. Az egységes, a Kárpát-medencét szinte hiánytalanul kitöltő medenceállam helyén olyan medencefenéki állam jött létre, mely vízgazdálkodásában, árvízvédelmében sok tekintetben kiszolgáltatott lett, ugyanakkor az új államterület természeti viszonyaiban egységesebbé vált, mint a korábbi volt. Tájszerkezetében erőteljesen felértékelődött az Alföld, s e mellett nőtt a dombvidéki területek jelentősége.

Döntően megváltozott a gazdaság ágazati szerkezete, területi rendje, teljesítőképessége és területi kapcsolatrendszere. A viszonylagos autarch fejlődés forrásaival és lehetőségeivel rendelkező gazdaság szinte egyik pillanatról a másikra rendkívül sebezhetővé, kiszolgáltatottá vált.<sup>3</sup>

Társadalmi–népességi szempontból a határváltozások rendkívül bonyolult következményekkel jártak. Az új államterületen belül döntően megváltozott a lakosság nemzetiségi összetétele (a lakosság 88,2%-a vallotta magát magyarnak), lényegesen módosult a foglalkozási szerkezet, vallási megoszlás, s pozitív irányba emelkedett a népesség átlagos iskolai végzettségének szintje. Az új Magyarország a térség nem-

zetiségi szempontból egyik leghomogénebb állama lett, ugyanakkor a magyar etnikum és társadalom legnagyobb tragédiáját jelentette, hogy a magyar nemzet 34,1%-a (3,4 millió fő) az utódállamokhoz került.

A korábbi évtizedekben egységes szempontok alapján kiépített közlekedési hálózatot is szétszabdalták. A vasúti vonalhossz 37,9%-a, míg az állami és törvényhatósági utaknak csak 35,5%-a maradt meg. (A határváltozások következtében létrejött új államterületen így javult a 100 km<sup>2</sup>-re jutó vasúti és közúti érték, de ez nem pótolhatta a hálózat szétDarabolásából eredő súlyos károkat és veszteségeket.)

Alapvetően megváltozott az ország településállománya, településhálózata és közigazgatási területbeosztása is. 1918-ban az anyaország 63 megyével, 27 törvényhatósági jogú és 112 rendezett tanácsú várossal, 443 járással, 2176 nagy és 10 196 kisközséggel (ez utóbbiak 2701 körjegyzőségbe szervezve) rendelkezett. A puszták, telepek és egyéb lakott helyek száma 17 083 volt. Horvát-Szlavonországok közigazgatási struktúrája némileg különbözött az anyaországtól, 8 megye, 4 törvényhatósági jogú és 13 egyéb város mellett 70 járásra, 156 egy adóközségből és 389 több adóközségből álló politikai községre volt felosztva a terület.

1920-ban Magyarország 34 megyére, 11 törvényhatósági jogú és 36 rendezett tanácsú városra, 163 járásra, 1006 nagyközségre, 2494 kisközségre (ez utóbbiak 719 körjegyzőségbe szervezve) tagolódott. E mellett 9086 pusztát, telepet és egyéb lakott helyet tartott nyilván a statisztika.

A településhálózat változásainak összetevőit érdemes kiemelni:

- Budapest településhálózati szerepe és népességi súlya az új államterületen belül jelentősen megnőtt. Míg 1910-ben a Magyarbirodalom összlakosságának csak 4,2%-a élt Budapesten, addig 1920-ban az ország lakosságának 11,6%-ának adott otthont a főváros.
- Elcsatolták az országtól a nagy történelmi tradícióval bíró kulturális központokat, egyetemi székhelyeket (Pozsony, Kolozsvár), s elkerült Zágráb is, mely fokozatosan kialakította társországi fővárosi funkcióit.
- Az új államhatárok a történetileg kialakult vásárvonalon haladtak, mintegy tudatosan szétvágva a határmenti városok vonzáskörzeteit.<sup>4</sup>
- Megváltozott a településállomány nagyságrendi összetétele. 1920-ban az 1000 fő alatti településeken (1854) élt az ország lakosságának 12,6; az 1001–5000 közöttiekben (1389) élt a népesség 36,0; s az 5001–10 000 közötti kategóriában (130) 11,2; míg a 10 000 főn felüli településekben (95) az ország népességének 40,2%-a.
- Közigazgatásilag szemlélve a népesség településenkénti megoszlását: 19,3% élt a törvényhatósági jogú, 13,5% pedig a rendezett tanácsú városokban. Az ország lakosságának többsége (67,2%) községekben lakott.
- Az új államhatárok között – már csak területi kiterjedésénél fogva is – felértékelődött az Alföld jelentősége, s vele együtt a külterületeken lévő tanyai települések és népesség problematikája.

A sors iróniája, ha fejlettségi szempontból hasonlítjuk össze a Magyarbirodalmat és Csonkamagyarországot, akkor a *legtöbb tekintetben azt állapíthatjuk meg, hogy az új államterületen belül a korábbiakhoz képest csökkentek a területi különbségek és*

szélsőségek, az új ország a legtöbb mutató tekintetében fejlettebb, mint a történeti Magyarország volt.

### III. A terület- és településfejlesztés elmélete és gyakorlata néhány országban a két világháború közötti időszakban

Az európai fejlődésben és az európai tudományos gondolkodásban az 1890-es években megkezdődött folyamatok az I. világháború időszakában erősödtek meg, érlelődtek állami beavatkozási szándékká, majd kényszerré. Az 1917-es orosz forradalom után ezek a problémák (is) direkt ideológiai, politikai tartalmat kaptak.

A közgazdaságtanban, a földrajztudományban, a szociológiában szinte egyszerre, egymással részben kölcsönhatásban fejlődve vetődött fel, majd erősödött meg a térszemlélet, a regionalitás gondolata, a kiegyenlítettebb fejlesztés igénye.<sup>5</sup> A gondolat, illetve elmélet az I. világháború idején egyes országokban politikai, gyakorlati cselekvéssé is transzformálódott. A legfőbb cél az ország katonai teljesítőképességének fokozása volt.

A francia, az angol, az amerikai, a német és orosz megközelítési módok – a nemzeti problematikától erőteljesen befolyásoltan – eltérőek voltak, de szinte kivétel nélkül mindenütt megfogalmazódott a gazdaság, a térszerkezet és a közigazgatási területbeosztás modernizálására irányuló törekvés, s egyes országokban megindultak a céltudatos regionális fejlesztési és regionális tervezési munkálatok és kutatások.<sup>6</sup>

A természeti, gazdasági, társadalmi tér törvényszerűségei kutatásának mindhárom nagy földrajzi térgazdasági gondolatrendszere – tájföldrajz, gazdasági körzetesítés, központi helyek elmélete – eljutott, igaz eltérő hangsúlyokkal, a terület- és településfejlesztés alapvető kérdéseinek felvetéséig, s megfogalmazták tér-reorganizációs tételeiket. Az egyes államok a különböző elméleti tételeket időben eltérő módon favorizálva jelenítették meg területi-, településfejlesztési politikájukban.

A XIX. század végén, a XX. század elején formálódó *modern tájelmélet* keretében a táj kezdetben természettani kategóriaként jelent meg, majd fokozatosan bővült értelmezési köre. A táj átfogó, totális területi rendszerező kategóriává vált, melyben értelmezni lehetett a természeti, gazdasági, társadalmi, politikai, településhálózati stb. folyamatok bonyolult kölcsönhatását. A tájföldrajz jónéhány híve eljutott annak kimondásáig, hogy az ember, a társadalom minden gazdálkodó, építő, szervező tevékenysége táji jellegű, illetve kötöttségű. Innen már csak egy áttételre volt szükség annak megfogalmazásához, hogy az államok objektív téralapja a táj, tehát a tájak rendszerére kell felépíteni a gazdaságot, a társadalmat, s a tájak természetes hierarchiájának megfelelően kell fejleszteni a településhálózatot.<sup>7</sup>

A tájfelfogás legjelentősebb hívei (Fawcett, C. B., Vidal de la Blache) több állami területi reorganizációs tervet dolgoztak ki, s ezek a tervek ténylegesen is befolyásolták az egyes államok területszervezési és –fejlesztési törekvéseinek alakulását. A tájelméleti megközelítés a XX. század első két évtizedében állt az érdeklődés előterében. Később már csak sajátos érdekrendszerek – ez történt Magyarországon – függvényében került a gondolkodás és cselekvés homlokterébe.

A *gazdasági körzet elmélet* a termelés, a társadalmi és területi munkamegosztás térbeli rendszere felől közelítette meg a folyamatokat. A körzetelmélet hívei területek és

települések szerepét elsődlegesen a gazdasági teljesítőképesség oldaláról vizsgálták, megfogalmazva a gazdaság és a gazdasági térkapcsolatok kitüntetett jelentőségét.

A modern gazdasági körzet elmélet Franciaországban alakult ki a XIX–XX. század fordulóján, majd az orosz forradalom győzelme után új ideológiai, politikai tartalommal felruházva a szovjet tervezés, gazdaság- és társadalomszervezés és -fejlesztés alapjává, időnként megkérdőjelezhetetlen céljává és részévé vált.

*A központi helyek elmélete* Németországban formulázódott meg kiérlelt formában. Ez az elmélet elsősorban a településhálózat és a településközi kapcsolatok felől közleltette meg a népesség gazdasági, ellátási, igazgatási térkapcsolatait. A különböző nagyságú és hierarchiájú települések körül létrejön a vonzáskörzetek horizontális és hierarchikus rendje, s az elmélet képviselői szerint ezek a téregységek képezik egy adott terület vagy ország objektív térszerkezetének alapstruktúráját.

A műszaki-építészeti tudomány területi szemlélete is alapvető változásokon ment keresztül a két világháború közötti időszakban. Az Athéni Charta (1933) megfogalmazásaiban már a műszaki-építészeti jellegű szemlélet és a gazdasági, társadalmi, politikai törekvések szintetizálásáról beszélhetünk. A város és környéke gazdasági, társadalmi és politikai funkcionális egységének megfogalmazása rendkívül nagy jelentőségű a településtudományi gondolkodás szempontjából.<sup>8</sup>

*A két világháború közötti időszak állami területi politikáit nem érthetjük meg csak a tudományos elméletekből.* Sokkal inkább arról van szó, hogy a különböző államok államépítési, társadalomszervezési és irányítási filozófiája milyen értékek primátusán épült fel, s ehhez az egyes tudományos elméletek, illetve törekvések – az államvezetés megítélése szerint – milyen segítséget tudtak nyújtani.

Az 1920 utáni orosz területi politikában, programokban és folyamatokban pl. a sokat emlegetett GOELRO-ban is, rendkívül nehéz elkülöníteni a tudományos, a politikai, a tervezéseméleti, technikai összetevőket és az akarati voluntarisztikus elemeket. A sztálini Szovjetunióban minden megközelítés, minden problematika ideológiai és politikai dimenziót kapott. Minden „szocialistává vált” (szocialista ember, szocialista állam, szocialista közigazgatás, szocialista város, szocialista falu stb.), így megnehezült a tudományos kritika lehetősége.

A hitleri Németország állami reorganizációs törekvéseiben rendkívül jelentős szerepet kapott a központi helyek elmélete. Az elmélet egyik legnagyobb hatású megfogalmazója – Walter Christaller – közvetlen szerepet vállalt a birodalom térbeli berendezkedése kidolgozásában. Úgy ítélte meg, hogy a központi helyek elméletének érvényesítése biztosíthatja a birodalom racionális berendezkedését, ez az elmélet teszi lehetővé a legteljesebb társadalomellenőrzést.<sup>9</sup> (A geográfusok a politikai tervezés, a gazdasági fejlesztés és a politikai propaganda szolgálatába szegődtek – néhány nagyformátumú tudós kivételével. A fasizmus direkt tudományos kiszolgálása 1945 után személyes tragédiákhoz vezetett.)

Az ideológiai-politikai vonatkozások mellett az 1929–33-as gazdasági válság gyakorolt rendkívüli hatást a területi és ágazati fejlesztési stratégiák kidolgozására. A gazdasági válság ágazatokat, térségeket, országokat értékelt le, kiterjedt területeket lehetetlenített el. Még a legliberálisabb gazdaságpolitikát folytató államok is mintegy rákényszerültek a válság nemzetgazdasági, központi kezelésére. A szabad piacgazda-

sági keretek között is felértékelődött a céltudatos állami beavatkozás és feladatvállalás jelentősége (New Deal az USA-ban). Az államok jelentős köre válsághárító, illetve válságmenedzselő politikája kidolgozása során rendkívüli figyelmet fordított a kritikus helyzetbe jutott térségekre. A korszak egyik fontos sajátossága a területi politika „tömeggé válása”. A nemzeti területi politikák között szembetűnő az amerikai és az angol regionális tervezési és fejlesztési programok pragmatizmusa. (Ebben az időszakban válik rendkívül tudatosá az Egyesült Államokban a Keleti-, Nyugati partvidék és a középső régió eltérő fejlesztési lehetősége és felelőssége. Angliában kialakítják a regionális tervezés és fejlesztés új intézményrendszerét, új lendületet kap az új városok és növekedési pólusok kialakításának vitája, s a tervezőasztalokon megjelennek az államilag támogatott, részben finanszírozott fejlesztési tervek.)

Magyarország közvetlen szomszédai körében már 1920 után erőteljesen megjelent az állami területi politika. Az utódállamok görcsös törekvéseket fejtettek ki az újonnan megszerzett területek minél gyorsabb integrálása érdekében. Ennek a célnak rendelték alá a gazdaság-, társadalom- és telepítéspolitikát. Az eszközökben – a civilizációs szintnek és a kapott területek nagyságrendjének és népességének megfelelően – voltak különbségek, de az erőltetett integrálás és átstrukturálás mindenütt megjelent. (Az utódállamok területi politikájában rendkívül fontos szerepet kaptak a közigazgatási reformok. Eerre talán a legszembetűnőbb Románia esete, ahol 1920, 1925, 1929, 1931, 1938 egyaránt közigazgatási reformot hozott.)

#### IV. A terület- és településfejlesztés problematikája a két világháború közötti magyar tudományos gondolkodásban

A magyar geográfusok, közgazdászok, statisztikusok, néprajzosok 1918 őszétől kezdve – Teleki Pál vezetésével a Békeelőkészítő Iroda keretében – rendkívül kiterjedt területi adatgyűjtésbe, statisztikai feldolgozásba és elemzésbe kezdtek. Ezek az elemzések, illetve publikációk elsődlegesen a történeti Magyarország természeti, történeti, gazdasági stb. egységét voltak hivatottak bizonyítani,<sup>10</sup> de ezen munkák során mintegy járulékos eredményként megszületett a modern magyar gazdasági és politikai földrajz, a gazdasági kartográfia és területi statisztika.

A békeelőkészítés azzal a nemzetközileg is figyelemre méltó következménnyel járt, hogy a magyar gazdaság- és társadalomtudományok területi érzékenysége (igaz, hogy elsődlegesen az országra vonatkozóan) a korszak „átlagánál” lényegesen magasabb szintű volt, s érvényesült egyfajta interdiszciplináris törekvés is.

A magyar kutatók, elsősorban a geográfusok, rendkívül céltudatosan viszonyultak a nemzetközi elméleti kutatási eredményekhez. Teleki felismerte és tudatosan, *sajátosan* érvényesítette azt, hogy a tudományos elemzésekben azokat a kategóriákat, megfogalmazásokat, idézeteket kell előtérbe állítani, amelyek a „győztesek tudománya” oldaláról is elfogadottak és elismertek.

Ennek a szempontnak, sőt belső követelménynek rendkívül nagy szerepe volt a táj-elmélet Magyarországra történő tudatos és szisztematikus alkalmazásában. Teleki ismerte, sőt először ő ismertette Magyarországon a francia gazdasági körzetelméletet, tisztában volt a (német) központi hely elmélet jelentőségével és gazdaságföldrajzi felhasználhatóságának lehetőségeivel, de a területi kutatások elméleti problémáinak

sajátosságait, az egyes elméletek korlátait mindig abból a szempontból vizsgálta, hogy az illető elmélet mennyiben és hogyan járul hozzá a magyar törekvések és revíziós igények szolgálatához. *Teleki mindvégig úgy látta, hogy a tájelmélet alkalmazása nyújtja a leginkább objektív és nemzetközileg a legszélesebb módon elismert tudományos alapokat a magyar igények alátámasztására, nemzetközi szakmai szinten történő képviseléséhez, elismertetéséhez.*

A geográfusok felemás módon járultak hozzá az új államterület közigazgatási-területi újraszervezése problémáinak megoldásához. Teleki 1921-ben az anyaországra dolgozta ki tájközigazgatási reformtervét. (Ez elméleti és történeti jelentőségű tervezet csak.) Prinz a közigazgatási felosztás kapcsán „hajlandó” akceptálni az új államterületet, s ebben a keretben tesz javaslatokat a területi beosztás reformjára.<sup>11</sup>

A két világháború közötti időszakban a magyar tudomány – mindenekelőtt a földrajztudomány – nem volt hajlandó tudomásul venni az új államhatárokat, a történeti Magyarországot tekintették a tudományos kutatás térbeli keretének. Ennek elméleti alapját az a gyakran hangoztatott felfogás képezte, hogy lényeges különbség van az „ország” és az „állam” fogalomjel között. Az ország elsődlegesen természetes területi egység (Magyarországra alkalmazva azonos a történeti Magyarországgal), míg az állam nem egyéb, mint gyakran változó, pillanatnyi uralmi terület.<sup>12</sup> A két világháború közötti magyar földrajztudomány meghatározó egyéniségei (Cholnoky Jenő, Prinz Gyula, Teleki Pál) kivétel nélkül úgy vélték, hogy csak idő kérdése az, hogy a földrajzi-természeti törvényeknek megfelelően helyreálljon az ország korábbi természetes területi egysége, integritása.

A két világháború között jelentősen bővült az ország felsőoktatási és tudományos kutatói kapacitása. A menekült egyetemek (pozsonyi, kolozsvári) befogadása és működési feltételeik megteremtése, valamint az egyetemi *Közgazdaságtudományi Kar* létrehozása a területi-földrajzi kutatások szempontjából is rendkívül fontos események voltak.

Az egyetemi kutatások inkább a mindenkori professzor személyiségéhez kötöttek voltak, bár nem volt lényegi különbség az egyetemi oktatók és a vezető politikai pártok, s a változó kormányok helyzetértékelésében és végső célmeghatározásában, de az egyetemi kutatások jelentős részben mégis távolabb álltak a pillanatnyi politikai törekvésektől.

A magyar területi gondolkodás és tudományos kutatás szempontjából rendkívül jelentős lett a *Közgazdaságtudományi Kar*. A Kar kutatásai nem mindenben kötődtek a rövid távú politikai célokhoz és érdekekhez, de összességében azt mondhatjuk, hogy az itt született kutatási eredmények a magyar gazdaság- és társadalompolitika szélesebb értelemben vett tudományos háttérét képezték.

Szempontunkból kiemelkedő jelentősége van a Kar Teleki Pál nevével fémjelzett *Gazdasági és Politikai Földrajzi Intézetének*. Az Intézet kutatásai egyre szélesebb körben és a nemzetközi tudományos eredmények folyamatos értékelése közepette követték nyomon az ország folyamatainak alakulását, elemezték a belső térszerkezet változásait, demográfiai, gazdasági, közlekedési, közigazgatási sajátosságait. Teleki személyénél fogva ezek a kutatások közvetlenül integrálódtak a politikai folyamatokhoz.

A történeti jog, a revíziós igények hangoztatása mellett éppen Telekiben tudatosodott először az, hogy a trianoni keretek tartósabbak lesznek, mint korábban gondolták. Belátta, hogy nem elegendő az igények és követelések hangoztatása, fel kell készülni az új ország és az utódállamok komplex kutatásával a távolabbi revízió lehetőségére is.

A trianoni országterület belső strukturái kutatására hívták életre a *Magyar Szociográfiai Intézetet*<sup>13</sup> (1924), míg az utódállamok komplex tudományos kutatásának bázisa az 1926-ban alapított Államtudományi Intézet lett. A Teleki, majd tanítványa, Rónai András által irányított *Államtudományi Intézet* rendkívül sajátos, valójában kormányzati háttérintézet volt, amely azonban nem folyt be a közvetlen napi politikai folyamatokba, hanem elsődleges feladatának az utódállamok komplex és rendkívül korrekt tudományos kutatásával hosszú távon kívánta szolgálni és befolyásolni a politikai célokat.<sup>14</sup>

Az 1920-as évek vége, az 1930-as évek eleje új fellendülést hozott a területi gondolkodásban és területi kutatásokban. Az egyik legfontosabb sajátossága a korszaknak, hogy a „tanítványok” már felnőttek, s önálló tudományos és politikai szereplésre is vágytak. Az ország belső gazdasági, társadalmi, politikai és szociológiai-szociográfiai irányzatok részben tudományos előképzettségük, döntően azonban politikai és társadalmi orientációjuk differenciálódtak. A tudományos és politikai törekvések szervesen egybekapcsolódtak, így rendkívül nehéz elhatárolni a tudományos teljesítményeket és értékeket.<sup>15</sup>

A területi kutatások „társadalmasodtak” és szépirodalmi jelleget (is) öltöttek. Azzal, hogy a területi kutatás és területi-társadalmi problematika az egyetemek, intézetek folyosóiról az „utcára” került, sokféleképpen árnyalódott, színesedett, de sokat vesztett szakszerűségéből. Ugyanakkor pozitív hozadéknak tekinthető, hogy viszonylag szélesebb körhöz jutottak el a területiséggel kapcsolatos fogalmak, gondok.

A gazdasági világválság magyarországi következményei is rendkívül súlyosak voltak. A korábbi társadalmi és kormányzati stabilitás megingott, új rétegek jelentkeztek a hatalom periferiáin, új elvek, új törekvések és új államszervezési és irányítási igények formálódtak.

Az új kormányzati reformtörekvésekhez kapcsolódva nevezték ki Magyary Zoltánt 1931-ben a tervezett közigazgatási reform kormánybiztosává.<sup>16</sup> A reformmunkálatok során jött létre a Teleki-intézet és a Teleki-tanítványok korábbi tudományos tevékenysége továbbá Magyary modernizációs törekvéseinek és kísérletének szintéziséből a magyar területi gondolkodás, sőt a magyar város- és településhálózat-fejlesztés, a közigazgatási területi reorganizáció egyik sajátos és talán legnagyobb hatású műhelye.

A *Magyar Közigazgatástudományi Intézet* a Pázmány Péter Tudományegyetem kötelékében létesült 1931-ben, s rövid időn belül a magyar közigazgatás racionalizálásának és reformjának élharcosa és elsőrangú szakmai műhelye lett.<sup>17</sup> Az Intézet szinte megalakulása pillanatától kezdve integrálta munkájában Teleki tanítványainak egy részét (főleg Hantos Gyula, Elek Péter közreműködése emelhető ki), mivel a közigazgatás racionalizálása tekintetében Magyary kitüntetett szerepet szánt a területiséggel kapcsolatos problematikájának.<sup>18</sup> A magyar közigazgatási kutatásokon belül az Intézet minőségileg új megközelítéseket érvényesített.

Magyary Zoltán tevékenysége abból a szempontból is figyelmet érdemel; hogy egyaránt ismerte a szovjet tervezési, tervgazdálkodási és irányítási gyakorlatot; a fasiszta olasz és német gazdasági, társadalmi, politikai és közigazgatási reorganizációs elméleteket és gyakorlatot; valamint az angolszász országok válságkezelő, politikai, gazdasági és főként igazgatási és irányítási törekvéseit. A nemzetközi folyamatok és törekvések tükrében a magyar irodalomban először fogalmazta meg direkt módon, *hogy az országrendezés kormányzati funkció.*

Kutatásaiban, a kormányzathoz címzett beadványaiban ezt a felfogást kívánta érvényesíteni, de végeredményben kormánybiztosként csak kisebb eredményeket ért el, szembekerült a belügyminiszterrel, majd Gömbös Gyulával, az új miniszterelnökkel is, megbízatásáról önként lemondott.

Az országrendezés (országépítés, országfejlesztés) gondolata a német és angolszász országokból került Magyarországra,<sup>19</sup> s az 1930-as évek legelejétől kezdve sok tekintetben meghatározta a magyar területi gondolkodást, s a Gömbös Gyula-féle kormányprogramhoz, a Nemzeti Munkatervhez kapcsolódva politikai és tudományos felhangot, majd a későbbiekben rendkívül különböző ideológiai-politikai töltést kapott a kategória.

Az országrendezés mérnöki megvilágításban című előadásgyűjtemény megjelenésétől kezdve<sup>20</sup> az országrendezéssel kapcsolatban folyamatos és néha igen éles viták bontakoztak ki, melyben többször elhangzott a bolsevizmus és a fasiszmus vádja. Az alapkérdés az volt, hogy az állam céltudatos beavatkozása, tervszerű fejlesztési tevékenysége rendszer- és ideológia-specifikus-e vagy sem. Végül is az az álláspont kristályosodott ki, hogy az országrendezés, a mai értelemben vett állami területi politika és területfejlesztés nem lehet sem a bolsevik, sem pedig a fasiszta államépítés és -szervezés technikája, hanem egyetemes államszervezési és államvezetési, államfejlesztési kategória, illetve tevékenység, amelynek súlya, kerete és tartalma más a diktatórikus berendezkedésű és a demokratikus, szabadabb piacgazdaságú államok esetében.

A terület- és településfejlesztés tudományos és politikai problematikája rendkívül széles körben fogalmazódott meg a Teleki által életre hívott Táj- és Népkutató Központ keretében. A Központ integrálta volna a földrajzi, néprajzi igazgatási és közgazdasági kutatásokat, s konkrét területi fejlesztések alapkutatói jellegű előkészítését is végezték volna. A Központ 1938. őszi kiállítása még a korábbi kutatások eredményeinek bemutatásával kívánta szemléltetni a törekvéseket,<sup>21</sup> de a kiállítás körüli politikai viták, majd a kiállítás Teleki részéről történt bezárása utáni tudományos és néha méltatlan, személyeskedésekig fajuló összeütközések mutatták,<sup>22</sup> hogy a tudomány és a politika, a hatalom és a tudomány – még az elkötelezett tudomány is – csak rendkívül keskeny ösvényen tudott együtt haladni a napi politikai érdekek és útvesztők között.

A korszak törekvései közül – elsősorban tudományos és politikai utóélete miatt szükséges kiemelni a népi írók mozgalmát, politikai törekvéseiket, s ezek direkt vagy indirekt módon megfogalmazott területi-politikai konzekvenciát. E mozgalomban a témánk szempontjából elsődlegesen a falu egyenjogúsítására irányuló értékrend és politikai, gazdasági, társadalmi törekvések érdemelnek figyelmet, s az, hogy a népi

írók egy része csak a rendszer meghaladása útján tudta elképzelni ezt a strukturális változást.

Erdei Ferenc tevékenysége elsősorban a szociológiai szempontok érvényesítése és politikai kapcsolatai és áttételei okán érdemel figyelmet. A történeti-szociológiai-funkcionális analízis révén új szemléletben képes megfogalmazni a tanyarendszer matematikáját, ugyanakkor a Magyar városban megfogalmazott „Országépítés városokkal” nem igazán egyéni tudományos teljesítményen alapul, hanem az 1932-től folyó országépítési elméleti viták konzekvenciáinak levonását, összefoglalását jelenti.<sup>23</sup>

### V. Állami terület- és településfejlesztési politika a két világháború között

A megcsonkított, politikai, gazdasági, társadalmi válság közepette, nemzetközi ellenőrzés és korlátozás alatt álló Magyarország lehetőségei kezdetben rendkívül behatároltak voltak. A formálódó új kereszténynemzeti ideológia alapvetően társadalomátalakító cél- és értékrendszert hordozott, a területi revízió igényeinek megfogalmazásán túl az országon belül nem alakított ki területcentrikus politikát (Budapest bűnös városként való aposztrofálása is inkább társadalmi tartalmat jelentett, mint területit).

Az 1920. évi XXV. tc. az egyetemekre való beiratkozás szabályozásáról (az ún. numerus clausus), az 1920. évi XXXVI. tc. a földbirtok helyesebb megosztását szabályozó rendelkezésekről (Nagyatádi Szabó István-féle földreform), az 1921. június 7-i rendelet a vitézi telkek adományozásáról alapvetően társadalomszabályozó, társadalomkorlátozó, illetve –befolyásoló törvények, törekvések voltak; hordoztak ugyan területi-települési sajátosságokat, de nem ez volt elsődleges céljuk.

A területi-települési problémák végiggondolására a közigazgatási reform kínálkozott. Az 1923. évi megyerendezés során végül is nem vállalták fel a közigazgatási területbeosztás igazi reformját. A megyék területének rendezése során a trianoni keretek ideiglenességének illúziója és az uralkodó osztály települési és megyei kötöttsége megakadályozta, hogy érdemben hozzányúljanak a megyék területéhez, mindössze a csonka, határmenti megyéket és járásokat egyesítették ideiglenesen. A rendezés során a megyék száma 34-ről 25-re, a járásoké 163-ról 155-re csökkent.

A közigazgatás racionalizálása nem került le a napirendről a kormányzati berkekben sem. 1925-ben a belügyminiszter a községi közigazgatási reform igényével készítette el az ország minden községére kiterjedően a közigazgatási tájékoztató lapokon alapuló felmérést. A felmérés kiterjedt a magyar községállomány problematikájára, térszerkezeti kapcsolatrendszerének feltárására.

A belügyminiszter körrendeletben rendelte el az egymáshoz közelfekvő és egybeépült községek egyesítését. Az erőszakos, felülről jövő egyesítési törekvésekkel szemben a községek alig tudtak védekezni. 1925–1937 között a kisközségek száma 2369-ről 2220-ra csökkent, miközben a nagyközségek száma 1049-ről csak 1086-ra nőtt, s közben új községek is keletkeztek.

Az 1925-ös év a városok fejlődése szempontjából is lényegi forrásbővülést eredményezett a Speyer-kölcson révén. Bár a kölcson hatását eltérően ítélték meg, a felhasználását erőteljesen kritizálták, mégis azt mondhatjuk, hogy a kölcson, terhei ellenére,

jótekmény hatással volt a városok modernizációs lehetőségeire.<sup>24</sup> (1921 – 1925 között a rendezett tanácsú városok száma 36-ról 44-re nőtt, miközben egyetlen egy sem alakult át törvényhatósági jogú várossá. A városok jogilag fejlettebb szervezetek voltak, mint a községek, de infrastrukturális fejlettségük nem volt magasabb minőségű. 1930-ban 31 városban nem volt sem vízvezeték, sem pedig csatornázás.)

A városok és a városok szövetségei nagyobb érdekérvényesítési lehetőséggel rendelkeztek, mint a községek. A Magyar Városok Országos Kongresszusa meg-megújuló módon sürgette, tervezte a városok fejlesztését. Itt nem egy-egy város fejlesztéséről van szó, hanem egy településkategória részére kiemelt, nemzetgazdasági, központi erőforrásokból is támogatott státust igényeltek.

A városoknak maguknak is jelentős áldozatokat kellett hozniuk, erre talán a legjobb példa, hogy csak a városok pénzügyi hozzájárulásával és finanszírozásával jöhetett létre a Műegyetemen a városrendezési tanszék. Igaz, hogy azt anyagi terhek nélkül is elérték, hogy a kormány 1929-ben újjászervezte az Országos Középítési Tanácsot.

A Gömbös-kormány programja, a Nemzeti Munkaterv sok tekintetben unikum a két világháború közötti időszak kormányzati filozófiát tekintve. Magyarországon először foglalmazták meg rendszerelvi összefoglalva – a fasisztoid diktatúra megteremtésének érdekében és céljával – a gazdasági, társadalmi, politikai rendszer összefüggéseinek új dimenzióit, s mindezt egy nemzeti és szociális demagógiába ágyazva. (Ezért is vonzotta kezdetben a terv a legkülönbözőbb alapállású, nemzeti elkötelezettségű egyéneket, mozgalmakat.)

A Nemzeti Munkatervnek a tudományos kapcsolódásokon kívül (erről már a korábbi fejezetben volt szó) rendkívül jelentős hatása volt a továbbiakban. Világossá vált, hogy az ország helyzetét csak valamennyi struktúra teljes körű átgondolásával és megválaszolásával lehet rendezni.

Az 1937. évi VI. tc. a városrendezésről és az építésügyről a két világháború közötti időszak törvényhozásának egyik maradandóan értékes alkotása volt (némi módosítással egészen 1964-ig meghatározta a városrendezés gyakorlatát). A törvény megszületésekor nemzetközi rangú szemléletben fogalmazta meg a városrendezés és építésügy alapvető szabályait.

Budapest szempontjából kitüntetett jelentőségű volt a törvény, hiszen meghatározta, hogy Budapestre és környékére az általános és részletes rendezési tervek vonatkozásában a Fővárosi Közmunkák Tanácsa az illetékes. 1938-ban belügyminiszteri rendelet határozta meg Budapest környékét, 6 megyei várost és 18 nagyközséget sorolva oda.

A magyar területi politikában az Alföld foglalta el a két világháború közötti időszakban a leginkább kitüntetett helyet. Ennek több összetevője, illetve oka volt. Az új államterületen belül területi kiterjedésénél fogva is felértékelődött az Alföld. A keresztény-nemzeti ideológia a magyar parasztságot is megcélozta, s az új helyzetben az alföldi tanyavilág problematikája nagyságrendekkel nőtt. Az új állam térstruktúrájában az Alföld foglalta el a legnagyobb helyet, lakossága leginkább magyar volt, ugyanakkor gazdaságilag a legjobban elmaradott nagytájnak volt tekinthető. Volt néhány tehetséges, elkötelezett szakember, aki felvállalta az Alföld tudományos kutatását,

népszerűsítését, s egyénileg is mindent megtett a maga helyén az Alföld-fejlesztés érdekében.<sup>25</sup>

A kormányzat a tanyai iskolaépítési akció megvalósításával és támogatásával kívánt enyhíteni és segíteni a tanyai lakosság helyzetén. A Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter nevével fémjelzett tanyai iskolaépítési program ténylegesen elősegítette a tanyasi lakosság művelődési lehetőségeinek kiszélesedését, bár nem valósult meg a maga teljességében a program, így is a két világháború közötti időszak legsikeresebb alföldi programjának nevezhető.

A területi revízió megindulása új helyzetet teremtett az ország számára. 1939 júniusában az új országgyűlés ülésén Horthy fogalmazta meg feladatul, hogy meg kell ismerni az ország különböző részeinek fejlődési lehetőségeit és szükségleteit. Az új országegypítés hirdetése közepette új országfejlesztési terv igénye született meg, de a revíziós folyamat előrehaladása mindig új feladatokat hozott.

A tudományos kutatás elméletileg csak részben tudta követni a folyamatokat (gyakorlatilag igen, hiszen Teleki Pálnak és az Államtudományi Intézetnek jelentős szerepe volt az I. bécsi döntés tudományos előkészítésében, s majd az új magyar-szlovák határ kijelölésében). Kogutowicz Károly a szegedi egyetem földrajzprofesszora a Földrajzi Közlemények Teleki-számában hívta fel erre az ellentmondásra a figyelmet: „...a ,planning’, a ,regionalizmus’, a ,Raumordnung’, az ,országrendezés – országegypítés’ növekvő jelentőségét látva, a földrajztudomány az őt megillető helyet csak úgy nyerveheti el, ha saját portáján éppen a lényeges kérdésekben teremt rendet”.<sup>26</sup>

A háborús időszak nem volt alkalmas sem a földrajztudományban, sem pedig a területi gondolkodásban való „rendteremtésre”, bár a háborús évek alatt is születtek rendkívül fontos területi koncepciók, sőt fejlesztési tervek (pl. Magyarország mezőgazdasági politikája alapvetése érdekében, melyben már az ágazati tervezés és fejlesztés igénye, valamint a település- és területfejlesztés és a területi tervezés egybekapcsolódott), de ezek megvalósítására már nem kerülhetett sor.<sup>27</sup>

A háború alatt (1943) létrehozott Dunántúli Tudományos Intézet és az Alföldi Tudományos Intézet lett volna a bázisa az államilag finanszírozott területi és táj kutatásnak, de a történeti események másképpen alakultak. Az intézetek csak minimális létszámmal és jelentéktelen anyagi háttérrel rendelkeztek, átfogó program megvalósítására nem volt lehetőségük.<sup>28</sup>

## VI. Összegzés

A vizsgált korszak rendkívül sajátos a magyar területi gondolkodás és területi politika szempontjából. A korábbi időszak gondolkozása alapvetően a nemzet-nemzetiség körül kristályosodott ki, a két világháború közötti időszakban lényegesen felértékelődött a területiség, de a problematika elsősorban az államterülethez kötődött.

A korszak meghatározó törekvése kezdetben az ország területi egységének megőrzése, majd az egész időszakban a revízió, amely többféle értelmet kap, s az integritás helyreállításától (mindent vissza) a kétoldalú megállapodáson alapuló területi korrekció igényéig egyaránt belefért. A történelem sodrában végül is a nemzetközi döntőbíráskodás, az egy- és többoldalú katonai fellépés eredményezte az országgyarapodásokat. 1938, 1939, 1940, 1941 egyaránt területi gyarapodást hozott, ezekben az

években a területiséghez az új országépítés, az új államtest berendezésére irányuló tervek, törekvések kapcsolhatók.

A trianoni országterületen a gazdasági, társadalmi, településhálózati struktúrák elsősorban a közigazgatási reform vonatkozásában vetődtek fel, hiszen a kormány-politika és a törvényhozás e tekintetben tudta, tudta volna a leginkább befolyásolni a folyamatokat. A különböző kötődések és kényszerek miatt a két világháború között nem került sor mélyreható területi reformokra, csak mérsékelt korrekciókra.

A tudomány – különösen a földrajztudomány – szerepvállalása rendkívül közvetlen. A geográfia képviselői 1920-at úgy élték meg, hogy elraborták tőlük az országot, a földrajzilag legérdekesebb területeket, a trianoni határok között szinte „nincs mit kutatni”. Elsősorban Teleki Pál személyén keresztül a tudomány közvetlen nemzetpolitikai befolyásra tett szert, de a tudományos törekvések mindig egy politikai és társadalomszervezési és irányítási értékrend prizmáján keresztül érvényesülhettek csak.

A különböző országok tudományos és gyakorlati területfejlesztési törekvései megjelentek Magyarországon, s hatottak a magyar folyamatokra, de hatásuk időben rendkívül sajátosan érvényesült. Nem beszélhetünk kizárólagos hatásdominanciáról, bár a magyarországi publikációk a leginkább az olasz és a német reorganizációs tevékenységet követték nyomon, de e mellett jelent volt az angol, francia, amerikai, sőt a szovjet gyakorlat ismertetése, illetve kritikája.

A két világháború közötti tudományos kooperációnak is tulajdonítható, hogy a magyar közigazgatástudomány radikálisan megújult, s Magyar „Magyar közigazgatása”<sup>29</sup> fordulópontot jelent a közigazgatástudomány település- és térszemléletében.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup>Magyar Statisztikai Évkönyv 1919, 1920, 1921, 1922. Bp., 1925. Központi Statisztikai Hivatal.

<sup>2</sup>EDVI ILLÉS A. – HALÁSZ A. (szerk.) 1921: Magyarország gazdasági térképekben. Bp., Pallas ny. 6. kiadás. 75 térkép és 6 grafikon.

Magyarország gazdaságföldrajzi térképe. Teleki Pál és Cholnoky Jenő közreműködésével hivatalos adatok alapján szerkesztette Fodor Ferenc. Bp., 1920. Magyar Földrajzi Intézet Rt.

<sup>3</sup>A háború előtti Magyarország statisztikai adatai a megmaradt és elveszett területek szerint részletezve. = Magyar Statisztikai Szemle, 1921. I. évf. 7–8. sz. pp. 288–306.

<sup>4</sup>A vonzáskörzetek szétszabdálását szembeötlően mutatja és ábrázolja: Kogutowicz Zsebatlasza az 1922. évre. – BÁTKY ZS. – KOGUTOWICZ K. (szerk.), Bp., 1921. A Magyar Néprajzi Társaság Emberföldrajzi Szakosztálya. Budapest, Pozsony, Temesvár, Kassa, Nagyvárad, Arad, Kolozsvár vonzásterületei, pp. 167–168.

KOVÁCS Z. 1990: A határmenti területek központhálózatának átalakulása az első világháborútól napjainkig. = Földrajzi Közlemények, LXIV. (XXXVIII.) évf. 1–2. sz. pp. 3–16.

<sup>5</sup>BENKO, G. B. 1984: Regional science: evolution over thirty years. = International Social Science Journal, 36. évf. 4. sz. pp. 699–712.

<sup>6</sup>DICKINSON, R. E. 1964: City and Region. A Geographical Interpretation. London, Routhdge and Hegan Paul Ltd. pp. 435–576.

- <sup>7</sup>HAJDÚ Z. 1989: A közigazgatásföldrajz kialakulása, fejlődése és kutatási irányzatai. = Földrajzi Közlemények, XXXVII. (CXIII.) évf. 3. sz. pp. 163–175.
- <sup>8</sup>VIDOR F. (szerk.) 1979: Urbanisztika. Bp., Gondolat, pp. 150–161.
- <sup>9</sup>CHRISTALLER, W. 1937: Die Ländliche Siedlungsweise im Deutschen Reich und ihre Beziehungen zur Gemeindeorganisation. Stuttgart, Berlin, W.Kohlhammer Verlag. – CHRISTALLER, W. 1941: Raumtheorie und Raumordnung = Archiv für Wirtschaftsplanung 1. sz. pp. 116–135. – HOTTES, R. 1983: Walter Christaller. = Annals of the American Geographers, 73. évf. 1. sz. pp. 51–54.
- <sup>10</sup>CHOLNOKY J. (szerk.) 1920: A magyar béketárgyalások. I–IV. köt. Bp., m.kir. Külügyminisztérium
- <sup>11</sup>HAJDÚ Z. 1982: Területrendezési törekvések a magyar földrajztudományban a két világháború között. = Földrajzi Közlemények, XXX. (CVI.) évf. 2. sz. pp. 89–106.
- <sup>12</sup>FODOR F. 1924: Magyarország gazdasági földrajza. Bp., Franklin.
- PRINZ GY.–TELEKI P.–CHOLNOKY J. (é.n.): Magyar föld, magyar faj. Magyar földrajz I–III. kötet. Bp., Egyetemi ny.
- <sup>13</sup>KRISZTICS S. 1941: Széki gróf Teleki Pál. = A Magyar Szociográfiai Intézet Közleményei, 1. évf. 1. sz. pp. 13–14.
- <sup>14</sup>RÓNAI A. 1989: Térképezett történelem. Bp., Magvető. RÓNAI részletesen elemzi az Intézet tevékenységét, belső és külső kapcsolatrendszerét, s dokumentálja az azóta szétszóródott kutatási eredmények nagy részét.
- <sup>15</sup>NÉMEDI D. 1985: A népi szociográfia. Bp., Gondolat c. művében kísérletet tesz az egyes mozgalmak differenciált szemléltetése, s teljesítményük és törekvésük egybevetésére, de a rendkívül összetett egyéni és csoportmozgások miatt értékelésében visszafogott.
- <sup>16</sup>MAGYARY Z. 1930: A magyar közigazgatás racionalizálása. Bp.
- <sup>17</sup>MAGYARY Z. 1934: A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Bp.
- <sup>18</sup>HANTOS GY. 1931: A magyar közigazgatás területi alapjai. Bp., Athenaeum. ELEK P. 1940: Terület és közigazgatás. In: Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Bp., pp. 1–10.
- <sup>19</sup>KAFFKA P. 1932: Országrendezés. = Magyar Szemle, 15. (58.) köt. 2. sz. pp. 164–172.
- <sup>20</sup>Az országrendezés mérnöki megvilágításban, a Nemzeti Munkaterv alapján. Kiadja a Magyar Mérnök- és Építésegylet és a Magyar Mérnökök és Építészek Nemzeti Szövetsége. Bp., Egyetemi ny.
- <sup>21</sup>A Táj- és Népkutató Központ kiállítása. 1938. november. Katalógus. Bp., 1938. Egyetemi ny.
- <sup>22</sup>MAGYARY Z. 1939: A Táj- és Népkutató Központ rövid fennállásának története. = Közigazgatástudomány, 2. évf. 1. sz. pp. 53–70.
- <sup>23</sup>ERDEI F. 1939: Magyar város. Bp., Athenaeum. Az „Országgyűlés városokkal” c. fejezet, pp. 227–239. Új eleme, hogy elsődlegesen a „mezővárosra alapuló országterv” belső struktúráit fejti ki, maga a szerkezeti elgondolás az 1933-as országrendezési ankét óta széles körben elterjedt.
- <sup>24</sup>HENCZ A. 1973: Területrendezési törekvések Magyarországon. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- <sup>25</sup>Mindenekelőtt Gesztelyi Nagy László és Kaán Károly tudományos és szakmai szervező tevékenységét kell kiemelni.

<sup>26</sup>KOGUTOWICZ K. 1939: A földrajz. = Földrajzi Közlemények, LXVII. évf. pp. 378–379.

<sup>27</sup>Magyarország mezőgazdasági politikájának alapvetése. I. A szántóföldi termelés és állattenyésztés üzemi tájai. Bp., 1942.

<sup>28</sup>BARTUCZ L. (szerk.) 1946: Az Alföldi Tudományos Intézet Évkönyve. 1944–1945. Szeged. Az Alföldi Tudományos Intézet Könyvtára.

<sup>29</sup>MAGYARY Z. 1942: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje. Bp., Egyetemi ny.

## THE PROBLEMS OF REGIONAL- AND SETTLEMENT DEVELOPMENT IN HUNGARY BETWEEN THE TWO WORLD WARS

*Zoltán HAJDÚ*

The peace treaty following World War I. basically restructured the Hungarian state, its territory, population, economic- and settlement structure. The majority, namely 71.5% of its previous territory, and 63.7% of its population was handed over to other, neighboring countries. In total, the territorial and regional differences decreased within the new state, and the new country became more developed than the historic nation was.

The scientific and political thinking, in regional terms, was determined by its relationship to the new frontiers, as both politics and sciences considered the new frontiers temporary, and thus the main focus of their attitude and activities was to prepare the re-establishment of the previous borders.

It was only in the middle of the era investigated, when the political and regional way of thinking started to realize that the new order would be more lasting that it had been expected. Comprehensive re-structuring and development concepts concerning the problems of the whole country were worded only in the early 1930s for the new territory, primarily as a result of international influences. The National Work Plan accepted in 1932 was the first to undertake the revision and consideration of the economic, social and spatial problems of the country, and the elaboration of the new development tendencies. As the National Work Plan fit into the fascist, and dictatorial political intentions and attempts characteristic of Hungary then, it could not become the basis of Hungarian regional development policy later.

Scientific researches were in harmony with the international tendencies of the period, but the results of international investigations and experiences were subordinated to the actual interests of the Hungarian nation. As a result, though they represented the international scientific intentions and movements, they also deformed them.



# A VÁROS ÉS FALUFEJLESZTÉS DICHOTÓMIÁJA A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT FEJLESZTÉSÉBEN

ILLÉS IVÁN

A területfejlesztés meglepően új fogalom a közgazdasági, gazdaságpolitikai gondolkodásban, de általában a közgondolkodásban is. Ezt meg kellett előznie az állam szociális funkcióiról és kötelezettségeiről való elgondolások kikristályosodásának. A terület- és településfejlesztési funkció, mint az állam szociális szerepkörének egy több áttételen átment és transzformálódott változata csak később, csak ez után formálódott ki. Első megjelenését Nyugat-Európában valamint az Egyesült Államokban a nagy gazdasági válság után a harmincas évekre tehetjük és teljesebb kibontakozása a második világháború utánra esik. De a Szovjet-Oroszországban is a harmincas évekig a területfejlesztés szükségességét csak a nemzetiségek létével indokolták; hogy minden népnek, nemzetiségnek részesülnie kell a tervgazdálkodás előnyeiből. Az ezen túlmenő regionális politika szükségessége ott is csak később – nem utolsósorban a honvédelmi szempontokkal és a második világháború tapasztalataival összefüggésben – került napirendre. Mindez természetesen nem mond ellent annak, hogy bizonyos fajta területi érdekképviselő, lokálpatriotizmus és ezzel kapcsolatos kijárás, lobbizás mindig és mindenütt létezett.

Némileg eltérő a helyzet a város-falu dichotómiával. E különbség felismerése, és politikai-gazdaságpolitikai érvként való alkalmazása már korábban létezett, hiszen a két településtípus markánsan különbözött. Éppen a szemléletes különbség járult hozzá, hogy a város-falu dichotómia nagyon sokszor egy önmagán túlmutató jelentéstartalom hordozója is volt és néha ezek a hozzá csatlakozó jelentéstartalmak határozták meg a rájuk vonatkozó gazdaságpolitikai-politikai törekvéseket. Anélkül, hogy ennek részletesebb taglalásába belemennék, a legjellegzetesebb nézetrendszereket megemlítem.

– A korai újkorral bezárólag a város – alapvetően a nyugati város – a szabadság szimbóluma volt, amely a rabszolgaságtól, a feudális kötöttségektől megszabadít, továbbá hosszú ideig az egyetlen hely volt, ahol a demokráciát, az önkormányzatot lehetett gyakorolni.

– Az ipari forradalomtól, a romantika időszakától kezdve a városhoz és faluhoz kapcsolódó érték- és nézetrendszerek végletesen kettészakadtak: a liberális, a progresszívista nézetek számára a város jelentette a haladás, a felvilágosodás, a civilizáció, a modern társadalom szimbólumát; míg a falu az elmaradottságét, a konzervativizmusét, a sötétségét. Ezzel szemben a konzervatív romanticizmus számára a falu az ere-

detiség, a romlatlanság, a „vissza a természethez” legalábbis részleges megvalósulása volt, míg a város a természetes állapottól való elfordulásé, az elembertelenedése, a romlásé.

– Ráadásul a világ kevésbé fejlett részein, ahol a modernizáció részben import áru volt, ehhez további valós és szimbolikus tartalmak csatlakoztak. A város a gyarmatosítás, az idegen, bevándorolt elemek szimbólumává vált, ezzel szemben a falu az ősi, eredeti népi elem, a „törzsökösség”, a „tősgyökeresség” hordozója. Nem véletlen, hogy a kínai forradalom Mao-ce-tung-i ideológiája alapvetően a város–falu dichotómiában fogalmazódott meg, de ez a megközelítés egyáltalán nem volt idegen Közép-Kelet-Európa országaiban sem, ahol cseh, magyar és lengyel földön a városi lakosság jelentős hányada német és zsidó, Romániában magyar, örmény és zsidó, Ukrajnában lengyel, német és zsidó volt.

– Sokszor és sokáig azonosították a falu és a város dichotómiáját a mezőgazdaság és ipar dichotómiájával, holott ez így teljes mértékben soha és sehol nem volt igaz és különösen nem a huszadik század második felében. Hogy e sommás megállapítás mennyire leegyszerűsítő, látni fogjuk a legutóbbi évtizedek magyar gazdaságpolitikájának példáján, ahol a mezőgazdaság és a falu szinte soha nem élvezett egyforma preferenciát.

– Végül a szovjet típusú szocializmus egyik közismert jelszava a „*város és falu közötti különbség megszüntetése*”, amely amellet, hogy valójában legtöbb helyen meg sem próbálkoztak megvalósításával – hiszen az ideológia más elemeinek az állami tulajdon és az ipari munkásság szerepéről vallott nézetrendszerével élesen ellentmondott, – egyben félrevezető is, hiszen város és falu között objektív különbségek vannak, amelyek megszüntetése – amellet, hogy tehetetlen – egyben nagyban szegényítené is az adott társadalmat.

Város és falu társadalom- és gazdaságpolitikában elfoglalt helyét ezek a hozzá kapcsolódó, hozzá ragadó ideológiai elemek mindig befolyásolták, annak ellenére, hogy a valós gazdasági szándékokat és tényeket nem lehet azokból levezetni.

## 1. Történelmi előzmények 1947 előtt

Határpontként azért választottam 1947-et, mert a központi tervgazdálkodás hatását a város és falufejlődésre külön és részletesebben szeretném taglalni, de ez az időszak sem érhető meg és értékelhető reálisan az előzmények ismerete nélkül.

A történelmi előzmény pedig az, hogy *jelentősebb hatású, a magyar településhálózat fejlődésébe való tudatos állami beavatkozásról a XIX. század második felétől és különösen a kiegyezéstől beszélhetünk*. Nem kétséges, hogy ezt megelőzően is volt városfejlesztési politika, szabadságok és kiváltságok biztosítása egyes városok számára, de ez hálózatfejlesztés szempontjából inkább reagálás volt ezen városok már elért fejlettségére, prosperitására. *Az a törekvés, hogy a városhálózatban, a településhálózatban jelentős strukturális változásokat és újrendezést valósítsanak meg először a magyar kormánzatnak a fővárosra, 1873-tól az egységes Budapestre vonatkozó politikájában mutatkozott meg*. Egyáltalán: ha a településhálózat fejlődésére ható intézkedésekből a legfontosabbat kívánnánk kiemelni a kiegyezés utáni kormányzatok

idején, akkor az a budapesti fejlesztés mindenek feletti prioritása volna. Ennek számos tényezője volt:

– Mindenekelőtt az, hogy a kettős monarchiában Budapestet Béccsel azonos rangú, a távlati vágyálmokban azt megelőző fővárossá tegyék. Budapest fejlesztése nemzeti ügy volt, a nemzeti egyenrangúság, a nemzeti önbecsülés és identitás centrális kérdése.

– Másodsor, hogy a Kárpát-medencén belül teremtsenek olyan központot, amely mintegy szimbolizálja az ország egységét, ahová minden szál, minden közlekedési vonal összefut, amellyel az egész ország lakossága, beleértve a nemzetiségeket is, azonosulhat.

– Végül tekintettel arra, hogy maga a főváros is, de különösen környéke jelentős részben idegen ajkú volt, az „elmagyarosításnak” nyilvánvalóan fontos eszköze volt a magyar népesség gyors ütemű beáramoltatása, beköltöztetése.

A fejlesztés fővárosi koncentrációjához természetesen a magántőke is hozzájárult; az állami szerep az infrastrukturális keretek megteremtésére összpontosult. A lakásépítések egyik nagy hulláma a múlt század nyolcvanas-kilencvenes éveire, a másik az 1910-es évek elejére koncentrálódott. 1911-ben a mai Budapest területén épült lakások száma meghaladta a 17 ezret, és azt csak 65 év múlva, 1975-ben sikerült ismét elérni. Ebben az időszakban – becslés alapján – a mai országterület infrastrukturális beruházásainak 40%-a Budapestre koncentrálódott, miközben az ország népességének mintegy 15%-a élt itt.

A város és falu közötti fejlesztési feszültség oldására – első ízben a gazdaságpolitika szintjén – az OMGE (Országos Magyar Gazdasági Egyesület) vállalkozott. Számukra – az agrárérdekek (főleg közép- és nagybirtokosi érdekek) számára – a kilencszázas évek elején már soknak tűnt a városfejlesztésre való koncentráció és több lehetőséget követeltek a falunak. 1910. évi röpiratban azt írták:

„Nemzeti érdek, hogy az a távolság, mely a város és falu között gazdaságilag, jóléti és közegészségügyi intézmények és műveltség tekintetében ma megvan, lehetőleg kiküszöböltessék, hogy ilyképp a falusi élet vonzóvá tétetvén, a lakosság kivándorlása, városokba özönlése lehetőleg mérsékeltesse, mert különben féltő, hogy meggyengülnek, sőt elapadnak azok a források, melyekből a városok erőiket szívják és veszítenek azok a piacok, melyeken készítményeiket értékesítik. Evégből szükségesnek tartjuk, hogy a vidéki népesség terhei könnyíttessenek s a teherviselés városban és falun arányban legyen a törvényhozás, a kormány és közigazgatás által nyújtott támogatással és előnyökkel”.<sup>1</sup>

A program aláírói között egyaránt ott van gróf Károlyi Mihály és gróf Bethlen István. A program tehát részben az *adóterhek és költségvetési kiadásoknak város és falu közötti kiegyenlítése, vagy legalábbis a terheknek a juttatásokkal való arányosítása volt.*

Az első világháború után végülis többen e program képviselői közül hatalomra kerültek. Az új feltételek között azonban prioritásaik megváltoztak, valószínűleg, ha

<sup>1</sup> MÉREI, 1971.

akarták volna sem tudták volna programjukat megvalósítani, főként az alábbi tényezők következtében:

– Először is gyökeresen megváltozott a magyar mezőgazdaság helyzete. A korábbi monarchia piaca helyett, az új protekcionista körülmények között a mezőgazdaság általában válsághelyzetbe került, amit az 1929-től kezdődő válság elmélyített. *Megrendült tehát az a gazdasági bázis, amelyre a falu felemelkedése építhetett volna.*

– Trianon a városhálózat fejlődésére is jelentős hatással volt. Először is több százezer menekültet, hivatalnokot kellett letelepíteni a megkisebbedett országterület városaiban, ami a falvakra való súlypontátelhelyezést nemigen tette lehetővé. Másrészt *Budapest szerepe, ha lehet, tovább növekedett*, hiszen a megmaradt országterület összes többi nagyvárosa (Szeged, Pécs, Győr, Debrecen) vonzásterületének egy részétől elvágyva periférikus helyzetbe került.

– Végül *az ország anyagi ereje meggyengült*, termelése, nemzeti jövedelme hosszú időre visszaesett, amely jelentős kormányzati programok és prioritások megvalósítását eleve valószínűtlenné tette.

Így azután a fejlesztés városi, elsősorban budapesti koncentrációja nem, vagy alig csökkent. Jóllehet a világháború előtti 15-17 ezres évi budapesti lakásépítés a huszas években 10-11 ezerre, a világválság idején 6-8 ezerre csökkent, ami az országos lakásépítésnek továbbra is több mint 30%-át képviselte, mivel az országos fejlődés is visszaesett.

*Az alapvető fordulatot 1945 jelentette.* A földosztás során a földek mellett több százezer házhelyet is kiosztottak. A lerombolt városokból, leszerelt üzemekből nagyszámú ember települt át a falvakba. A falvak, amelyek a lakásépítésből mindeddig – az 1848-49-es szabadságharc óta – nem több, mint 40-50%-kal részesedtek, most arányuk az 1945-47-es időszakban a soha nem látott közel 80%-ra nőtt; az új házhelyeken a lakosság tömegesen épített – igaz többnyire igen szerény nagyságú és komfortú – lakóépületeket. 1945-48-ban a falusi infrastruktúra más területei (bekötőút, villamosítás) is fejlődtek. Igaz, a falvak fejlődésének hallatlan aránynövekedésében valós dinamizálódásuk mellett a városi fejlesztés leállása is közrejátszott, illetve ott még elsősorban a helyreállítás folyt. Mindenesetre a következő korszakot, annak küszöbét a magyar falvak kedvező kilátásokkal lépték át.

## 2. Város- és falufejlesztés az államszocializmus időszakában 1948-1990

Az ezt követő 42 év településpolitikájáról ma még legtöbbször közhelyes és sommás formában mondunk ítéletet. Valószínűleg történelmi távlat és alapos – nemzetközi összehasonlítást is tartalmazó – tényvizsgálat lesz szükséges az objektívebb értékvétele kialakításához.

A mai ítéletek általában két markáns nézet körül csoportosulnak:

– Az egyik az általánosabb, a politikai ítéletalkotásban ma szélesebb körűen elfogadott nézet. Ez a rendszer általános centralizáló és uniformizáló természetéből, meghirdetett ideológiai elveiből – az ipari fejlődés és az ipari munkásosztály elsődlegességéből valamint bizonyos, kétségtelenül meglévő, számszerű és tényszerű evidenciákból indul ki. Mindezek alapján e nézet szerint a rendszer településpolitikája *a túlzott centralizációt, a városok preferálását és a falvak elhanyagolását képviselte.*

A központi újraelosztás során a városoknak jutott az oroszlánrész, a kis településeknek morzsák, vagy még azok sem jutottak. Ez természetesen együtt járt a falusi Magyarország tönkretételével, a lakosság tömeges elvándorlásával, egyes települések teljes kiürülésével. Az állítások egzakt igazságtartalmától függetlenül látható: a kritika elemei nem újak. 1910-ben az OMGE programja lényegében ugyanezeket fogalmazza meg a magyar településpolitikával szemben.

– A másik megítélés talán kevésbé elterjedt, de legalábbis értelmiségi körökben szélesebb visszhangot váltott ki, és számos vonatkozásban ma is képviselik. Legmarkánsabb módon Konrád György és Szelényi Iván 1969-ben megjelent cikkében „A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai”-ban került kifejtésre. *Eszerint Magyarországon – és Kelet-Európában – a gazdasági szerkezetnek egy erőltetett átalakítására került sor az iparosítás irányába, de az infrastruktúra-fejlesztés – különösen a lakásépítés – elhanyagolása miatt a városiasodás üteme mindkét értelemben, – tehát a városba költözés és a települések civilizatórikus fejlődése értelmében is – elmaradt ettől.* Következésképpen joggal beszélhetünk centralizációról a gazdasági szerkezet, a munkahelyek átalakulása értelmében, de ez semmiképpen nem igaz a városiasodás, a településhálózat értelmében. Ellenkezőleg, annak lemaradása súlyos diszkrpanciát idézett elő a munkahely és a lakóhely között, annak minden szociális, kulturális és gazdasági konzekvenciájával.

– Hozzá kell talán tennünk: a 42 év alatt időnként felmerült egy harmadik nézet is, ami azonban politikai kísérőjelenségei miatt teljesen diszkreditálódott, ma már szinte nyomaiban sem lelhető fel. A nézetet ugyanis – mindig burkoltan és közvetetten – a kádárizmus balos, reformellenes ellenzéke képviselte. *Eszerint a Kádár-rendszer politikája kifejezetten városellenes, ipari munkásságellenes és a városok, a városi nagyüzemek fejlődését elhanyagolja.* Ezzel szemben szabad utat ad az obskurus mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek, a bújtatott mezőgazdasági magánvállalkozásoknak; miközben a falusi, mezőgazdasági lakosság jövedelmi színvonala már jóval meghaladta a városiét, a falvakban lakásként csodapaloták épülnek, míg a városokban egyre nő a lakáshiány. Ez a nézet állandóan jelen volt a politikában, időnként – elsősorban a hetvenes évek elején-közepén – jelentős pozíciókat szerzett, de az értelmiség körében megfogalmazói, éppen politikai kompromittáltsága miatt, nemigen akadtak.

Negyvenkét évről lévén szó, a túl sommás megállapítások már csak azért sem lehetnek teljesen igazak, mert a gazdaságpolitika korántsem volt egységes az egész időszak alatt. De a megalapozott megállapítás egyébként sem könnyű. A hagyományos elemzések a városi és falusi népességalakulásról és migrációról csupán egyik fontos, de talán nem is a legfontosabb elemét emelik ki a jelenségnek, annál is inkább, mivel ezt a folyamatot az országos népességalakulás döntően befolyásolja: egy csökkenő népességű országban – a népességnövekedés értelmében – gyors urbanizációt nehéz elképzelni.

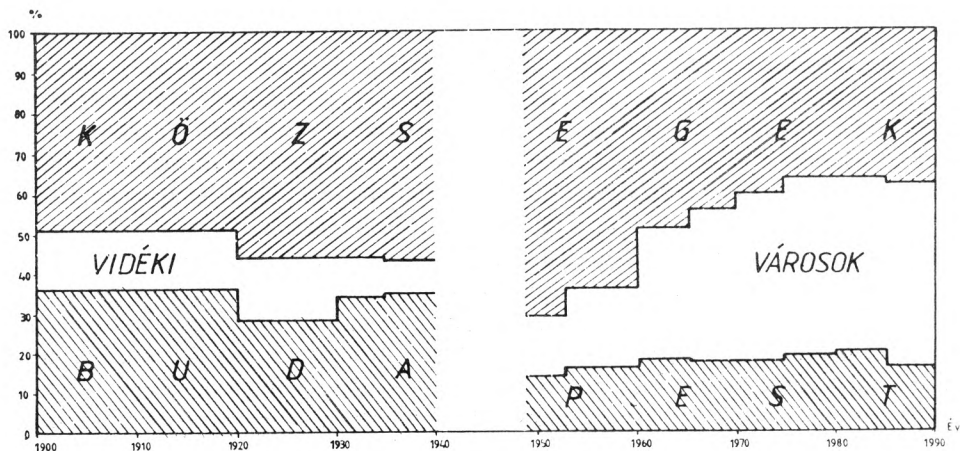
Ami viszont a város- és falufejlesztési arányok más aspektusait illeti, rendkívül nehéz átfogó, szintetikus mutatókkal azt megragadni. Beruházásokra vonatkozó adatok inkább területi egységekre (megyékre), mint település kategóriákra állnak rendelkezésre. Leginkább talán a lakásépítés térbeli arányain lehet a településtípusok fejlesztési arányait nyomon követni. Ennek és más kiegészítő indikátoroknak az alapján bizonyos

megállapítások tehetőek. (Az ide vonatkozó számszerű adatokat az 1. táblázat, az arányokat pedig az 1. ábra tartalmazza.)

1. táblázat: A lakásépítés adatai Magyarországon 1900 – 1990  
(a mai országterületre számítva évi átlagos lakásépítés)

	Budapest	Vidéki városok	Községek	Összesen
1901-1919	14 000	6 000	19 000	39 000
1920-1930	10 200	5 800	20 000	36 000
1931-1935	7 300	2 100	11 800	21 200
1936-1939	8 200	2 000	13 100	23 300
1945-1948	2 000	1 600	11 400	15 000
1949-1953	3 900	4 600	20 300	28 800
1954-1960	8 500	10 000	33 500	52 000
1961-1965	10 000	18 500	28 000	56 500
1966-1970	11 600	24 500	29 400	65 500
1971-1975	15 500	36 500	35 500	87 500
1976-1980	17 100	40 300	33 100	90 500
1981-1985	14 900	32 000	27 100	74 000
1986-1990	8 700	24 500	21 300	54 500

1. ábra: A lakásépítés megoszlása településkategóriánként Magyarországon, 1900–1990



Az első megállapítás az, hogy a fejlesztés Budapest-centrikussága olyan dimenziókban és arányokban, mint az a megelőző évszázad alatt mindvégig érvényesült, nos ez egyértelműen megszűnt. Budapest fejlesztési részaránya minden tekintetben lényegesen csökkent, olyannyira, hogy a 42 év folyamán tapasztalt legmagasabb budapesti része-

sedés is lényegesen alatta maradt a megelőző fél évszázad legalacsonyabb részesedésének. Ennek volt egy közvetlen következménye: az ugyanis, hogy míg korábban Magyarország rendelkezett egy többé-kevésbé európai színvonalú fővárossal és attól lényegesen lemaradó vidéki településhálózattal, addig most (az 1945 utáni első negyedszázadban) *Budapest is lényegesen lemaradt az európai színvonaltól*, a többi település helyzetében pedig – némi javulás ellenére – igazán lényeges változás nem történt.

A kritikus helyzet alapvető és mélyebb oka ugyanis nem is annyira a településhálózat-fejlesztési politikában rejtett, hanem az infrastruktúra-fejlesztésben. Erre Konrád és Szelényi helyesen mutatott rá, és ez cikkük megírásának, illetve megjelenésének időpontjában, 1969-ben tökéletesen igaz is volt. Később ez a helyzet némileg megváltozott, az infrastruktúra kétségtelenül nagyobb prioritást kapott, és akkor a településfejlesztési politika determináltsága csökkent, éppen ezért az elkövetett hibákért nagyobb mértékben felelőssé is tehető.

Kövessük tehát végig az – explicit, vagy implicit – településfejlesztési politika változásait.

**A „klasszikus” ötvenes években, az 1949-1956 közötti időszakban a magyar tradicionális városhálózat fejlődése, fejlesztése szinte teljesen leállt.** Budapesten évente 2000-3000 lakás épült (hasonlítsuk ezt össze az 1910. évi 17 ezerrel), ebből állami 3-500. Számos vidéki városban szinte semmi. A városfejlesztés nem a tradicionális városhálózatra, hanem *néhány új szocialista városra* (Sztálinváros, Várpalota, Oroszlány, stb.) *koncentrálódott*, a városi lakásépítés, és minden kapcsolódó létesítmény nagyobb hányada itt épült meg.

A faluval kapcsolatos politika – mint látni fogjuk, mindvégig a négy évtized alatt – kettős volt. Miközben a parasztságot, mint termelőt tudatosan lehetetlenné tették, végtelenen kiszarolták, – hogy bekényszerítsék az újonnan létesítendő termelőszövetkezetekbe – *magának a falunak a civilizatórikus fejlődésében voltak határozott előrelépések*. Erőteljesen haladt előre a falu villamosítása. A II. világháború végére Magyarország településeinek 40%-a volt villamosítva, és 1962-re a települések villamosítása befejeződött. Az ország összes településeinek tehát mintegy fele az ötvenes években kapott villanyt. A falvak bekötőútjainak építésére is jelentős részben ebben az időszakban került sor. Különösen 1952-53-tól, amikor a központi intézmények feltöltődtek, nagyszámú új diplomás került, ill. kényszerült a falvakba, ami akarva-akaratlan az ottani színvonal emelkedéséhez vezetett. A közintézmények (orvosi rendelő, iskola, művelődési ház) közül soknak a hálózata ebben az időben alapozódott meg. Más kérdés, hogy mindezt, mint az új államhatalom „ajándékát” kapta a falu, holott ha csak egy kicsit is élni és keresni hagyják a parasztságot, valószínűleg mindez helyi erőforrásokból is megtermelődött volna. Végülis azonban politikai cél éppen az volt, hogy bármilyen gyarapodást az állami jóindulattól tegyenek függővé.

1956 bizonyos vonatkozásokban fordulatot jelentett, miközben a rendszer, a politika, a gazdaságpolitika alapvonásain nem változtatott. **Az 1956-65 évtized:**

– *Nem változtatott az infrastruktúra elhanyagoltságán*, sőt talán a helyzet inkább romlott. Amikor az erőltetett beruházásból a folyó fogyasztásra kellett átcsoportosítani, az nem utolsó sorban az infrastrukturális beruházások rovására történt.

– *Nem vagy alig változtatott a tradicionális városok és Budapest elhanyagolásán.* Budapesten természetesen az utcai harcok nyomait el kellett tüntetni. (Ekkor indult meg a Körúton és máshol a hírhedt homlokzati rekonstrukció, amikor belül minden maradt olyan, amilyen volt). A „szocialista és bányászvárosok” építését nem lehetett abbahagyni, hiszen az országot súlyos energiaválság fenyegette. (A bányákban ugyanis 1956 előtt jelentős arányban rabok és „osztályidegen” katonák dolgoztak. Most, az új, az igazi bányászoknak lakást kellett építeni). Budapest még pillanatnyilag fel is lélegzett a lakásínség nyomása alól, hiszen a külföldre menekültek lakásaival gazdálkodhatott, már ezért sem épített újat.

– Erőteljes fordulat következett be a faluval kapcsolatos politikában. Az 1957-58-as fellélegzés után *1959-1961 a nagy kollektivizálás évei. A nemzetgazdaság falun befektetett beruházásainak arányai ugrásszerűen megnövekedtek.* Nagyot tévednénk azonban, ha ebből a falu helyzetének kedvezőbbé válására következtetnénk. Először is a beruházások túlnyomó hányada a mezőgazdaságba ment és nem az infrastruktúra javítására fordítódott. Másodszor a mezőgazdasági beruházások is voltaképpen a korábbi magángazdasági termelőeszközök (istállók, magtárak, lovak, lóvontatású eszközök) pótlását és nem a termelés, a jövedelem bővítését szolgálták. A falvakban a súlypont áthelyeződött a tanácsokról a Tsz-ek vezetésére és ennek megfelelően a lakosság közvetlen igényeit szolgáló fejlesztések is háttérbe szorultak. A helyzet bizonytalanságai miatt lakás a falvakban alig épült, a jövedelem jóval az 1957-58-as alá esett, a lakosság menekült a falvakból.

– Elsősorban ezekkel a folyamatokkal – de másokkal is – összefüggésben változott meg ebben az időben, illetve talán *először formálódott ki a rendszer területfejlesztési politikája.* Ezt a falvakból, vidékről való nagyarányú eláramlás megállítására motiválta, de kizárólag munkahelyekben, legfeljebb adminisztratív intézkedésekben gondolkodtak és nem az infrastruktúra, az életkörülmények javításában. A fő elemek a következők voltak:

- a vidék iparosításának meggyorsítása;
- Budapest ipari növekedésének megfékezése, bizonyos tevékenységek kitelepítése;
- Budapesten adminisztratív beköltözési és ingatlan-szerzési szabályok bevezetése.

**Az 1966-71 időszak** sok tekintetben a Kádár-féle konszolidáció legkedvezőbb időszaka, mind belső, mind külső vonatkozásban. A belső vonatkozásban a megtorlások megszűntek, a légkör viszonylag szabadabb lett. 1966-ban meghirdették és 1968-ban be is vezették a gazdasági reformot. A tsz-ekben létrejöttek és megszilárdultak azok a gazdálkodási formák, amelyek végülis a termelés, a jövedelem növekedéséhez, majd fellendüléséhez vezettek. Külső vonatkozásokban a csehszlovákiai tragikus intervenció alapvetően nem szakította meg a nyugat felé való gazdasági nyitás politikáját, Keletről pedig soha ilyen olcsón, ilyen nagy mennyiségű energiahordozó nem érkezett.

Ez a konszolidáció bizonyos mértékben igaz a város- és falufejlesztési politikára is. Az infrastruktúra fejlesztési aránya lassan kezdett kúszni felfelé. A községek lakosságának és mezőgazdasági üzemének jövedelme megnőtt, ebből a korábnál jóval nagyobb Községfejlesztési Alapot (KÖFA) képezhetett, és a központi hatalom még nem jött rá, hogyan vonhatná ezt is hatáskörébe. Ugyanakkor az új, centralizált koncepciók kidolgozása már régen folyamatban volt (csak éppen hivatalosan még nem

fogadták el) és kialakulóban, megerősödőben voltak a következő időszak terület- és településfejlesztési politikáját meghatározó erőközpontok, a megyei (párt- és állami) hatalom. Mindenesetre talán leginkább az 1966-70-es időszakra mondható el, hogy *egy többé-kevésbé kiegyensúlyozott politikát képviselt a főváros, a vidéki városok és a falvak fejlesztésében és teherviselésében.*

**A következő időszak a hetvenes évek.** Azt lehetne mondani, hogy *mindaz amit a vonatkozó publicisztikai és részben szakirodalom ír az elmúlt négy évtized városcentrikus, a falusi településeket sújtó fejlesztéspolitikájáról, az tulajdonképpen elsősorban a hetvenes évtizedre érvényes.* És nem azért, mintha ezt korábban a politika nem akarta volna megtenni, hanem azért mert nem voltak adottak számára az ehhez szükséges eszközök. 1970-től először kaptak jelentős eszközöket a kezükbe a településfejlesztést meghatározó irányító szervezetek (MSZMP Gazdaságpolitikai Osztály, Területi Osztály, OT Területi Főosztály) és, ha rosszul sáfárcodtak vele – mint ahogy ez történt – többé nem hárihatták az ágazati erőviszonyoknak való kiszolgáltatottságra.

Mindenekelőtt azonban néhány mondat idekívánkozik e településfejlesztési politika igazolására is. Tény, hogy egy évszázadon keresztül – az 1867-es kiegyezéstől 1970-ig – mindvégig nem kapott kellő súlyt a magyar vidéki, tradicionális városhálózat fejlesztése. 1945-ig végig Budapest volt előtérben. És míg a faluhálózat szerény lépésekkel ugyan, de előrehaladt a civilizálódás útján, a vidéki városokban alig történt valami. Eklatánsabb példát aligha lehetne találni, mint azt, hogy Nyíregyházán, egy jelentős megyeszékhelyen, a hatvanas évek elején még nem volt városi vízmű; és vízvezeték, a néhány, zötyögő villamossal rendelkező vidéki városon kívül többségükben nem volt helyi tömegközlekedés. A vidéki városok a kereskedelmi, kulturális és a sportélet (áruház, művelődési ház, sportcsarnok stb.) alapvető közösségi fórumaival sem rendelkeztek, nem beszélve az épületállományról és a lakásépítés siralmas helyzetéről. Történelmi igazságtételt, de a magyar településhálózat minimálisan arányosabbá tételét is jelentette a fejlesztési súlypont városokra és ezen belül vidéki nagyvárosokra helyezése, és ennyiben az arányváltás indokolt volt. A probléma tehát nem az arány-és irányváltással, hanem annak mértékével és ütemével volt.

Melyek azok a körülmények, amelyek ezt a váltást meghatározták?

– Először is a gazdaságpolitikában végre megérelmődött *a felismerés az infrastruktúra elmaradott állapotával, a változtatás szükségességével kapcsolatban.* Egyidejűleg *a technikai feltételek is megteremtődtek például a tömeges lakásépítés beindítására,* hiszen 1971-re a házigyárak hálózatának építése befejeződött. Ennek megfelelően az 1971-től kezdődő ötéves tervben – összehasonlító áron – az infrastrukturális beruházások összege közel 50 százalékkal, az állami lakásépítés beruházási összege pedig kétszeresére nőtt az előző ötéves időszakhoz viszonyítva. Az infrastruktúra aránya a népgazdaság beruházásaiból megközelítette az ötven százalékot, ami a háború óta nem fordult elő.

– *1971-ben a kormány és az országgyűlés elfogadta a Településhálózat-fejlesztési Konceptiót.* Ebben nem is a magasabb funkciójú településkategóriákkal volt a probléma, hiszen azokból – megyei nyomásra – még többet is hoztak létre, mint kellett volna. A későbbi bajok is a településhálózat alacsonyabb hierarchikus fokon lévő települései, nevezetesen az alsófokú központok és a központi szerepkör nélküli települé-

sek köreiben jelentkeztek. (Ez utóbbi megnevezést a szakzsargon később „szerepkör nélküli” településsé egyszerűsítette.) Ez a felosztás később – részben a készítőik szándékaival egyezően, részben azon túlmenően és sokszor attól függetlenül –, alapot adott egy igen erőteljes centralizációs folyamatnak a tanácsok, az iskolák, az intézmények, a termelőszövetkezetek összevonása tekintetében, de főképp alapot adott arra, hogy a „szerepkör nélküliek” a legminimálisabb fejlesztési eszközöktől is megfosztassanak.

– A hetvenes évek elejére tehető a megyei pártbizottságok hatalmának és befolyásának rendkívüli megerősödése. Ez részben azzal is összefügg, hogy a pártapparátuson belül ők váltak a reformellenes mozgalom egyik vezető erejévé. A megyei PB titkárok – persze némi központi segítséggel – KB titkárokat buktattak, helyükbe saját bizalmi emberüket tették, elérték a KB egész apparátusának átszervezését (külön KB Területi Osztály jön létre). Természetesen ez megyén belüli és megyén kívüli gazdasági befolyásuk erősödésében is érvényesült.

– Végül, de egyáltalán nem utolsósorban a hetvenes évek elejétől egy általános politikai támadás indult be a reform ellen, amely 1973-74-ben parciális győzelmet is aratott. A harc formálisan nem a reform ellen, hanem a nagyipari munkásosztály érdekeiért folyt. A hatalmi pozíciókat nyert erők úgymond bebizonyították, hogy a mezőgazdasági lakosság jövedelmei gyorsabban nőttek, mint a nem mezőgazdasági lakosságé, hogy a falusi lakáshelyzet lényegesen kedvezőbb, stb. Ennek alapján a gazdaságpolitika megváltoztatását, a nagyipari munkásság és a városi lakosság érdekeinek preferálását követelték.

Az 1968-ban bevezetett új gazdaságirányítási rendszer az infrastrukturális (tanácsi) eszközök elosztását nem érintette, itt ugyanaz a központi, kötelező részletekbe menő elosztási rendszer működött tovább, amely már az ötvenes évek eleje óta létezett. Az elosztási mechanizmust alapvetően a megnövekedett állami lakásépítés determinálta, és mivel ez a házgyárakhoz kapcsolódott, elsősorban a nagyvárosokra koncentrált. Ehhez járult az ún. „bruttó elv”, ami azt jelentette, hogy a lakáshoz kapcsolódott szinte minden más beruházás, azaz az út- és közműépítés, a kereskedelmi, kulturális és oktatási beruházások. Következésképpen ahol állami lakás épült, oda koncentrált minden más beruházás, ahol állami lakás nem épült, ott nem épült semmi. Az ily módon kialakított tervezési és fejlesztési rendszer eredménye az lett, hogy az összes állami lakás, kommunális, oktatási, stb. beruházások mintegy 90 százaléka az 1971-75 közötti időszak terveiben a városokra koncentrált. A valóság azonban még ezen is túltett, mert:

– 1973-ban, a reformellenes fordulatot jelentő KB ülésen tovább és jelentősen fel-emelték Budapest és a nagyvárosok lakásépítési előirányzatait. (Eddig kevés szó esett róla, hogy ez a döntés az olajárrobbanás évében igen jelentősen hozzájárult az ország eladósodásához).

– A megyék a kiadott előirányzatokon még változtattak, tovább erősítve a fejlesztés megyeszékhely centrikusságát. Így fordult elő, hogy egyes kisebb megyeszékhelyeken (Veszprém, Szekszárd, Zalaegerszeg, Szolnok) öt év alatt egy főre számítva 50-60 ezer Ft fejlesztés valósult meg, míg az országos átlag 10 ezer Ft, a községi átlag pedig 1 600 Ft volt, ami persze sok községben a semmit jelentette. A teljes állami fej-

lesztés több, mint 95 százaléka a városokra összpontosult, és ezen belül is több, mint 75 százalék Budapestre és a megyeszékhelyekre.

Az állami lakásépítés 1975-ben érte el csúcspontját 38 ezer állami lakással (ma ez a szám gyakorlatilag nulla). Budapesten 1975-77-ben 17-18 ezer lakás épült, ugyanannyi mint a múlt század végén, vagy 1912-13-ban. Csakhogy akkor ez a mai országterület lakásépítésének 40 százalékát jelentette, 1975-77-ben csak 18-20 százalékát. A vidéki városok lakásépítési aránya viszont a századforduló 10-15 százalékáról 45 százalékra nőtt.

Az össz-lakásépítés és azon belül a községek aránya (35-37 százalék) mutatja, hogy az állami voluntarisztikus túlcentralizáció ellenére a községek helyzete bizonyos tekintetben korántsem volt olyan kedvezőtlen, mint az állami fejlesztések mutatják. A hetvenes évtized ugyanis a magyar mezőgazdaság mindenkori legjobb évtizede. Termelése dinamikusan nő, jövedelmei magasak, üzemei és dolgozói egyaránt gazdagodnak. A községekben a lakosság erőforrásaiból és a mezőgazdasági üzemek támogatásával igen dinamikus fejlődés folyik. A lakásállomány folyamatosan újul meg, a közművesítés egyre terjed. A probléma az, hogy lényegében állami támogatás teljes hiányában ez a fejlődés rendkívül differenciált, egyes települések és vidékek teljesen lehetetlen helyzetbe kerülnek, egyesek elnéptelenednek. Ekkor alakulnak ki a falusi vidékek azon súlyosan elmaradott, teljesen ellátás nélküli foltjai, amelyeknek problémáival ma kell szembenéznünk. A másik gond, hogy e fejlődés túlnyomó része „kerítésen belül” maradt, a közösségi infrastruktúra továbbra is szegényes maradt.

Az 1976–80-as tervidőszak területfejlesztési politikája minimális mértékben változtatott ezeken a gondokon és így a hetvenes éveket egységes időszaknak kell tekintenünk. Ebben az évtizedben váltak vidéki (nagy)városaink valóban nagyvárossá, de azon az áron, hogy a községeket megfosztották minden központi fejlesztési lehetőségtől.

A következő időszak a **nyolcvanas évtized**. Egyértelműen el lehet mondani, hogy a nyolcvanas évtized településpolitikája a hetveneshez képest lényegesen megváltozott. Hozzá kell tenni, hogy ebben kevésbé a számtalan tudományos és társadalmi kritika játszott közre, mint az, hogy elfogytak azok az erőforrások, amelyek a hetvenes évtizedben rendelkezésre álltak. Az ország eladósodott, az adósságokat vissza kellett fizetni, a beruházásokat vissza kellett fogni, az egyik fő visszafogási terület az állami lakásépítés volt. (Az infrastruktúra egyéb területeit ez akkor még kevésbé érintette.) Teljesen nyilvánvaló volt, hogy az állami lakásépítésre koncentráló és mindent ahhoz kapcsoló településpolitika nem volt folytatható.

Miközben az állami fejlesztés gyors ütemben csökkent, a magánérs fejlesztések – legalábbis egyelőre – stabilabbnak bizonyultak. Mivel a községekben a magánérs volt a túlnyomó, így a restrikción az nyilvánvalóan kevésbé érintette, a községek aránya a nemzetgazdasági lakás- és infrastruktúra-fejlesztésből nőtt, az évtized végén már egy főre számítva nagyobb volt, mint a városokban, akár csak az egy főre jutó villamosenergia fogyasztás.

*A nyolcvanas évtized első felében felülvizsgálatra került a merev települési hierarchiarendszer, de következetes visszavonására még nem került sor; a további centralizáció azonban legalább nem folytatódott.*

Összességében a nyolcvanas évtized a leépülés kényszerpályája miatt hozott bizonyos – akár pozitívnak is nevezhető – arányváltozásokat. Az alapvető mechanizmusok azonban csak igen lassan változtak. Az a döntéshozatali decentralizáció, ami a vállalati szférában 1968-ban végbement, a tanácsi szférában csak húsz évvel később, 1985–88-ban következett be, és akkor sem teljes mértékben.

### 3. A jelen és a jövő

Hogyan jellemezhető a mára – az 1990-es évek elejére kialakult helyzet?

– Egyrészt az önkormányzati fejlesztési eszközök elosztása – minden hibája ellenére – alapvető fordulatot hozott a kisebb települések javára. Az előző 42 év alatt sohasem fordult elő, hogy városok és községek ugyanazon fejkvóta alapján részesültek volna az állami támogatásból. Ez a falusi önkormányzatok lehetőségeit – az országosan szűkülő keretek között is – nagymértékben kiszélesítette.

– Másfelől a magyar mezőgazdaság és a termelészövetkezetek helyzete, a mezőgazdasági lakosság jövedelme az elmúlt negyedszázadban soha nem volt olyan rossz, mint ma. Így a falusi önkormányzatok lehetőségeinek szerény mértékű megnövekedése messze nem kompenzálja a mezőgazdasági lakosság anyagi erejének csökkenését, a mezőgazdasági szövetkezetek támogatásának kiesését.

A jövőre nézve számos, eddig érvényes nézetet és követett elvet újra kell gondolni. E munka nem alkalmas ennek részletes kifejtésére, ezért csupán néhányat – inkább önkényesen – kiemelek.

1. Magyarországon mindezeidig a térségi differenciálódás ellenére az alapvető választóvonal Budapest és vidék, ill. város és falu között volt. A regionális differenciálódás ehhez képes másodrendű volt. Először a nyolcvanas évek végére, és különösen *a kilencvenes években a piacgazdaság kibontakozásával válnak valószínűleg a regionális és nem a települési jellemzők meghatározóvá*. Egyfelől ugyanis az átlag városi és falusi civilizációs színvonal között jelentős közeledés ment végbe, másfelől falu és falu, város és város között hallatlanul megnövekedtek a különbségek. Valószínű, hogy a régi város-falu dichotómia először kérdőjeleződik meg a magyar településhálózat történetében.

2. De a magyar településhálózatban valójában „trichotómiáról” Budapest – vidéki város – falu hármasszerről kellett és kell inkább beszélnünk. Nos, miközben Budapest és a vidéki városok közötti különbség az elmúlt két-két és fél évtizedben jelentősen mérséklődött, az új gazdasági orientáció, piaci követelmények körülményei között ismét növekedni látszik, amit mi sem bizonyít jobban, mint Budapest és a vidéki városok jövedelmi szintje és munkanélküliségi rátája közötti szakadék kitágulása.

3. *Ma a falu és a vidék alapvető gondja már nem az infrastruktúra és az életkörülmények, hanem a megfelelő gazdasági bázis megléte vagy hiánya; a foglalkoztatás és a jövedelemszerzés*. Sőt meg lehet kockáztatni azt a feltevést, hogy számos falusi település mai valós gazdasági bázisához képest (főleg a kerítésen belüli) infrastruktúrájában túlfeljődött. Az elmúlt évtizedek jövedelmei – kényszerűen – fogyasztói befektetésekben testesültek meg (lakóház, nyaraló, kocsis, kerítés, stb.), miközben a korábbi termelési szervezetek és értékesítési orientációk létalapjukat veszítették. Ráadásul az új lakóházak, új telkek, beépítési formák csak igen korlátozottan alkalmasak mezőgazda-

sági és ipari magánvállalkozói tevékenységre. A „késleltetett urbanizáció” – legalább is bizonyos térségekben – valóban létrehozott olyan kényszerű lakásépítést, befektetéseket, amelyek most befagyott, nem mobilizálható tőkének minősülnek. Ha lesz város-falu közötti különbség, az most a foglalkoztatási és munkahelylehetőségek tekintetében fog kialakulni, amikor is a bevándorolni kívánó munkaerő a városban rosszabb lakás, civilizációs és komfort lehetőséget talál, mint eredeti falusi lakóhelyén.

4. Végül az új önkormányzati rendszer a települések, a város és vidéke, a megye és megyeszékhely, a szomszédos – gyakran közös ellátási egységbe tartozó – települések teljes dezintegrációjához vezetett. A helyzet emlékeztet az 1968 utáni vállalatközi kapcsolatokra, amikor a kötelező mutató és előírt szállítási kötelezettségek alapján rájuk oktrojált vállalati kapcsolatok felbomlottak, de a piaci kapcsolatok azonnal nem, csak lassan jöhettek létre. Így egy átmeneti belső dezintegráció folyamata alakult ki, megnőtt az importigényesség. Tragikus a dologban az volt, hogy a világgazdasági olajárrobbanás a magyar gazdaságot éppen ebben a dezintegrált, szuper-sebezhető állapotban érte.

A települési dezintegrációt is valószínűleg előbb-utóbb követi egy új, önkéntes alapon szerveződő integráció. A veszély abban áll, hogy a közbenső időszakban következhet be az a – ha nem is olajár – hanem szociális, foglalkoztatási, oktatási és finanszírozási robbanás, amely ebben a dezintegrált állapotban minden egyes település és az ország számára összehasonlíthatatlanul nagyobb károkat okozhat.

## IRODALOM

- BARTKE ISTVÁN 1991: A városodási folyamat jellege és néhány tényezője Magyarországon. *PM GTI Közlemények* 1991/3. Budapest.
- DÁNIEL ZSUZSA 1982: Bérlakás, jövedelem, állami redisztribúció. *Gazdaság*, 1982. 4. sz. pp. 25–42.
- ENYEDI GYÖRGY 1980: Falvaink sorsa. Budapest, Magvető.
- KONRÁD GYÖRGY – SZELÉNYI IVÁN 1971: A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. *Valóság*, 1971. 12. sz.
- MÉREI GYULA 1971: A magyar polgári pártok programjai 1867–1918. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- MUMFORD, LEWIS 1985: A város a történelemben. Gondolat, Budapest.
- MUSIL J. és RYSARY, Z. 1983: Urban and Regional Processes Under Capitalism and Socialism: a Case Study from Czechoslovakia. *International Journal of Urban and Regional Research*. pp. 493-527.
- WEBER, MAX 1958: The city. New York. The Free Press.

## THE URBAN – RURAL DICHOTOMY IN HUNGARIAN REGIONAL DEVELOPMENT

Iván ILLÉS

During the last 100-150 years, the urban-rural dichotomy in Hungarian regional development policy has practically meant „trichotomy”, namely the differences among the development policies of Budapest, the rural towns and the villages. The study analyses these differences in terms of infrastructural developments in general and also in terms of housing construction in particular.

Beginning with The Compromise, and lasting until the early 1910s, the single and exclusive priority of Hungarian regional development was that of the capital city, Budapest. This decision was motivated by several factors and ambitions in domestic and foreign policy.

Already in the 1920s, there were some intentions to decentralize regional development and to put emphasis on the development of rural towns and villages. However, all these failed to be realized due to World War I, the Trianon Peace Treaty and the Great Depression of 1929-33. Consequently, the preponderance, or the excessive importance of Budapest in Hungarian regional development continued until as late as 1945.

The years immediately following 1945 brought about a significant change in favour of the villages especially in housing construction, but also in some other respects. The distribution of land and construction plots resulted in immense re-migration to the villages, and the living conditions there also improved. This kind of importance of the villages terminated sometimes in the 1950s, and no new main point(s) in regional development and the development of the infrastructure have since developed due to the minor role of infrastructural development. Development activities concentrated in some „new socialist towns”, and the development of neither the villages nor the urban network kept pace with the requirements. No significant changes took place in this field, and no fundamental changes of the above proportions were characteristic until the mid-1960s.

Beginning in the 1960s, but particularly during the 1970s, a settlement policy developed which was based on a significant centralization, the concentration of housing construction, and the infrastructural development activities in rural towns. On the one hand, it could be considered a kind of historical justice given to the network of rural towns for neglecting their development for more than a century. On the other hand, however, the concentration of government methods of development reached an extent which resulted in the total exclusion of small settlements from the system of subsidies. As a result, these villages could develop only from the inhabitants' sources of development, and the subsidies of agricultural cooperatives. In the case of rural towns, however, this concentration - parallel with the increase in the proportion of infrastructural investments - resulted in significant, and probably lasting, development and improvement.

Since the 1980s, the economic means of the government has become increasingly limited as a result of an overall economic crisis, and thus the facilities of the government to set up priorities have also become limited. Without doubt, earlier intentions and tendencies to centralize have also been modified on the basis of an extensive criticism of the society. Until 1990, the year of transformation, government subsidies granted to the different types of settlements were completely equal, or if not, then the preferences were granted to smaller settlements. At the same time, economic recession, and the crisis in agriculture deprived the small settlements of those resources of the inhabitants and the cooperatives which had been the basis of their development earlier. Consequently, the dichotomy, though based on different factors and caused by different reasons, continues to exist, but only in a different form.

# „TRADICIONÁLIS” TERÜLETI HÁTRÁNYOK ÉS TERÁPIÁJUK MAGYARORSZÁGON (1948 – 1992)

BELUSZKY PÁL

A területi hátrányok kezelése a közelmúlt s az elkövetkezendő évek településpolitikájának (területfejlesztésének) *kulcskérdése*. Korántsem csak azért, mert az ország lakosságának mintegy ötöde hátrányos helyzetű területeken él – s számuk és arányuk a „válságterületek” terjedésével gyorsan növekszik –, hanem azért is, mert a területi differenciák kezelése a településpolitikák eddig felvállalt s a pillanatnyilag rendelkezésre álló dokumentumok szerint a közeljövőben vállalni kívánt alapértékeihez, céljaihoz a legszorosabban kötődik; a hátrányos helyzetű területek, ill. a területi egyenlőtlenségek megfítlése, „kezelése” e településpolitikák próbaköve.

A „szocialista” terület- és településfejlesztési politikák két – többnyire egymással is vetélkedő – alapértéke a „termelés szolgálata” – az ipartelepítés településhálózati-infrastrukturális hátterének megteremtése, a „szocialista” mezőgazdaság követelményeinek megfelelő falusi településszerkezet kialakítása stb. – és az „indokolatlan területi különbségek” mérséklése volt. Ezen értékek egymáshoz viszonyított sorrendje is változott, *egyre inkább a területi kiegyenlítődés került* – legalább is deklaratóíve! – *a területfejlesztési politika középpontjába*. Miközben a területi differenciák bizonyos típusai felerősödtek, a települések – és lakóik – esélykülönbségei növekedtek, „halmozottan hátrányos helyzetű” területek alakultak ki; a lakosság jelentékeny hányadát sújtották s sújtják azok az esélyhátrányok, amelyek lakóhelyének milyenségéből fakadnak s egyes felfogások szerint *a lakóhely típusa meghatározóbb befolyást gyakorol az egyének életkörülményeire, életútjára, társadalmi esélyeire, mint osztályhelyzete*. Fennmaradt – erősödik – a társadalmi-vagyoni piramis (becslések szerint kb. 3 millióan élnek a meglehetősen alacsonyan megállapított létminimum alatt vagy annak közelében; ez az összlakosság közel harmada, s ehhez területi-települési piramis rendelhető (vagy viszont).

Mindez a „szocialista fejlődési utat” járva történt, mely modell *elvetette a piacgazdálkodást* – ami esetleg felelőssé tehető a regionális különbségek kialakulásáért és fennmaradásáért –; gyakorlatilag megszüntette a magántulajdont, *egalitárius elveket vallott*, a társadalmi, osztály- és vagyoni különbségek felszámolását, mérséklését ígérte s ráadásul – legalábbis látszólag! – birtokában volt azoknak az *eszközöknek*, melyekkel a területi problémákat is kezelni lehetett volna: a gazdaság és a társadalom

feletti korlátlan politikai hatalom, az egy kézbe összpontosított *tulajdon-hatalom-állam* lehetőségei, s mindaz, amit „szocialista tervgazdálkodásnak” neveztünk.

Mivel magyarázható az uralkodó ideológiával s az ideológiai alapon álló állam „mindenhatóságával” látszólag ellentétben álló tény, a területi differenciák növekedése?

Végső soron *magával az ideológiával*. Azzal a nehezen feloldható ellentmondással, ami abból fakadt, hogy a maga társadalmi-ideológiai-gazdasági felsőbbrendűségét hirdető politikai rendszer Európa fejletlen régiójában alakult ki, és így a hirdetett elvek, illetve a megalázó tények naponta szembesültek egymással. Ez a meg nem felelés a „szocialista rendszert” legfőbb s majdhogynem *egyetlen legitimációs érvétől fosztotta meg*, s belehajszolta egy feszített, erőltetett, minden más szempontot háttérbe szorító gazdaságfejlesztési programba. *Állandósította a „megvalósult szocializmus” országai-ban” a „hadigazdálkodás” viszonyait.* (Hivatkozott munkáiban Miklóssy Endre használta e kifejezést a ún. szocialista országok gazdaságaira.)

*E hadigazdálkodás jellemzői:*

– *Pazarló*, mert a ráfordításokra érzéketlen; a szűkös kapacitások maximális kihasználására törekszik, márpedig a ráfordítás – eredmény optimuma nem a kapacitások maximális kihasználására esik.

– A hadigazdálkodás *parancsuralmi viszonyokat (diktatúrát) feltételez*, egyéni és csoportérdekeket nem ismer el; szükségszerűen megszünteti a magántulajdont. Lemond az egyéni és csoportérdekek mozgósító hatásáról, a magántulajdon gyarapításának inspiratív hatásairól. A teljesítményt, a kreativitást adminisztratív, illetve ideológiai eszközökkel kívánja fokozni – természetesen eredménytelenül.

– A gazdaságilag fejletlen közép- és Kelet-Európában a növekedést az erőforrások korlátozzák s nem a kereslet. A hadigazdálkodáshoz szükséges többletráfordítások *a nemzetgazdaságon belüli átcsoportosítással szerezhetők meg*. Az *erőltetett növekedés szükségképp szelektív*: egyes ágazatokra és területekre terjed, más ágazatoktól és területekről a fejlesztési forrásokat *elvonja*.

– A preferált ágazatok (bányászat, alapanyagipar, nehézipar, hadiipar, általában a termelőeszközök gyártása), illetve a preferált területek (kezdetben az ún. „szocialista” városok, majd a hatalmi központok, megyeszékhelyek) fejlesztése csak úgy volt keresztlvíheto, hogy minden egyebet *externalitásként* kezeltek illetve a járulékos fejlesztéseket *halasztották*.

– Miután a „feszített” kapacitáskihasználás állandó többletráfordítást igényel, a ráfordítások hasznosulása pazarló, az erőltetett fejlesztés sem vezetett kiegyensúlyozott, önfejlődő modellhez; a többletráfordítások újabb és újabb forrásait kell feltárni és „felélni”. *A modell – öngerjesztő!* (ld. a kiemelten, de szervesen fejlesztett nehézipari vidékeket – a mai válságterületeket). (A „hadigazdálkodás” szigorúan természetesen az idők folyamán enyhült. A maga nyers formájában 1949–1956 között működött, majd egy átmeneti időszak után a 1960-as évek derekától fokozatosan – s szektoronként is változó időben – átfőrmálódott. A közigazgatás terén pl. az 1971-ben jóváhagyott III. tanács törvény jelentett szerény lépést az önkormányzatiság felé; a

második gazdaság megtűrése a hetvenes évek derekára kezdte kialakítani a gazdaság és társadalom 2. szféráját stb.).

A többletráfordítások legfontosabb forrásai között találjuk a *mezőgazdaságot*; a mezőgazdaság diszkriminációjának területi-települési kihatása természetesen a *faluk leértékelődése volt a városokkal, az agrártérségek leértékelődése az iparvidékekkel szemben*. Externalitásként kezelődött az *infrastruktúra* egésze, de különösen a lakossági infrastruktúra és az ún. *humán-szféra*. A „maradékellví” infrastruktúra-fejlesztés kihatásai katasztrófálisak *s ez a fejlesztési stratégia mindmáig tart*. Az infrastruktúra diszkriminatív kezelése szintén az agrártérségeket, a községeket és kisvárosokat sújtotta, noha voltak esetenként – többnyire politikai töltetű – kampányok, melyek az infrastruktúra egy-egy elemét fejlesztették (pl. a villamosítás, „kulturház”-építési akció, bekötőút-építési program stb.). Ugyanakkor ez a politika a városokat is érintette hátrányosan (pl. Budapest belső városrészeinek nagyfokú leromlása). A legkülönbözőbb formában történt az *emberi erőforrások* drasztikus felélése, „leromlása” (lakossági fogyasztás, a nők munkábaállása, a munkában töltött idő hossza, az életminőség stb.), csakúgy, mint a *környezeté*.

A *területi egyenlőtlenségek felerősödésének, átrendeződésének, továbbélésének politikai okai is voltak*. A „hadigazdálkodás” szükséges feltétele – egyben az egyenlőtlen fejlődés másik alapvető s közvetlenül is ható oka! – a *hatalom koncentrációja, monopolisztikus – diktatórikus jellege volt*. Az egyszektorú, erőltetett modernizáció – láttuk – a javak erőszakos átcsoportosítását, pótlólagos ráfordításoknak a gazdaságból-társadalomból való állandó kisajtolását követelte meg; a tőke, a munkaerő nagyarányú központosítását és újraelosztását. Gazdasági ágazatok, társadalmi csoportok, területek hátrányos megkülönböztetését, megfélemlítését, fékentangását. Mindez, s a piacnak, valamint a magántulajdonnak a kiiktatása *megkövetelte a gazdaságon kívüli kényszer alkalmazását, a hatalom erős központosítását, monopolizálását*. A politika, a hatalom és a gazdaság szoros összekapcsolását, koncentrációját. A társadalom „felülről” való irányítását, mindenfajta autonómia – a települési autonómiát is beleértve – szétzúzását.

A közigazgatás az önkormányzatok kiszolgálása helyett az állami akarat feltétlen végrehajtójává lett (különösen 1950–1970 között, azóta kevésbé egyértelműen). Mindenféle autonóm egyesületet, érdekvédelmi szervezetet felszámoltak, illetve állami szervezetekbe foglaltak, a tökéletes ellenőrzést biztosítandó.

A koncentrált, diktatórikus hatalomgyakorlás a területi-, illetve településfejlődésben is tükröződött.

- A hatalom koncentrációja kezdetben (kb. 1948–1965 között) országos keretekben ment végbe; az országos központok s így *Budapest szerepét növelte*, az egész ország – a fővároshoz mért – periféria-jellegét fokozta. (Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a főváros fejlesztésének arányai mindvégig kiemelkedőek lettek volna. A főváros meglévő kapacitásainak – infrastruktúra, termelő-beruházások stb. – „feszített” igénybevétele például hosszabb időszakon keresztül elodázta az ilyen jellegű tömeges beruházásokat. Másrészt Budapest „növekedése” – adminisztratív beavatkozások nyomán is – részben közigazgatási határain kívülre

szorult, így statisztikailag nem vehető számba. A lakosságszám alakulása például aligha alkalmas a főváros „dinamizmusának” elemzésére.)

- A 60-as évek derekán kezdtek megerősödni a másodlagos hatalmi centrumok, a *megyeszékhelyek*. Ettől kezdve a fejlesztési célú pénzeket s bizonyos „naturáliákat” megyékre bontva osztották szét az országos központban, a *további szétosztás a megyék feladata volt*, állandó alkudozás közepette az országos központtal, a politikai hatalommal, a megyéhez tartozó településekkel. Ebben az újraelosztásban természetesen a megyeszékhelyek jártak jól; az 1970-es évek, az 1980-as évek eleje a megyeszékhelyek viharos növekedésének, hatalmuk gyarapodásának jegyében telt el. Így a falusi térségek s a kisvárosok egy másodlagos periféria részeivé váltak.
- Végül a 70-es években bizonyos hatalmi koncentráció ment végbe *a falusi térségeken belül is*, különösen azokon a területeken, ahol kisfalvak alkotják a településállományt. A 60-as évek második felétől kezdődően tömegesen hoztak létre ún. „közös tanácsokat”. 1985-ben az 1377 községi tanácsból 703 ún. közös tanács volt, ezekhez tartozott a 2955 községből 2281, vagyis a községek 77,2%-a. Ezek szervezését többnyire az országos, illetve megyei szervek szorgalmazták, illetve kényszerítették ki. (Itt jegyezzük meg előljáróban, hogy az 1990. évi önkormányzati választások után lényegesen megváltozott a közigazgatás jellege és területi beosztása – ld. alább.) A tanácsok székhelyéire koncentráltak az alapellátási intézmények, a gazdálkodó szervezetek központjai így viszonylag kedvező munkaerőpiaci helyzetbe kerültek, s kedvező volt a helyzetük az elosztási rendszerben is: a „felülről” kapott – egyébként csekély – beruházási javak aránytalanul nagy részét irányította a „tanács” saját székhelyére.

Tehát háromszintű hatalmi központ-rendszer jött létre, s így egyes területek – az igazgatási szerepkörrel nem rendelkező községek – *háromszoros perifériává váltak*. Ehhez a háromszintű piramishoz a társadalom, a gazdaság a társadalom- és gazdaságfejlesztés számos eleme kapcsolódott – pl. a településfejlesztési eszközök elosztása –, így az *rendkívül szigorúan megszabta a települések helyzetét, „életpályáit”*.

A hatalom koncentrációjának, mindenfajta autonómia megszüntetésének, illetve erős megcsonkításának még egy következménye lett a településfejlődésre; az tudniillik, hogy *a falvak lakossága megszűnt (helyi) közösség lenni, s egyénekként állt a monolitikus államhatalom helyi képviselőivel, illetve a gazdasági hatalommal (pl. a termelőszövetkezetekkel) szemben*. A „fellazított” lakosság lazán kötődött lakóhelyéhez, különösen ha földtulajdonosként sem kötődött oda. Ha alkalma nyílt, könnyen távozott. Mivel a hatalom „kirekesztette” a közügyekből, közömbössé vált a közügyeivel szemben. Az egyéni boldogulás útjait kereste. S a boldogulásnak *korlátozott* egyéni útjait a hatalom lehetővé tette, különösen 1968 után; ez volt az ún. „kádári konszolidáció” legfőbb eredménye. A falvak egy része látványosan átépült az elmúlt évtizedekben. A közösségi intézmények ezekben is hiányosak, fejletlenek maradtak, csak a „telken belüli” urbanizáció haladt előre.

Természetesen a közvetlen gazdasági és politikai okok mellett további tényezők is hozzájárultak a területi differenciák felerősödéséhez. Előljáróban említjük *a település-tervezés és – fejlesztés gyakorlatát*. Ennek a településfejlődésre gyakorolt hatását ugyan – megítélésünk szerint – túlbecsülték, kétségtelen viszont, hogy a „terv-

gazdálkodás” viszonyai között a települések nem az őket alanyi jogon megillető saját bevételeikkel gazdálkodtak, így a költségvetéstől „kapott” pénzt a hatalmi centrumok közvetítésével osztották szét közöttük s az „osztás” egyik legitimációs eszköze épp a településhálózat-fejlesztési koncepció volt. A mindenkori „koncepciók” s a település-tervezés és fejlesztés gyakorlata pedig a *hatalmi koncentráció modelljét képezte le, szentesítette* s eszerint történt a fejlesztési eszközök elosztása. (Az 1 főre jutó fejlesztési eszközök terén a falvak és városok közötti különbség egyes öt éves tervekben huszonöt-szörös is lehetett.)

Egy monopolizált államban, amelyből a piac, a hatékonyság, a társadalmi értékrend stb. kiiktatódott, *a gazdaságirányítás szinte valamennyi döntése kihat a területi színvonal alakulására*, kiiktatódnak az ellensúlyozó mechanizmusok. Ha a mezőgazdasági termékek árát s a felhasznált eszközök – traktor, gépek, műtrágya, öntözővíz stb. – árait központilag, területi különbségeket nem téve előírják, egyes ágazatok, termékek szükségszerűen preferáltak vagy diszpreferáltak lesznek. Fontosabb termőterületeik előnyös vagy mesterségesen fokozottan hátrányos helyzetbe kerülnek. Magyarországon évtizedeken át „jutalmazták” a gabonatermelést, ugyanakkor éveken át „büntették” az állattenyésztést vagy annak egyes ágazatait (a termékárak hatósági megállapításán keresztül). Következésképp a szarvasmarha-tartásra berendezkedett dombvidékeink, középhegységi területeink hátrányos helyzetbe kerültek s mivel itt a lakosság zöme kistalvakban él, közlekedési helyzetük hátrányos stb., a tényezők egymásra hatása fokozta a „hátrányos helyzetet”.

A területi egyenlőtlenségek kialakuló-megszilárduló struktúráját az egyének is érzékelték; érzékelték, hogy ez a struktúra igazságtalan, nem biztosítja az ország lakói számára az esélyegyenlőséget, nem hatékony – ám megváltoztatására mint egyénnek s mint egy helyi közösség tagjának nem volt esélye. Nem megváltoztatni akarta tehát, hanem megkeresni benne a számára kedvezőbb helyet. 1950, de különösen 1960–1962 után rendkívüli mértékben felgyorsult a migráció. *A társadalmi-vagyoni hierarchiában való előrelépés ugyanis megkövetelte a településhierarchiában történő elmozdulást* is. Az 1970–1980 közötti évtizedben a legkisebb falvak (100 lakos alatt) népessége majd felére csökkent (47,5%-os csökkenés!); az 1000 lelken aluli települések átlagos népességcsökkenése is meghaladta a 13%-ot. Egyes falvak szinte teljesen elnéptelenedtek, néhány teljesen elnéptelenedve meg is szűnt. Az első ilyen „végkifejlet”, Gyűrűfű 1972-es megszűnése publicisztikai vihart kavart s megindította az ún. településpolitikai vitákat.

Ha az 1980-as években lanyhult is az elvándorlás, ez nem a kiváltó okok megszűnésére vezethető vissza, hanem egyrészt arra, hogy az elmúlt évtizedek alatt a legrosszabb helyzetű falvakból a mobil népesség zöme már távozott, másrészt a városok, az ipar „fogadóképessége” csökkent. (Legújabban épp a nagy munkaerőközpontokban vált jelentőssé a munkanélküliség.) *A lakosság menekülésszerű elvándorlása mára a hátrányos helyzet következményéből annak okává is vált.* Az elvándorlás nemcsak azt eredményezi, hogy az eredetileg is kispépességű falvak még kisebbekké zsugorodnak s ezért növekednek gondjaik (pl. még kevésbé tudnak egyes intézményeket eltartani). Azt jelenti, hogy a népesedési folyamatok e községekben kiszabadultak a közösségi (és külső) kontroll alól, s azt eredményezték, hogy e falvak népessége majd minden szem-

pontból – életkor, családösszetétel, iskolázottsági színvonal, szakképzettség stb. – torzult, csonka. Jövedelmei átlag alattiak, érdekérvényesítő képességeik csekélyek – alig van lehetőségük lakóhelyük helyzetének javítására. (Jellemző, hogy az 1990. évi októberi helyhatósági választások során a kisfalvakban számos volt tanácsi, közéleti vezetőt újraválasztottak – annak ellenére, hogy a tanácsi rendszert számos támadás érte s a városokban csak elvétve kerültek be az új önkormányzatokba a volt tanácsi vezetők.)

A torz demográfiai szerkezet, a gyors elvándorlás természetesen a helyi társadalomra is kedvezőtlenül hat. A kedvezőbb helyzetűek vándorolnak el, az alacsony társadalmi státusúak aránya megemelkedik. Számukat növelik az alacsony ingatlanárak vonzására beköltöző szegények, marginális elemek stb.

### Az egyenlőtlenségek térbeli megjelenése

A vázolt tényezők s számos egyéb ok (a paraszti munka alacsony presztízse, a magántulajdon korlátozottsága, így annak migráció-mérséklő hatásának hiánya, stb.) következtében tehát fennmaradtak, sőt felerősödtek a területi különbségek. *Ám a hátrányos helyzet területi jelentkezése alapvetően átforgalmódott, főleg az 1970-es évektől kezdődően.* A hatalmi, hierarchikus tagolódás benyomulása a falusi térségekbe, a hármas perifériák – előbb vázolt – kialakulása, a kisfalvak intézményhálózatának megszűnése, a fejlesztési eszközök megyék közötti viszonylag egyenletes elosztása nyomán *a területi fejlettség regionális különbségei elhalványultak, a települések közötti különbségek rendkívüli mértékben felerősödtek.* Az alapfokú intézményhálózatban mutatkozó ellátottságbeli különbségek még érthetőek, az infrastrukturális eltérések már kevésbé. A fejlettségi piramist egyértelműen tükrözi a lakosság „népszavazása”, a vándormozgalom. Miután a kisfalvak elhelyezkedése koncentrált, azok összefüggő zónákat alkotnak, természetesen a településméretből, a hierarchiában elfoglalt helyzetből fakadó hátrányok területi megjelenése regionális vonásokat is mutat. Egy, a 70-es évek állapotát tükröző vizsgálat szerint az országterület 2/5-e volt a hátrányos helyzetű körzetekbe sorolható, ahol a települések fele található. Természetesen az itt élő lakosság aránya csekélyebb: a kedvezőtlen helyzetű területek magjaiban kb. 1,3 millióan, a peremterületekkel együtt 2 millióan éltek. A *Dunántúlon* mindenekelőtt a település-szerkezeti sajátosságok – a kispéességű falvak túlsúlya – vezettek a hátrányos helyzethez, párosulva a korábbi központi szabályozás keretei közt kedvezőtlennek bizonyuló agráradottságokkal. Az ország északkeleti peremén (Borsod–Abaúj–Zemplén megye, Szabolcs–Szatmár–Bereg megye) mindehhez tradicionális társadalmi hátrányok s a városhálózat hiányosságai is társultak. Az Alföld két nagy, összefüggő hátrányos helyzetű területén – a Körösök–Berettyó-vidék és a Közép-Tiszavidék – a falvak közepes, sőt nagylétszámúak (2–4 ezer lakosúak!), ám hagyományosan kedvezőtlen volt társadalmi szerkezetük, a gazdasági erővonalaktól távol fekszenek, városi központjaik fejletlenek. A Duna–Tisza között a hátrányos helyzet mindenekelőtt a településhálózati sajátosságok következménye. A lakosság közel fele még az 1980-as népszámlálás idején is tanyákon élt. Ezt a településformát a „szocializmus építésének időszakában” korszerűtlennek minősítették, infrastrukturális fejlesztését a lakosságnak *tiltották.*

A megyei szinten szorgalmazott nivellálódás kétségtelen eredményei ellenére a gazdasági fejlettségben regionális eltérések (megyék közötti különbségek) is mutatkoznak hazánkban. Ezek nagy általánosságban Nyugat–keleti eltérések, – mint már évszázadok óta – s ezen eltérések a poszt szocialista viszonyok között ismét erősödnek. A vázolt kép, mint közismert, az 1980-as évek végétől gyorsütemű változásnak indult. Nem számolták fel a „tradicionálisan” elmaradott területek, ugyanakkor az „új” válságjelenségek új válságzónákat hívtak életre.

### A hátrányos helyzetű területek, 1948–1991

A területi különbségek fokozódása, „szegény”, hátrányos helyzetű területek kialakulása egyet jelentett Magyarországon a hivatalos ideológia opponálásával. Mit tett e helyzet megszüntetésére a (kommunista) hatalom?

Először is meg kell jegyeznünk, hogy valójában kevés lehetősége volt a területi folyamatok befolyásolására – amennyiben fenn akarta tartani az erőltetett gazdaságfejlesztést, a „hadigazdálkodást”. Másrészt hosszú időn át – egészen a 80-as évekig – hazánkban hivatalosan nem létezett szegénység (nem volt létminimum, minimálbér, munkanélküli segély stb.), s csak lassan nyert polgárjogot a „hátrányos helyzetű területek” léte.

Ugyanakkor – bármily furcsa is az egy tervgazdálkodást folytató országban – kezdetben (1948–1970 között) nem volt átfogó, deklarált területfejlesztési stratégiája a kormányzati szerveknek. Felszámolták 1948–49-ben a területfejlesztéssel foglalkozó intézeteket. Ekkor volt a legnagyobb arányú az elvonás-újraelosztás – a területfejlesztés szempontjai jobbra fel sem merültek. A feszített gazdaságfejlesztés színterei egyébként is az ország korábban iparosodott területei, a főváros, a bányavidékek (a Dunántúli-középhegység szénbányász, bauxitbányász települései, alapanyagtermelő üzei, az Északi-középhegység kohászati központjai – Ózd, Miskolc, Salgótarján stb. – ) voltak, így a térszerkezet módosítására alig került sor.

Átgondolt és átfogó terület- és településfejlesztési programokra tehát nem került sor; néhány feladat központi támogatása történt meg. A rohamosan növekvő iparvidékek működtetéséhez szükséges „szocialista városok” építése volt a leglátványosabb program. Erőfeszítések történtek a tanyavilág felszámolására, a tanyán élőknek „tanyaközségekbe” áttelepítésére. A tanyaközségek kiépülése-kiépítése vonatottan haladt, ugyanakkor a továbbra is tanyán élők adminisztratív intézkedések gátolták lakóhelyük modernizációjában (külterületi építési tilalom, az alapvető közművek kiépítésének lehetetlenné-tétele stb.).

A közelmúlt kutatásai nyomán ma már ismert, hogy mindezek ellenére 1949–1956 között is történtek kísérletek településfejlesztési elképzelések kialakítására (Hajdú Zoltán kutatásai). Ezek az Országos Tervhivatalban és a Népgazdasági Tanácsban készültek, s nyilvánosságra nem kerültek. E javaslatok vegytisztán mutatják a szocialista tervgazdálkodás elképzeléseit a területfejlesztésről. Ezek hangsúlyozottan ideológikusak voltak; a deklarált célok legfontosabbika a munkásosztály vezető szerepének biztosítása, illetve a „tervszerű szocialista iparosítás” feltételeinek biztosítása, s majd a „szocialista ipar” bázisán történhet meg a településhálózat átformálása. (Az ekkor

készült tervezetekben már fellelhetők a későbbi „falupolitika” legfőbb elemei is, meglehetősen durva formában – „tervszerű faluriktítás”.)

A hatvanas években újra igény támadt a település- és területi tervezésre ill. -fejlesztésre, mert:

- Az ipar kimerítette a korábbi iparvidékek tartalékait s további növekedését fenntartandó ki kellett terjeszkednie az eddigi – infrastruktúra-szegény, városszegény – agrártérsegekre s ki kellett alakítani ezek fogadóképességét.
- A „szocialista jellegűvé vált” *mezőgazdaság igényeinek teljes negligálása sem volt tovább tartható*, következésképp a falusi településállomány tervezésére is igény támadt.
- A korábban rablógazdálkodás-szerűen használt források – mezőgazdaság, falusi térségek, infrastruktúra – kimerülőben voltak, változatlan kirablásuk katasztrofális következményekkel fenyegetett.
- Végül területfejlesztési stratégiák kidolgozására ösztönzött az a tény, hogy *új hatalmi központok alakultak ki* – a megyék illetve a megyeszékhelyek –, *s igényelték a területfejlesztési elképzelések kidolgozását*, többnyire megyéjük fokozott támogatását.

Az átfogó településhálózat-fejlesztési elképzelések kidolgozásával (1964–1971) párhuzamosan kísérlet történt olyan program kidolgozására is, melynek célja *az egyes területek fejlettsége közötti aránytalanságok mérséklése lett volna*. Végül *az életkörülmények alapján nem határolták el a gazdaságilag elmaradott területeket*, nem indult komplex program helyzetük megváltoztatására. Létrejött viszont egy alap az iparilag fejletlen megyékben az ipartelepítések támogatására; továbbá a Tervhivatal és a MÉM időről-időre kijelölte a kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági szervezeteket, s anyagi támogatásuk közvetve a hátrányos helyzetű területek helyzetét is befolyásolta.

A településfejlesztés feladatait az időközben (1971) jóváhagyott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció vette át. Az OTK-ban megjelenik *a területi kiegyenlítődés, mint érték*; ám a kiegyenlítődést a települési hierarchia egyes szintjein belül kívánta biztosítani.

Az OTK így hozzájárult a megyék közötti kiegyenlítődéshez – hisz a megyék, mint hatalmi központok igyekeztek esetleges kedvezőtlen pozícióikat megváltoztatni – ám egyúttal hozzájárult a települések közötti differenciák növekedéséhez. Ha nem is konkrét javaslatokkal, hanem a koncepció szellemével, amely „legitimált” számos, a hierarchia alsóbb régióiba tartozó településre nézve hátrányos intézkedést. (Ezek közül csak példaként említjük egyes alapfokú intézmények ún. „körzetesítését”. E folyamatoknak Magyarországon ugyanis nem voltak meg a feltételei, pl. a megfelelő közlekedés. Hosszú időn keresztül lakásépítési hiteleket csak központilag kijelölt településeken – a 3100 településből kb. 400-ban – kapott a lakosság. Egyenlőtlen volt – gyakorlatilag a városokra korlátozódott – az állami lakásépítés. Koncentráltabb az agrártermelés is. Egyes területeken, elsősorban a szórványtelepülések területén *építési tilalom* volt érvényben, és így tovább.) *A hátrányos helyzetű területek problémáját érdemben nem „kezelté” az OTK.*

Az OTK számos kihatására itt nem térhetünk ki; 1980 táján heves vitákat, éles bírálatot váltott ki a szakmai körökben s a szélesebb közönség körében egyaránt.

(Merev *modellszerűsége* – az ország egész területén azonos jellegű hálózatot kívánt kialakítani –, „*tervutasításos*” *jellege*, csak a *célokot megjelölő kidolgozatlansága* kapta a legtöbb bírálatot.) Ennek hatására is az 1980-as évek közepén módosították az OTK-t. Egyidejűleg a Minisztertanács határozatot hozott a gazdaságilag elmaradott térségek fejlesztésére. Az Országgyűlés már a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól hozott – 12/1980–85.sz. – határozatában állást foglalt, hogy a gazdasági fejlődésben elmaradt térségek felzárkóztatását állami támogatással is segíteni kell, fel kell gyorsítani a területi kiegyenlítődés folyamatát. A határozat alapján az Országos Tervhivatal vezetésével előkészítő munkálatok kezdődtek (javaslatok a gazdaságilag elmaradott térségek lehatárolására, fejlesztésük lehetőségei, eszközei stb.). Az előkészítő munka egyes fázisait itt nem részletezzük – ebben helyet kapott a megyei tanácsokkal folytatott konzultáció is, ill. az a 3400/1985. sz. minisztertanácsi határozat, amely az előkészítő munkák nyomán végleges program kidolgozását rendelte el –; 1986-ban – a 2015/1986. (XI.5.) Mt.4.számú határozattal – fogadta el a Minisztertanács a gazdaságilag elmaradott térségek végleges elhatárolását és a fejlesztésük meggyorsítására vonatkozó programot.

A program a magyar területfejlesztési politika egyik legfontosabb törekvésének nevezi „...az ország egyes területeinek társadalmi-gazdasági fejlettségében, az ott lakók életkörülményeiben meglévő *indokolatlan* különbségek mérséklését, a fejlődésben elmaradott területek fokozatos felzárkóztatását”.

A „többszörösen hátrányos helyzetű” területek lehatárolásánál a program a következő szempontokat vette figyelembe:

- a mezőgazdaság kedvezőtlen adottságait (kedvezőtlen éghajlati, talaj- és domborzati viszonyok);
- a foglalkoztatási lehetőségek szűkösségét, a munkaerőpiac egyoldalú szerkezetét, a távolsági ingázók és az elvándorlók magas arányát;
- az aprófalvas településszerkezetet;
- a kedvezőtlen közlekedési helyzetet (a határmenti fekvést);
- a kedvezőtlen jövedelmi színvonalat;
- a kedvezőtlen demográfiai viszonyokat (előregedett korszerkezet, hátrányos helyzetű rétegek magas aránya),
- az életkörülmények elmaradottságát, az infrastruktúra alacsony színvonalát.

E szempontok alapján 7 megye 23 térségének 571 települését (a települések 19,0%-a), az ország területének 10%-át sorolták a gazdaságilag elmaradott térségek közé. E településekben az ország lakosságának mintegy 4%-a, 430 ezer fő élt 1985-ben. Az elhatárolás fenti kritériumait figyelembe véve az elhatárolt terület indokolatlanul kicsinek bizonyul (az Alföld nagyfalvas területein nem is jelöl ki hátrányos helyzetű területeket, a dunántúli aprófalvas területeknek csak a „magja” került a listára stb.). Viszont az elhatárolt területekre a *hátrányos helyzet minden „klasszikus” ismérve jellemző volt*. A Békés és Szabolcs megyei községektől eltekintve aprófalvakból épül fel a településszerkezet; az átlagos településméret 743 fő. Az elmaradott területekhez csupán 3 várost sorolt a törvény (Encs, Lenti, Vasvár). Kedvezőtlen volt a demográfiai-társadalmi szerkezet; a keresőknek csupán 16%-a szellemi foglalkozású (az országos átlag 31%); 42% dolgozik a mezőgazdaságban, ami az országos átlag

kétszerese. A keresők több mint kétötöde ingázó, s még így is az országos átlagnál alacsonyabb az aktív keresők aránya.

A hátrányos helyzetet dokumentáló statisztikai adatok hosszan lennének sorolhatók. Vitathatatlan, hogy e térségek helyi társadalmi összeomlottak, megszűntek közösségként létezni, nem képesek önmagukat fenntartani, reprodukálni (a halálozások aránya évente 7%-kal meghaladja a születéseket). Természetes, hogy gyorsuló ütemben vesztek el népességüket: 15 év alatt (1970–1985) 17% volt a lakosság csökkenése (ezen idő alatt a közszégi átlag 10% volt).

E folyamatokat ellensúlyozandó, a program *hosszabb távra szóló céljai* a következők voltak:

- az elmaradott térségek „gazdasági bázisának megerősítése”, a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítése, a gazdasági szerkezeten olyan átalakítások eszközzése, melyek megteremtik „...a döntően önerőből való fejlesztés lehetőségét”;
- a program „...alapvetően a gazdaság fejlesztésére irányult, de hatásait tekintve társadalmi célokat is szolgált, nevezetesen azt, hogy e térségekben élő népesség foglalkoztatási lehetősége, jövedelmi színvonala, életszínvonala... hosszabb távon közelítse meg az ország többi területén élőkét.”

A program *konkrét céljait* – rövid távon – az ún. VII. ötéves tervhez kapcsolódva határozták meg. Ebből kiderül, hogy a program elsősorban *termelésbővítő* célú volt, s nagyarányú munkahely-teremtést irányzott elő. A célkitűzés irrealitása már 1985-ben eléggé nyilvánvaló volt, mára pedig bebizonyosodott: a növekvő munkanélküliség épp a kedvezőtlen helyzetű területeket sújtja, legjobban itt csökken a munkahelyek száma. A program az infrastruktúra-fejlesztés számos elemét is szorgalmazta (összekötő utak építése, az elektromos hálózat kapacitásának növelése, az alapfokú intézményhálózat bővítése stb.).

A célok támogatására egy ún. Területfejlesztési Alapot hozott létre a kormányzat, s a program szorgalmazta egyéb pénzügyi források (a tanácsok, a lakosság, az itt tevékenykedő vállalatok pénzeszközei stb.) bevonását is. A Területfejlesztési Alap központi forrásokból 3 milliárd Ft-tal részesült, s az előzetes elképzelések szerint ez az összeg az előbb említett forrásokból 20 milliárd Ft-ra egészült volna ki. A kormányzat által biztosított összeg az éves költségvetések 0,1%-át tette ki.

Ma már tény, hogy a program szinte nyom nélkül ért véget. Érdemes elidőzni annál a kérdésnél: miért? (Már csak a „tanulások levonása” érdekében is). Kétségtelen, hogy a program sikertelensége *nemcsak a csekély pénzügyi támogatásnak tudható be.*

Már a program *alapgondolata is vitatható.* Az Alap deklarált célja a „...kijelölt térségek gazdasági alapjainak erősítése, gazdasági szerkezetének korszerűsítése...”. A célkitűzés illetően való megfogalmazása azt eredményezte, hogy az Alapot *termelő beruházások, finanszírozására használták*, többnyire megkezdett, de források hiányában félbemaradt vagy vonatottan megvalósuló beruházások befejezésére (Encs, Nagykovács stb.). Nemesgyszer a „hivatalosan” kijelölt hátrányos helyzetű területeken *kívül* használták fel, mint pl. Borsod–Abaúj–Zemplén megyében (Ózdon, Borsodnádason, Miskolcon (!), Putnokon stb.). Ráadásul az Alapból támogatott ipari beruházások

szervezetileg-technológiailag is *függő viszonyba* kerültek a külső központokkal. Azok válságát mintegy közvetítették a tradicionálisan elmaradott zónákba.

A program *nem működött eredményesen a gazdaság háttérének modernizálásában*; a lakosság átképzésével, szakképzésének biztosításában, vállalkozás-élénkítésben, a kommunikáció minden formájának segítségével (tanácsadás, információ-áramlás, távközlés, közlekedés stb.), a helyi kezdeményezések támogatásában.

Mindvégig – csakúgy mint a többi településfejlesztési, területfejlesztési program esetében – *külső beavatkozás formájában jelentkezett az Alap*. Országos hatáskörű szervek (Országos Tervhivatal, minisztériumok), ill. a megyei tanácsok jelölték ki a támogatandó települések körét, döntöttek az Alap pénzeszközeinek felhasználásáról. A közvetlenül érintett lakoságnak, „választott” szerveinek (helyi tanácsok) ebbe beleszólása nem volt, többnyire tudomása sem a rendelkezésre álló támogatásról, annak tervezett felhasználásáról. Az Alap nyújtotta támogatás *egy antidemokratikus paternalista állam (könyör)adománya maradt*. Ebből fakadt, hogy semmilyen szinten *nem szervesült a helyi folyamatokkal* (márpedig napjaink válságterületei tragikusan bizonyítják, hogy a csak iparfejlesztésre koncentráló, „szervetlen” fejlesztés, minden nagyvonalú pénzügyi támogatás ellenére, milyen nehéz helyzetbe hozhat egyes régiókat). Nem mozgósította a helyi erőforrásokat, nem sorakoztatta fel maga mögött a lakosságot.

A Program „kompetenciája” nem terjedt ki – csakúgy mint valamennyi település- és területfejlesztési programé – a gazdasági szabályozás területére. Így zavartalanul érvényesültek azok a hatások, amelyeket az e területekre nézve különösen hátrányos „szabályozók” váltottak ki (a mezőgazdaság jövedelmezősége, az ipari fejlesztések jövedelmezősége stb.).

A centralizáltan működő program, természetéből fakadóan *speciális* (helyi!) *kérdésekre speciális megoldásokat nem keresett*.

A program első szakasza 1990 végén fejeződött volna be; a politikai rendszerváltás hullámverésében azonban már korábban elenyészett. Számunkra legfeljebb a tanulság maradt: egy centralizált, paternalista állam *mily pazarlóan tudja csak szűkös forrásait felhasználni*.

### És most hová...? (Hogyan, miért, mennyire...?)

A település- és területfejlesztés 1990-ben merőben új helyzetbe került. Ennek elemzése nem lehet feladat, csak a hátrányos helyzetű területek problémáinak kezeléséről teszek néhány részletező megjegyzést. A területfejlesztés új feltételeiről mindössze három aspektust említek:

– 1990-től a *település- és területfejlesztés, a településpolitika* (általában a regionális cselekvés) *területén interregnum van*. Csökkent az a közfigyelem is, amely a hetvenes-nyolcvanas évek fordulóján a településpolitika kérdéseit kísérte (napjainkban az MTV vezetésének kérdései pl. összehasonlíthatatlanul nagyobb figyelmet kapnak, politikai-társadalmi energiákat kötnek le, mint a regionalitás teljes kérdésköre). Már 1990 előtt is elhaltak programjai – az OTK hatályon kívül helyezése, az öt éves terv, a megyei településhálózati tervek stb. elévülése –, *1990-ben megszűntek intézményei* (Országos Tervhivatal, ÉVM, megyei tanácsok).

– Alapvetően *változtak–változnak a település- és területfejlesztés feltételei*. A piacgazdaság – ugyan vonatott – térhódítása alapvetően megváltoztatja a központ által birtokolt eszközrendszert. *Csökken az adminisztratív beavatkozások, a közvetlen beavatkozások lehetősége*. *Növekedett* – vitatható, hogy a kellő mértékben – a *lokális autonómiaja*, az önkormányzati törvény által, a települések finanszírozásába épített normatív elemek (normatív támogatások, a SZJA-ból való részesedés), ill. az önálló gazdálkodás lehetősége (helyi adók kivetési joga, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás lehetősége stb.) által, a civil társadalmi szervezetek elismerése által, az érdekérvényesítés többszörös rendszerének fokozatos kiépülése által. Messzeemenő kihatásai lesznek a településfejlődésre *a tulajdonviszonyok megváltozásának*. A termőföld valódi tulajdonosok kezébe kerülése (függetlenül attól, hogy művelése egyénileg vagy valamiféle szövetkezet keretében fog történni) nehezen túlbecsülhető következményekkel jár a falusi térségekben (a föld-magántulajdon nagyobb „népességmegtartó-képessége”, a „hely” agrárpresztízse – földárak, földjáradék, piaci helyzet stb. – s a településfejlődés közötti közvetlenebb kapcsolat, a „mamutüzemek” várható feldarabolódása nyomán az agrártermelés – munkaerőigény – dekoncentrációja stb.). Közvetlenebb kapcsolat teremődik a lokális tényezői és a vállalkozások, a gazdaság között (helyi vásárlóerő, igénystruktúra, helyi adózás stb.). Az új *külgazdasági orientáció* a „hely értékének” regionális átrendeződésére vezet (az egyébként is kedvezőtlenebb helyzetű keleti országrész értékelődik le).

E nagyarányú változások azt is eredményezik, hogy a településformáló folyamatokról korábban nyert ismereteink egyre kevésbé használhatóak a jelen feladatainak megoldásánál.

– Végül csak emlékeztetünk arra, hogy a „tradicionálisan” elmaradott területek mellett egyre *terjeszkednek az „új” válságövezetek* (összefüggésben az országot, ill. egyes gazdasági ágazatokat sújtó válsággal), épp a gazdaságilag „fejlettnék” tartott régiókban, a korábban kedvezményezett területeken (Borsodi Iparvidék, Ózd, Miskolc, Pécs környéke, a Közép-Dunántúl egyes iparvidékei stb.). A válságövezetek megjelenése a tradicionális elmaradott területek szempontjából is igen súlyos következményekkel jár; egyrészt a válságjelenségek „kivetülnek” az elmaradott területekre is (csökken az ingázás által elérhető munkahelyek száma – nő a munkanélküliség), másrészt a válságterületek szanálása elviheti a költségvetésnek a „regionális segélyek-re” szánt pénzeszközöket.

Mint említettük, jelenleg *nincs* „központi”, komplex, koherens település- és területfejlesztési politika. Néhány, meglehetősen „szüksős” válságkezelő program működött a közelmúltban – újrakezdési kölcsön, foglalkoztatási alap –, ill. egyes szociális intézkedéseknek van területi kihatása is – munkanélküli segély, személyi jövedelemadó módosítása stb. A kormányprogram, az önkormányzati törvény, a költségvetések, valamint a „területi politika elveiről, céljairól és feladatairól” készített előterjesztés (Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium) alapján azonban már körvonalazódik a kormányzat formálódó területfejlesztési koncepciója.

E dokumentumok az elmúlt évtizedek településpolitikáját értékelve egyértelműen *a területi kiegyenlítődést tekintik értéknek*. A kormányprogram megfogalmazása szerint „...a kormány településpolitikájával hozzá kíván járulni a túlzott területi egyenlőtlen-

ségek mérsékléséhez”, s reméli, hogy ennek eredményeként „...hosszú távon az egyenlőtlenségek eltűnnek és felelevenednek az egyes tájak sajátosságában rejlő különbségek”. Hasonlóképp látja az előterjesztés a területfejlesztés célját: „A területfejlesztés általános célja a társadalmi, a környezeti és a gazdasági érdekek összehangolásával elősegíteni az ország arányos területi fejlődését, mérsékelni a kialakult területi egyenlőtlenségeket, elősegíteni a régiók és települések önerős fejlődését, a természeti adottságoknak megfelelő fejlődést, biztosítva a természeti értékek védelmét, hosszú távon fenntartva a térségek ökológiai egyensúlyát”. (kiemelés: B.P.). E dokumentumok, s a gyakorlat – pl. költségvetés – alapján megfogalmazható néhány észrevétel a kormány területi politikájáról, ill. a hátrányos helyzetű területek „kezelésével” kapcsolatos javaslatokról.

További, igen alapos megfontolást igényel, hogy *elfogadható-e egyetlen célnak a területi kiegyenlítődség?* Különösen miután a gazdaság (és a társadalom) más színterein egyértelműen a *hatékonyság* válik vezéreszmévé, s elfogadottá válik – a korábbi egalitárius nézetek ellenében – a differenciálódás. Elképzelhető-e területi kiegyenlítődség a vagyoni különbségek felerősödése mellett? Noha a hátrányos helyzetű területek érdekeit látszólag a területi kiegyenlítődségre törekvő politika szolgálja; kérdés azonban, hogy a külső „beruházások” nem hatékony területen való felhasználása a településhálózat egésze szempontjából – beleértve a kedvezőtlen helyzetű területeket is! – a legkedvezőbb-e? Külön kérdés, hogy a kiegyenlítődséget mely szférákban, ágazatokban stb. ajánlatos célul tűzni? Általános kiegyenlítődség lehet-e a cél, vagy csak a lakosság életkörülményeire és életszínvonalára; csak az alapellátásra stb. terjed a célkitűzés? Mennyire fogadható el a *kiegyenlítődség eszközeként a migráció?* (Vagyis ha a népesség mozogna a gazdaság irányába s nem viszont.)

A település- és területfejlesztésben általában is, a hátrányos helyzetű területek „kezelésében” különösen az *általános szabályozásnak* kellene a folyamatok alapvető irányait kijelölnie. Az *általános szabályozás keretein belül* lehetne bizonyos *regionális kivételeket* tenni – pl. adókedvezmények, hitelkedvezmények, kedvezményes áru tanácsadás, továbbképzés, átképzés stb. –; így ezen támogatások, kedvezmények *szervesen beépülnének* a helyi gazdasági, társadalmi folyamatokba.

Kérdés, hogy kik legyenek a különböző támogatások *címzettjei?* Két alpmegoldás képzelhető el a „címzett” maga a „terület”, vagy az *egyén* – szakmai, társadalmi, etnikai, szociológiai stb. csoport, réteg –; ez utóbbi esetben a támogatás „regionális-sá” azáltal válhat, hogy bizonyos egyének, csoportok regionális elterjedtsége nem egyenletes (pl. a munkanélküli segély címzettjei az egyének, ám e révén Szabolcs-Szatmár vagy Nógrád megye nagyobb támogatást „kap”, mint a dunántúli megyék). Megítélésünk szerint a kívánt regionális hatások elérése céljából mindkét csatornára szükség van; kívánatosnak látszik az egyénekre (csoportokra, civil szervezetekre) jutó arány lehető legmagasabbra való emelése, ill. fokozatos növelése. Tehát a kívánatos – véleményünk szerint – az volna, ha pl. a cigány lakosság helyzetének javítására szánt eszközöket nem a „terület” kapná, ha ott a cigány lakosság aránya magas, hanem a cigány szervezetek, egyesületek, iskolák stb. A hátrányos helyzetű területeken a vállalkozás-élénkítésre nemcsak a „terület” kapna pénzt, s a „területen” keresztül jutna el a vállalkozókhöz, hanem a *vállalkozókon keresztül jutna el a „területre”*. Ez eset-

ben az *elhatárolás* kérdése is másodlagossá válna; márpedig az „akcióterületek” lehatárolása mindig „megmerevíti” a beavatkozásokat, azokat adminisztratív jellegűvé teszi, s „igazságtalan” is; egy vonalszerű határ sohasem tudja megnyugtatóan tükrözni azt a lejtőt, melyen a települések elhelyezkednek.

Az egyénnek címzett támogatások ugyanakkor nagyobb valószínűséggel „szerve-sülnek” a terület gazdasági-társadalmi folyamataiba, mint a felülről érkező beavatkozás. (Tehát szerencsésebbnek látszik, ha az egyéni szinten nyújtott támogatások által anyagilag megerősödött vállalkozók vagy farmerek hoznak létre pl. egy tanácsadó irodát, értékesítési központot, képviselőket stb., mintha a terület szervez ilyeneket számukra.) Természetesen az ilyen útra terelt támogatás igényelné a „civil társadalom” működőképességét, szakmai érdekképviseleteket, területi szövetségeket stb.

A korábbi programok eredményeinek ismeretében nyilvánvaló: a beavatkozásoknak az emberi lét *kereteire*, a gazdasági élet *feltételeire* kell elsősorban irányulnia. A „*direkt*” gazdaságtámogató – munkahelyteremtő beruházások, programok nem épültek be a régiók életébe, létük labilis maradt; pl. az 1985–1990 közötti Területfejlesztési Alap támogatásával létesített ipari üzemek többsége Borsod – Abaúj – Zemplén megyében mára már meg is szűnt. Az infrastrukturális háttér, az „emberi tényezők” – képzettség, munkakultúra, modern ismeretek stb. – szférájára kell a „fejlesztéseknek” irányulnia – ezek azok a *rugalmas* tényezők, melyek a gazdasági igények, a piaci helyzet stb. gyökeres megváltozása esetén is konvertálhatók.

Stratégiai célok, értékek elfogadására természetesen szükség van. E célokat azonban nem lehet nagy, kampányszerű akciókkal elérni. Összehangolt akciók lépések sorozata kell, hogy a választott cél felé vezessen. E lépéseknek – e lépések többségének – ismét csak közvetve kellene a kívánatos folyamatokat szolgálni. Eszközei között a pályázatok, speciális alapítványok, pénzintézetek, az anyagilag támogatott információs és tanácsadó szervezetek, a tudományos elemzések készíttetése, a lokális civil szervezetek munkafeltételeinek biztosítása, a lokális tudat formálása – helyi sajtó, TV, könyvkiadás stb. – kell, hogy elsőbbséget kapjanak.

Ma még nem alakultak ki a térségi feladatokat koordináló, szervező középszintű intézmények az országos szervek és az önkormányzatok között. A megyék ilyen jellegű hatásköre bizonytalan s kérdéses, hogy megfelelő területi egységei-e a területfejlesztésnek. A hátrányos helyzet kezelésének – egyik fajta – középszintű szervezetei lehetnének a *regionális településszövetségek*.

Összegezve: a hátrányos helyzetű területek „fejlesztése” során az infrastrukturális és szellemi háttér közvetett eszközökkel való aktivizálása, a *szerves fejlődés* támogatása kell, hogy a területfejlesztési politika legfőbb célja legyen.

## IRODALOM

- BARTKE ISTVÁN 1988: A területfejlesztési politika elméleti alapjai, működési mechanizmusa és jövőbeli feladatai. Budapest. 81. p.
- BELUSZKY PÁL 1976: Területi hátrányok a lakosság életkörülményeiben – Hátrányos helyzetű területek Magyarországon. Földrajzi Értesítő, 25. 1976. p. 301–312.

- BELUSZKY PÁL 1981: Két hátrányos helyzetű terület az Alföldön: a Közép-Tiszavidék és Berettyó-Körösvidek. *Alföldi Tanulmányok* 5. 1981. p. 131–160.
- BELUSZKY PÁL 1988: Hová visznek a választak? *Településfejlesztés*, 1988/3. p. 15–19.
- BELUSZKY PÁL 1987: Településpolitikai viták után - cselekvés közben - új vizsgálódások előtt. *Tér és Társadalom*. 1987/1. p. 76–86.
- BELUSZKY PÁL 1991: Területi hátrányok és „kezelésük” Magyarországon (1900)-1948-1990. In: *Desegnilimbrios regionales – Területi egyenlőtlenségek* (szerk.: Jose Sanchez Sanchez – Vincze János) Madrid-Miskolc, p. 181–194.
- ENYEDI GYÖRGY 1984: Az urbanizációs ciklus és a magyar településhálózat átalakulása. Budapest. 37 p.
- G. FEKETE ÉVA 1991: Egy perifériális terület – a Cserehát. In: *Madrid-Miskolc*, p. 233–239.
- MIKLÓSSY ENDRE 1990: Magyarország belső gyarmatosítása. *Tér és Társadalom*. 1990/2. p. 1–13.
- PERCZEL KÁROLY 1988: A magyarországi regionális tervezés történetéhez. *Tér és Társadalom*. 1988/3. p. 80–105.
- SZALÓ PÉTER 1991: Válságtérsegek a területi politikában. In: *Válságtérsegek Magyarországon*. Budapest. p. 27–32.
- VINCZE JÁNOS 1991: Egy speciális pénzügyi alapok felhasználásának tapasztalatai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. In: *Válságtérsegek Magyarországon*. Budapest. p. 35–49.

## „TRADITIONAL” REGIONAL DISADVANTAGES AND THEIR THERAPY IN HUNGARY

Pál BELUSZKY

Dealing with and handling regional disadvantages have been and will be the key issues of settlement policy (regional development). The reason of this special importance can be found not only in the fact that one-fifth of Hungary's population lives in underdeveloped regions (and the number and share of them continues to increase parallel with the spread of „the zones of crisis”), but also in the fact that dealing with regional differences had always been and still is the central issue of „regional policies”.

Though the official ideology of „socialist” countries declared egalitarian principles, the development of backward and disprivileged regions was a clear consequence of economic practise, and economic practise finally stemmed from and could be explained with the ideology itself. Namely with the contradiction, that the system expressing its own ideological, social and economic superiority developed in the backward regions of Europe. As a result, the principles declared and the shameful facts were confronted with each other day by day. The above fact of not being able to meet the requirements and principles expressed deprived the „socialist” system of the majority of argumentations for legitimacy, and, parallel with it, pushed the system into forced economic development which neglected any other considerations. Consequently, the „state of war economy” became permanent. War economy, which is wasting, postulates dictatorship, and is insensitive to expenditures, gained its necessary resources through forced redistribution. Forced development was necessarily selective; it covered certain branches and regions, while withdrawing the sources of development of other sectors and regions. The development of backward regions was necessary. Before the transformation into a new regime, two-fifth of the country's territory belonged to the

underdeveloped regions. One-fifth of the inhabitants, namely approximately 2 million people, lived in these regions. The role of regional factors decreased, while that of the position in settlement hierarchy increased in the development of backward position.

At the same time (no matter how strange it may sound in a country with planned economy), the government had no overall, comprehensive development policy in the beginning (1948-1970).

Regional and settlement development policies accepted in 1970 declared regionally equal development to be the most important objective. However, the power structure could, at most, guarantee a more equal development among the counties, and the differences between the different levels of settlement hierarchy - exactly due to the uneven nature of central subsidies - continued to increase. (The above-mentioned concept bridged this problem over by pursuing levelling off within the different hierarchical levels). The problems were tried to be handled with ad hoc interventions; a project for the development of economically backward regions was elaborated only in 1985. The Regional Development Fund was created in order to support the above objective. The Project and the Fund had very little influence on regional development. This was, in part, due to the very limited financial means available for the Fund, but also due to the fact that it was primarily used to support industrial establishments and not so much to modernize the economic background (infrastructure, modernization of „human” resources, etc.). The Fund operated as an external intervention (national or county organs made the decisions on the use of the Fund and on the regions to be subsidized), thus the Fund was the donation of an anti-democratic, paternalistic government.

At present, there is some sort of interregnum in the field of settlement- and regional development and also in the field of regional policy. The conditions for regional development have changed and are still changing (the autonomy of settlements increased as a consequence of the act on local authorities; the ownership relations have changed, there is a change for market economy, etc.). All these mean that in the Autumn of 1992, there is no central, coherent and complex regional policy in Hungary. There are certain projects dealing with crisis, but they have very limited scope of activity (for example: the so-called employment fund, the „re-starting loan”, and the regional influences of certain social-policy measures, like, for example, unemployment benefit. The government documents under preparation make it clear that , by and large, the earlier objectives continue to prevail (like the objective of decreasing regional differences), and no fundamental changes can be expected in the set of means and methods used and applied.

# AZ EGYENLŐTLENSÉGEK MÉRSÉKLÉSÉNEK FUNKCIÓJA ÉS A REGIONÁLIS POLITIKA

HRUBI LÁSZLÓ

## I.

Minden, a területi folyamatok befolyásolására és alakítására irányuló akaratnak és cselekvésnek központi kategóriája a területi egyenlőtlenség. Az elmúlt évtizedek magyar területfejlesztési politikája is meg-megújuló energiával tűzte zászlajára a túlzott mérvű egyenlőtlenségek mérséklését, az adott társadalmi-gazdasági célok és feltételek közepette változó módon értékelve és elfogadva azt a küszöböt, amelyen túl az egyenlőtlenség (ezen belül a negatív eltérés, a lemaradás) mértékét már nem kívánatosnak, túlzottnak, indokolatlannak, politikailag méltánytalannak stb. tekintette, és ezek hosszabb-rövidebb távon való mérséklését, fokozatos felszámolását szorgalmazta. Hasonlóképpen változó volt az a területi metszet vagy szint is, ahol a területpolitikai gondolkodás és cselekvés az egyenlőtlenséget érzékelte vagy mérsékelni szándékozta. Tulajdonképpen mindvégig jellemző volt értelemszerűen a megyék közötti különbségek csökkentésének szándéka, olykor a nagytérégi (regionális) különbségek rendszerébe ágyazva, olykor a főváros–vidék, a falu–város, az iparosodott és mezőgazdasági térségek stb. kontextust a területi politika számára megragadható keretként véve alapul, egy centralizált és ágazati szemléletű politikai és gazdasági mechanizmusban.

Részleges és átmeneti eredményeken túl átfogó és trendszerű siker nem koronázta e törekvéseket, sőt a 80-as évek második felétől a társadalmi-gazdasági környezet rosszabbodásával, a gazdasági szerkezetváltást és a politikai rendszer átforgatását előidéző válság kibontakozásának során az egyenlőtlenségek jelentősen nőttek, erős területi polarizálódás képe rajzolódott ki.

Az okokat számba véve a területi politika szemszögéből külső és belső tényezők egyaránt hatottak. A legáltalánosabb külső tényező az ország, sőt a kelet- (közép-) európai régió fejlődési-növekedési zavarai majd válsága, amelynek a területi egyenlőtlenségek növekedésére gyakorolt hatása számottevő, bizonyos vonatkozásokban (pl. a depressziós térségek) meghatározó volt.

A területi politika újrafogalmazása, működési feltételeinek és szerepének egy új rendszerben való meghatározása azonban inkább a belső, a területi politika rendszerét és helyzetét jellemző tényezők értékelésének adhat hangsúlyt, azzal együtt, hogy a belső-külső tényezőcsoportosítás nagyon is viszonylagos, az ún. belső okok és jellem-

zők mindenkor külső, a területfejlesztés adott szerepét és deklarált vagy tényleges hatókörét tekintve kívüleső tényezőkkel is összefüggnek.

A területi politikának az egyenlőtlenségek mérséklésében való eddigi hatástalansága a területi politika rendszere és működése tekintetében négy alapvető belső okra vezethető vissza.

1. *A gazdaságpolitika és a területi politika kölcsönös kapcsolata nem valósult meg.* A gazdaságpolitika centralizált és ágazati elvű volt, a területi szempontot nem vette figyelembe illetőleg nem volt képes érvényesíteni. Ennek ellenére a területi fejlődést döntően a szűkebben vett gazdaságfejlesztési politika határozta meg, néhány rövid időszaktól (kampánytól) eltekintve a területi politikának sem visszaható, sem korrekciós lehetősége érdemben nem volt a területi fejlődési trendek tekintetében. A térgazdasági viszonyok nem integrálódtak a gazdaságpolitika alakításába, holott már a hetvenes évek közepétől-végétől látható volt, hogy a gazdaságpolitika által generált koncentrált, csak makroszerkezeti érdekeket követő és nemzeti prioritásokon alapuló gazdaságfejlesztés és a természeti, gazdasági erőforrások valamint a népesség erősen korlátozott területi mobilitása között egyre élesebb ellentmondás feszül, az örökölt egyenlőtlenségek nem hogy mérséklődnének – amint azt területfejlesztési célként deklarálták –, de még nőnek is, erős területi polarizációba torkoltnak.

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 érdekeltségen nyugvó) együttműködési készség és képesség hiánya vagy csak esetenkénti megléte miatt gyakorlatilag alig (formálisan) 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 területfejlesztési 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 – korábban is minimális – funkcióját, majd a 80-as évek végétől szervezetét (az intézményi rendszer korábbi helyi-területi és központi szereplőit) is gyakorlatilag elveszítette.

Noha a területi politika elvben az önkormányzati modell irányában fejlődött és fejlődik, a településfejlődés valóban egyre szorosabban kötődik a gazdasági szféra változásához, alakulásához 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 *jellemzően fogyasztó típusú településfejlesztésre szűkölt.* A gazdaságpolitikához való viszonyában legfeljebb az egyszerű visszajelző funkcióra képes, anélkül, hogy mint önálló részpolitika, a gazdaságpolitika nemkívánatos hatásai miatt szükséges területi korrekciókat végrehajtsa vagy esetleg kikényszerítse. A területfejlesztés ügye fokozatosan kiszorult mind a központi, mind a területi-helyi kormányzat tevékenységéből, magára maradt.

3. A fentiekből törvényszerűen következett, hogy *a területi politika döntően mindig szociálpolitikai indíttatású volt.* Foglalkoztatás és életkörülmények – ezek 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 területi politika a felszíni jelenségeket kezelő gyorsprogramok megvalósítására, „tűzoltómunkára” degradálódott. Akcionista területgondnok – mondhatnánk némi malíciával a jelenlegi fejlemények láttán, elismerve az „átmenetiség” kétségkívüli hatását ennek létrejöttében, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a területi politika jelenlegi szerepéből, mechanizmusából törvényszerűen is ez az elsorvadás következik.

Nyilvánvalóan ez a szociálpolitikai indíttatás települt rá az egyenlőtlenségkezelő programokra is (például a gazdaságilag elmaradott térségek vagy a depressziós térségek fejlesztési koncepcióira): közvetlen munkahelyteremtés és esetenként infrastrukturális fejlesztések. Félreértés ne essék, nem vitatom, hogy a területi politikának e legégetőbb gondokat kell végső soron megoldania, de nem önmagában, hanem egy területi gazdaságfejlesztési stratégia megvalósítása során. Ha erre nincs lehetősége („jogosítványa”), akkor hagyományos értelemben területi politika sincs, és területi egyenlőtlenségkezelés sincs. Vagyis a szociálpolitikai indíttatás a területi politika egyik vonása, kizárólagossá válása viszont a területi politika, mint létező „minőség” feloldódását, megszűnését jelenti.

4. *A tartós forráshiány, majd a makrogazdasági egyensúly megbomlásakor bevezetett pénzügyi restriktív politika erőteljesen érintette a területi politikát, eszközrendszerét és mozgásterét jelentősen korlátozta.* Intézményi, irányítási, mechanizmusbeli pozíciója folytán a területi politika mindig azon szférák közé tartozott, amelyek a (mennyiségi) gazdasági növekedés szempontjából „pótlólagos ráfordításoknak”, nem közvetlenül megtérülő társadalmi rezsinek minősültek. Az egyre növekvő tőkehiány e ráfordítások minimalizálására készítette a fejlesztési politikát, azzal együtt, hogy viszonylag gyors megtérülést, „érzékkelhető eredményeket” is követelt például a területi politikában, vagy azon belül az elmaradottság mérséklésében. A pénzeszközök zsgorodása és ezzel szemben a túlzott várakozások és követelmények akkor is igazak voltak, ha elismerjük, hogy elsősorban általános társadalmi-politikai okok miatt – Kelet-Európában az államok és a politika szociális jelenségek iránti érzékenysége mindig is nagyobb volt, mint a gazdaságiak iránti – a restriktív lépések csak késleltetve és talán kisebb mértékben érintették a területi politikát és azon belül különösen a hátrányos helyzetű térségek programját (persze, az eleve szűkös keret miatt túl sok visszalépési lehetőség a programok feladása nélkül nemigen volt). A társadalompolitikai indíttatás mellett a forráshiány és az érzékkelhető eredmények igénye is a felszíni feszültségek mérséklésére hivatott „gyorsprogramok” irányába tolta a területi politikát. A rövid táv – hosszú táv követelményének klasszikus dilemmája rendre a rövid táv javára dőlt el, bár látható volt – és korábbi évek tapasztalatai is alátámasztották –, hogy a feszültségek rövid időn belül (bővítetten) újratermelődnek, az eredmények csak átmenetiek. 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 tulajdonképpen pazarlók voltak, amennyiben a ráfordítások összességében – néhány átmeneti és részleges eredmény ellenére – hatástalanok voltak.

Mind a területi politika egésze, mind pedig a területi egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló programok tekintetében a *kulcskérdés a gazdaságpolitika és a területi politika viszonya*, a közöttük lévő kölcsönös kapcsolat megléte vagy hiánya. A területi politika egyoldalú alárendelődése, funkciójának redukálása, elvileg meghatározott jellegének és szerepének – egy előre megfogalmazott, a területi viszonyok figyelembe vételét nélkülöző, a területi politikát tekintve adott, „kívülről” meghatározott gazdaságpolitikához történő – átszabása ellehetetleníti működését, formálissá és hatástalanná teszi.

A fent vázolt okok – a társadalmi-gazdasági változásokkal egyetemben – mára a területi politikát válságos helyzetbe sodorták.

Ma lényegében négy – önmagában is a területi válságok kialakulásának esélyét hordozó – folyamat csúszott egybe és gyakorolt egyidejű hatást a főbb területi folyamatokra:

a) a történetileg felhalmozódott *hátrányos helyzetű régiók problémája*, amely jelleghenél fogva a rurális térségek egyre fokozódó elmaradását, leszakadását, a központ-hiányos falusias és kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági vidékek önfejlesztési képességének hiányát jelenti;

b) egyes ágazatok szerepének, piaci viszonyainak átalakulása, különösen, ha egy-egy térség gazdaság szerkezetében ezek az ágazatok meghatározó szerepet játszanak és a regionális gazdaság szerkezet radikális váltása válik szükségessé: ez *a strukturális válságba került egyoldalú iparszerkezettel rendelkező térségek* klasszikus depressziós problémája, tipikusan a nehézipari körzetekben;

c) a kelet-európai régió gazdasági rendszerének gyors összeomlása és egy új (világ)gazdasági kötődés és piaci kapcsolatrendszer kiépítésének halaszthatatlan kényszere, amely az egész gazdaságot, és azon belül differenciált módon a különböző régiókat is kritikus helyzetbe sodorta: ez is egyfajta depressziós probléma, a *makrogazdaság adaptációs krízisének területi megjelenése*;

d) a társadalmi-gazdasági modellváltás során *a gazdaság szervezeti és működési rendszerének átalakulása*, amelyet egyfelől a tulajdonviszonyok megváltozása (privatizáció), másfelől – és ezzel összefüggésben – a gazdasági szervezetrendszer átépítése, a korábban meghatározó nagyüzemi rendszer szelektív lebontása és a kis- és középvállalati szervezet gyors ütemű létrehozása, a vállalkozások elterjesztése határoz meg, differenciált területi struktúrában.

E válság leginkább az egyenlőtlenségek rohamos növekedésében, a szociális és gazdasági elmaradás területileg egyre kiterjedtebb és egyre mélyebb jelentkezésében ölt testet. A területi politika válságának a legközvetlenebb megjelenítői 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 korábbi gazdasági rendszerének összeomlása lényeges, sok tekintetben meghatározó szerepet játszott a területi politika válságba jutá-

sában. E folyamatban a megelőző mechanizmus viszonyai között létrejött és eléggé szerény önálló életerővel bíró területi politika kiürült, felszámolódott, újrafogalmazása elodázhatatlanná vált.

## II.

Az új területi politikán belül kiemelt fontosságú kérdés kell legyen a területi egyenlőtlenségek mérséklése, az elmaradott vagy átmenetileg válságba jutott térségek felzárkózási esélyeinek megteremtése, erősítése. Ennek szükségessége három alapvető szempont alapján indokolható.

1) A leggyakrabban felmerülő szempont a *társadalompolitikai, szociális vonatkozás*; az, ahogy e települések, térségek többségükben 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 felelőssége okán köteles e települések, térségek számára is az emberhez méltó környezetet, a felemelkedés esélyét nyújtani, korlátozott teherbíró képessége ellenére is.

Ez a legszembevetőbb felszíne a válságtérségek problémájának. Az elszegényedés, a munkanélküliség, a demográfiai szerkezet torzulása, az alapvető ellátás hiányosságai vagy működtetési zavarai, sőt a magas halandósági ráta mind-mind a válság képét rajzolják. Ez az aspektus eddig szinte kizárólagos módon határozta meg az egyenlőtlenségek mérséklésére előirányzott regionális programokat. Nyilvánvaló, hogy egy átfogóbb, komplex megközelítés esetén is helye van e megközelítésnek az indokok sorában, és az sem vitatható, hogy megalapozott az az állami (kormányzati) érzékenység, amely e jelenségek miatt és alapján tapasztalható.

2) A második – véleményem szerint alapvető, a hosszabb távú és a tartós eredményeket hozó egyenlőtlenségkezelés által igényelt – szempont a *gazdaságpolitikai aspektus*. 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 egy nem lebecsülendő hányada (a nemzeti vagyon egy része) lényegében kívül reked a társadalmi újratermelési folyamatból, vagy kényszerűségből nem az adottságainak megfelelő módon vesz részt abban. Emiatt e vagyon és ezen értékek nemcsak hogy leértékelődnek, jövedelmet nem termelnek, de a jelenlegi rendszer keretei között csupán állandósuló külső támogatással – mintegy mesterségesen – maradhatnak fenn. A tartós, hosszú távú sikerre számító fejlesztési programnak – a szociális problémák rövid távú kezelése mellett – döntően ennek a megváltoztatására kell törekednie. Az elképzelt új társadalmi-gazdasági modell keretei között ez azt jelenti, hogy a válságos helyzetű térségek, települések fejlesztési programjainak elsőrenden a települések, térségek adottságainak, értékeinek jövedelemteremtő hasznosulását, pontosabban a hasznosulás reális és más térségekkel egyenrangú esélyét kell megteremtenie a támogatások és kedvezmények révén. Az esélyegyenlőség a kiindulási helyzet különbözősége miatt ennél a körnél több jogot, több forrást, több lehetőséget, azaz *pozitív diszkriminációt* jelent.

3) Az egyenlőtlenségek területi politikai programja szükségességének harmadik indoka az *általános politikai vonatkozás*. Demokratikus társadalmi rendű, vagy azt cé-

lul kitűző társadalmakban az alapvető emberi jogok egyik legelső eleme a társadalom életébe való bekapcsolódás emberi esélyeinek egyenlősége; ezen esélyegyenlőség megteremtése és garانتálása. 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 vagy felszámolhatja a lakóhely esélyegyenlőtlenséget hordozó szerepét még azon települések esetében is, amelyek közvetlen gazdasági alappal nem, vagy csak részben rendelkeznek, a jövedelemhez jutás a településen kívüli helyekhez is kötődik. 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 és a fogyasztás, ellátás rendelkezésre állni valamilyen térbeli szerkezetben.

A területi egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló fejlesztési programnak alapvető célja *a területi-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 – enyhítése mellett.* A területi egyenlőtlenségek kezelésére vonatkozó politika végcélját illetően tehát nem különbözik az eltérő okok miatt (gazdaságilag elmaradott rurális térségek, a radikális szerkezetátalakítás kényszere miatt válságos helyzetbe került, depressziós területek) hátrányba került régiók típusától. Sőt, a területi gazdasági növekedés és önfejlődés esélyének folyamatos fenntartása a (szociális) piaccgazdaság egész területi politikájának alapcélja is. Különbség döntően a kiindulási helyzet, a konkrét helyi-területi viszonyokhoz, sajátosságokhoz igazodó, azt alapul vevő fejlesztési utak és eszközök tekintetében lehet. Az egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló területi politika nem a társadalmi-gazdasági váltás, az átmenet terméke: a fejlődési trendek mindig egyenlőtlen területi fejlődés mellett érvényesülnek, ahol elsődlegesen a nem kívánatos mérvű elmaradást, ritkábban pedig a túlzott, esetenként káros előnykoncentrációt kell mérsékelni. Ennek hátterében nem pusztán a – fejlettebb országok gyakorlatában is alapvető jelentő – méltányosság és főleg nem egy differenciálatlan egyenlőség-mítosz áll, hanem nagyon is gazdasági okok; nevezetesen, hogy a helyi-területi fejlődést meghatározó gazdasági alap mozgása, a gazdasági tőke eléggé érzéketlen a kiváltott területi átalakulások vagy az ennek hiányában létrejövő feszültségek helyi, területi illetőleg össztársadalmi költségeire.

Mind a területi politika, mind pedig az egyenlőtlenségekkel kapcsolatos részpolitika céljai – szemben a korábbi időszakok gyakorlatával – a kormányzati politika, és azon belül a szűkebben vett gazdaságpolitika céljai is kell hogy legyenek. A terület-és településfejlesztés működőképes rendszerének alapja *a területi viszonyok és érdekek integrálódása a gazdaságpolitikába* és azon keresztül a kormányzati politikába. Ha ez az illeszkedés vagy kölcsönkapcsolat döntően a szociális politikán keresztül valósulna meg, miként jelenleg, a területi politika működésképtelenségébe torkolló ellentmondások és korlátok továbbra is fennmaradnának.

Az egyenlőtlenségek mérséklődésének alapja elsődlegesen a helyi-területi gazdaság erősödése, fejlődése, amely magából a gazdasági, ipari szférából, a vállalatokból és vállalkozásokból nőhet ki. A helyi-területi gazdasági potenciál létrehozása vagy szerkezetátalakítás révén történő rehabilitációja csak a vállalati szféra vállalkozási-üzleti alapon történő mozgása alapján mehet végbe. 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. Összefoglalóan úgy is fogalmazhatnánk, hogy a területi egyenlőtlenségkezelő stratégiának is alapfeladata a *szabályozáson és támogatáson alapuló vállalkozásösztönzés és -fejlesztés*.

Az egyenlőtlenségek mérséklésére szolgáló eszköztár rendkívül gazdag lehet: a világ fejlett és kevésbé fejlett országai, régiói számos módszert, támogatást, kedvezményt, szervezeti-intézményi eljárásmodot stb. alkalmaztak már, megfelelően sokrétű a hatáselemzések, tapasztalatok halmaza is. Az eszköztár tartalmát persze nem is az elvi lehetőségek köre, hanem sokkal inkább a finanszírozhatóság korlátozottsága dönti el. Nos, ebben a tekintetben is a területi politika helyének, szerepének, céljainak, feladatainak kérdéséhez kell visszatérni. Tudniillik a finanszírozási lehetőségek bővülése ma leginkább a források újraelosztása, az ágazati és területi rendszerek arányának az utóbbi javára való megváltoztatása révén valósulhat meg, míg egy későbbi szakaszban a gazdasági növekedés és az állampolgári, gazdálkodási gyarapodás adhat újabb forrásokat. Nehezen képzelhető el az, hogy a területi politikai célú jelenlegi alapok és egyéb források saját körön belüli átszervezésével a területi politika és az egyenlőtlenségkezelés ütőképesebb és hatásos rendszere jöhetne létre. A mai makroszintű elosztási arányok a területi politika korábbi státusa szerint alakultak ki, azzal a nehezítő körülménnyel, hogy a gazdasági szerkezetváltás átmenetileg fokozott kormányzati pénzügyi részvételt igényel. Ebből következően a területi 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, szempontokat is* „kooptálják”. Megítélésem szerint ez nem helyettesíthető az egyes megyékre, régiókra külön-külön kidolgozott intézkedési tervekkel, programcsomagokkal, mert ebben az esetben a területi politika státusa egyáltalán nem változik meg, következésképpen hatóköre, mozgástere is a régi marad. Az egyenlőtlenségek mérséklésének problémája elsődlegesen pénzkérdés, de nem csak az. A területi politika jelenlegi státusa, rendszere és működési mechanizmusa mellett semmi garancia nincs arra, hogy a terület- és településfejlesztés nagyobb forrásokkal, a terület- és településfejlesztés ténylegesen jobb hatásfokkal működjön.

Az eszköztár első részét az úgynevezett *intézményi-szervezeti és létesítményi elemek* adják. Ezek közül az alábbiak érdemelnek kiemelését:

- 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 stb. profit és non-profit 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 gyorsított 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, inkubátor-házak, esetlegesen különleges gazdasági övezetek stb. létesítése különböző finanszírozásban, non-profit vagy üzleti lapon, 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 adómerséklése,
- az új munkahelyeken foglalkoztatottak utáni átmeneti és degresszív társadalombiztosítási járulék csökkentés,
- hitel- és kamatkedvezmények, átmeneti garanciavállalás,
- a kooperációs kapcsolatok (nemzetközi, határmenti, esetleg válságtérségen belüli együttműködések) különleges szabályozása.

Az eszköztárnak tulajdonképpen van egy harmadik része is, amelyet *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 regionális fejlesztési és rendezési tervek újralakított rendszere, a konkrét dokumentumok elkészítése, 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 rendszert 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 létrejövő új intézmények, társaságok, bel- és külföldi tőketulajdonosok, a bankszféra, az állampolgárok és különböző csoportjaik stb.). Persze egyelőre ajánlatos a feltételes mód és a szükségesség hangsúlyozása, ugyanis megint csak a területi politika új státusba helyezése adhat ehhez alapot. Egy jelentősen *decentralizált szervezeti és döntési rendszer lenne kívánatos*, azzal együtt, hogy a központi forrásokra és támogatásokra alapvetően szükség van.

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 egy *egységes területfejlesztési alap* szolgálna.

Az alap az eddig is létező területfejlesztési alaphoz képest két tekintetben változna leginkább:

- a feladatok súlyának és a beavatkozás sürgősségének megfelelően *lényegesen nagyobb lenne* (a költségvetésnek bizonyos százalékában; tapasztalati tények és külföldi példák mintegy 1,5–2%-ot indokolnak);
- az alap kifejezetten *fejlesztési célú felhasználásra szolgálna*, mentesítve minden szociális, szociálpolitikai (rövid távú) feladattól (azt legfeljebb egy külön szociális alapként lehetne átmenetileg vagy hosszabb távon egységesíteni, beleértve fontos részként a foglalkoztatáspolitikai eszközöket is).

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 egyáltalán 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. E helyen csak néhány alapelemre térek ki, amit feltétlenül szükségesnek tartanék beépíteni:

- a) az alap központi és eleve decentralizált részből állna, a megfelelő döntési, információs és ellenőrzési rendszerrel együtt;
- b) a korábbiakban felsorolt összes fejlesztési célú eszköz finanszírozására szolgálna (tehát fejlesztési juttatás és hitel, kedvezmények, költségátvállalás stb.);
- c) folyamatos pályázati rendszer alapján működné;
- d) egyéb alapokkal való együttes felhasználás lehetséges lenne;
- e) az alaphoz való hozzájutás lehetősége nem kötődne előzetes települési, térségi kör lehatárolásához, döntő szerepet a célokhoz közvetlenül kötődő helyi-területi adottságok és feltételek, valamint a támogatandó programok (projektek) megalapozottsága játszana (diszkrecionális rendszer);
- f) a felhasználás szigorú garanciális elvek szerint történne.

Az egyenlőtlenségek mérséklése, rövid és hosszú távú kezelése alapvetően területi-térségi, és csak másodlagosan településfejlesztési probléma. Alapvető metszetei a régió, a megye és a kistérségek (mikrokörzetek), jöllehet ezek „hordozói” a kisebb-nagyobb településcsoportok, sőt minden eszköz, támogatás, hatás elsődlegesen a

településekre irányul. Következik ez egyfelől a településhálózat strukturáltságából és bonyolult kapcsolatrendszeréből, másfelől pedig az egyenlőtlenségi programnak a hosszabb táv érdekeit is szem előtt tartó gazdaságfejlesztési orientáltságából.

Ebből következően kimondatlanul is feltételezni kell, hogy a jelenlegi rendszer változása, továbbfejlődése révén a területi politika (és azon belül az egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló programok) átgondolt és a funkciók természete szerint strukturált szervezete jön létre. Az adminisztratív-irányítási szervezetrendszer kritikus csomópontjai ma a központi szint, a középszint továbbá a szintek közötti és a horizontális kapcsolat és együttműködés szabályozott intézményei.

#### IRODALOM

- BARTA GY. – ENYEDI GY. 1981: *Iparosodás és a falu átalakulása*. Budapest. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- BARTKE I. (szerk.) 1985: *A területfejlesztési politika Magyarországon*. Budapest. Akadémiai Kiadó
- BARTKE I. 1991: *A városodási folyamat jellege és néhány tényezője Magyarországon*. GTI Közlemények. 3. Budapest. PM Gazdaságpolitikai és Tervezési Intézet
- BELUSZKY P. – SIKOS T. T. 1982: *Magyarország falutípusai*. Elmélet – módszer – gyakorlat. 25. Budapest: MTA Földrajztudományi Kutató Intézete
- ENYEDI GY. (1983): *Földrajz és társadalom*. Budapest. Magvető Könyvkiadó
- FARAGÓ L. – HORVÁTH GY. – HRUBI L. 1990: *Szerkezetátalakítás és regionális politika*. OKKFT Ts-2/2. „A terület- és településfejlődés társadalmi-gazdasági folyamatai Magyarországon” c. program kiadványa. Budapest: Ts-2/2 Program Iroda
- FARAGÓ L. – HRUBI L. 1987: Az elmaradott falusias térségek felzárkóztatásának lehetőségei. *Tér és Társadalom*. 4. pp. 72–80.
- FLEISCHER T. 1986: Infrastruktúra-fejlesztési csapdák. *Közgazdasági Szemle*. 2. pp. 150–161.
- HORVÁTH GY. (szerk.) 1991: *Regional Policy and Local Governments*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja
- HRUBI L. 1991: Területi egyenlőtlenség – válságtérségek és területi politika. *Településfejlesztés*. 5. pp. 40–47.
- LACKÓ L. 1988: *Területi fejlődés, politika, tervezés*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- LACKÓ L. (szerk.) 1991: *Válságtérségek Magyarországon*. (Az MTA Közgyűlés keretében 1991. május 13-án tartott osztályülés előadásai). Budapest: MTA Földtudományok és Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya
- MYRDAL, G. 1959: *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag
- NEMES NAGY J. 1990: Területi egyenlőtlenségek dimenziói. *Tér és Társadalom*. 2. pp. 15–30.
- NEMES NAGY J. – BERDE É. – GETHER I.-NÉ – GULÁCSI G. 1985: Az infrastrukturális ellátás területi egyenlőtlenségei. *Statisztikai Szemle*. 8. pp. 739–750.
- OSZVALD L. 1989: *A gazdaságilag elmaradott térségek fejlesztése*. Budapest: Országos Tervhivatal Tervgazdasági Intézete
- SZENDRÉNYI P. 1990: A regionális válságok kezelése. *Gazdasági Fórum*. 2. pp. 56–64.

## THE ROLE OF REGIONAL POLICY IN MODERATING INEQUALITIES

*László HRUBI*

The inefficiency of regional policy in decreasing inequalities can be traced back to four fundamental points in the system and operation of regional policy.

1. The mutual relationship between regional policy and economic policy has not been realized.
2. The institutional (organizational) and operational policy is fragmented.
3. In the majority of cases, regional policy has been prompted by social-policy.
4. During the last decade, financial restrictional policy has had significant influence on regional policy, and limited its means and scope of activity.

The reduction of regional inequalities is of primary importance within the new regional policy as well. The following three arguments can be mentioned in favour of its necessity:

- Due to social-policy and social reasons, which means the social responsibility (solidarity) to support the settlements and regions in objectively disadvantageous positions:
- Due to political reasons in a narrow sense, namely that the unexploited or unprofitable resources of the region could join the economic and market processes in a profitable way.
- Due to overall political reasons, which means the termination of inequalities by the place of residence in order to facilitate better prevalence of fundamental human rights.

The basic aim of the development project on decreasing regional inequalities is to create possibilities for regional-economic development, to establish and revive the conditions for selected regional economic growth and self-development parallel with moderating the most urgent social tensions in the short run.

The basis for reducing inequalities is primarily the strengthening and growth of the local-regional economy, and this can be executed through the regulated and stimulated, business-oriented activities of the economic actors.



# TERÜLETFEJLESZTÉS: FANTOM VAGY REALITÁS?

FARAGÓ LÁSZLÓ

## Bevezetés

A címbeni kérdésfelvetés abszurdnak tűnhet a területi kérdésekkel foglalkozó ma még igen kevés szakember számára, de a területi folyamatok átalakulására, az ezzel kapcsolatos döntésekre nem ők vannak a legnagyobb befolyással. Politikusaink, önkormányzati képviselők és az apparátusban dolgozók egy részének meg kell, hogy válaszoljunk a kérdést, annak érdekében, hogy ne hogy fantommá váljon a napjainkban egyre inkább testet öltő realitás. Nap mint nap találkozom azzal a képtelenséggel, hogy felelős fórumokon érdemi viták helyett a területi politika vagy a területfejlesztés alapkategóriáinak magyarázásával kell az időt eltölteni (ld. az e tárgyban kormánypárti képviselők által kezdeményezett parlamenti vitákat). Nem lenne túl szerencsés, ha a magyar területi szakembereknek újra meg kellene vívniuk azokat a csatákat, amelyeket a regionális gazdaságtan vagy a „regional science” már 30–40 éve megnyert.

A „rendszeráltás” a területi politika, a területfejlesztés tekintetében sajátosan alakul(t). Két szélsőséges nézet keveredik gyakran ugyanabban a forrásban is. Az egyik álláspont utópisztikus feltevések alapján az állam területfejlesztési tevékenységének csaknem teljes negligálását képviseli, illetve szűkkörű válságmenedzselésre korlátozza, mások a napi működés kényszere miatt belemerülnek a korábbi gyakorlat toldozgatásába-foltozgatásába és a koncepcionális váltások elvesznek a részletekben és a szükség-szerűnek vélt vagy tényleges kompromisszumokban.

Vannak pártok, amelyek területi politikájáról semmit nem lehet tudni (pl. FIDESZ, KDNP), gyanítható, hogy nincs explicit területi programjuk. Más pártoknál „valami van”, de hogy pontosan mi, az csak nehezen kitapintható, mivel nem könnyű eldönteni, hogy a képviselők megnyilatkozásaiból mi értelmezhető egyéni véleménynek és mi hivatalos pártprogramnak<sup>1</sup>. Meg vagyok győződve arról, hogy a következő választási harcban a területi politika fel fog értékelődni.

---

<sup>1</sup> Mind kormánypárti, mind ellenzéki oldalon bőven találunk a fenti állítást igazoló példákat: egyik szabaddemokrata képviselő szerint „... a területfejlesztés nem más, mint az önkormányzati törvény megsértése, durva beavatkozás az önkormányzatok belügyeibe.” Ugyanakkor pártjának más képviselői éppen ellenkezőleg: sürgetik a kormányt, hogy nyújtsa be terület- és településfejlesztési koncepcióját és cselekvési programját. Ugyanez vonatkozik a pártok szakértőinek és a pártpolitikusainak nézetkülönbségére is.

A kormány területi törekvéseit gyakran újabb centralizációs törekvéseként értékelik és visszafogásuk mellett törnek lándzsát, máskor azt kifogásolják, hogy a kormányzat beavatkozása nem elég hatékony. Az önkormányzatok éberen őrködnek frissen kapott önállóságuk felett, ugyanakkor támogatási kérelmekkel ostromolják a központi szerveket. Nem ritkán „védelmet” kérnek a többi önkormányzat önálló kezdeményezésével szemben. Az önkormányzatok régről jól ismert lobbyszása a központi forrásokért, ma a támogatandó településkörbe való „bejutásért” vagy külön kormányprogram kicsikarásáért folyik. Kétségtelen, hogy a jelentős túlvállalás és járatlanság miatt a törvényhozás és a kormányzati munka sem zökkenőmentes.<sup>2</sup> Az egyes tárcák a feladattömeg és a rendelkezésre álló idő és pénz ellentmondása, valamint a saját gondjaik tehetetlenségi nyomatóka alatt roskadozva, akadozva működnek csak együtt. A területfejlesztés nagy mértékben koordinatív és érdekegyeztető feladat, amit ilyen körülmények között nehéz teljesíteni.

Jelenleg nincs olyan hatályos norma, amely biztosítaná az *egységes állami területfejlesztési politika* kialakítását, létrehozna a területfejlesztés hiányzó intézményeit és garantálna a megvalósításhoz szükséges eszközöket. A jogszabályok nem rögzítik a területfejlesztés irányításához szükséges intézmény- és eszközrendszert, nem rendezik a különböző hatásköröket, ezért a többszintű területi politika megvalósításában számos ellentmondás kerül nap mint nap a felszínre. Az „átalakulás” meggyorsítása, a válság trendjének megfordítása érdekében igen fontosnak tartom, hogy a területfejlesztés helyét, szerepét minél előbb tisztázzuk és a főbb keretek, játékszabályok hosszabb távon változatlanok maradjanak.

Ma már a közgazdászok többsége is elfogadja, hogy *a tér* nem passzív befogadó tartálya a társadalmi-gazdasági folyamatoknak, hanem *aktívan hat* azokra. A tér nemcsak az objektív kereteket adja, hanem az is fontos, ahogyan az emberek, ill. azok csoportjai a térbeliséget, a fizikai/földrajzi elkülönülést és összetartozást megélik, felfogják! A területiséggel számoló politika hatékonysága nagyobb, illetve a térbeli folyamatok ismeretének hiánya eleve megghiúsíthat elképzeléseket/vállalkozásokat. Ma már a kormányzat is egyre gyakrabban szembe találkozik azzal a ténnyel, hogy *a régiók, települések, településszövetségek gazdasági jelentősége mellett egyre fontosabbá válik azok politikai ereje*. Az emberek kulturális-regionális identitása, a gazdaság szereplőinek (a munkavállalóknak, vállalkozásoknak, intézményeknek stb.) helyi kötődése mind felhívják a figyelmet a regionális faktor fontosságára. Ugyanakkor történelmi tapasztalatok és a jelenlegi tendenciák is mutatják, hogy hajlamosak vagyunk alábecsülni a területiség jelentőségét.

Ma már kevés a múlt hibáinak felelője és a károk leltárát is többen felvették már. Ebben az írásban az öncélú terminológiai vitákat csak kényszerből érintve a szociális piacgazdaság kiépítésének néhány területi konzekvenciájával foglalkozom: *azokat a feltételeket (intézményeket, eszközöket) kívánom felvázolni, melyeket a térrel ab ovo számoló politikának figyelembe kell vennie*.

<sup>2</sup> Így csúszhatott be olyan hiba, hogy a kormányzó pártok megszavazták, hogy az egyik ellenzéki párt területi törvénytervezetét tárgyalja a parlament, amikor a kormány már elkészítette a területfejlesztési törvény szabályozási koncepcióját. (1992. március 2.)

## 1. A területfejlesztés jogi szabályozásáról

Ahhoz, hogy a társadalompolitika és a gazdaságpolitika mellett a *területpolitika* egyáltalán eséllyel vehessen részt a magyar átalakulás, majd a napi gyakorlat szabályozásában, meg kell teremteni intézményeit, a megfelelő szintű jogi szabályozástól kezdve a szakemberek képzettségéig. Ennek sarkköve kellene, hogy legyen az Országgyűlés által elfogadott magas szintű jogszabály.

Véleményem szerint *most nincs lehetőség* egy, a teljesség igényével készülő kódex jellegű törvény megalkotására, hanem egy átfogó *Területfejlesztési törvényt* (Tftv.) kell alkotni. Sikeres jogalkotás esetén e törvénynek kell megteremtenie, majd biztosítania a területfejlesztésnek a társadalmi munkamegosztásban szükséges helyét/státusát és hosszabb távra meg kell adnia a területfejlesztés mozgásterét, rendszerének (munkamegosztásának), a területi politika és eszközeinek általános jogi kereteit, az együttműködő területek összehangolásának biztosítékait. A területfejlesztés konkrét, középtávon (3–7 év) változó kereteit és esetenként a kormányzati szinten is megfogalmazandó nagyobb projekteket további kiegészítő jogszabályokban kell meghatározni.

A területfejlesztés tárgyát, feladatát és mechanizmusát a készülő Területfejlesztési törvény ma csak keretjelleggel fogalmazhatja meg. Egyes kérdésekben ugyanakkor – így például a területi politika, a tervezés és a szabályozás *munkamegosztásában* – tiszta helyzetet kell teremteni, intézményi kereteit és főbb eszközeit meg kell határozni. A végrehajtó intézmények a törvény által kapott hatáskörök alapján fogják a feladatokat később pontosítani, „interpretálni” és végrehajta(t)ni. Csak akkor van értelme törvényt alkotni, ha a születendő törvény bizonyos normákat hosszabb távra stabilan képes megadni, de különösen ma fontos a túlszabályozás elkerülése is. A törvényjavaslat előkészítése során fel kell készülni arra, hogy ez egyben felelősség- és hatalommegosztást is jelent. Ezért természetes, hogy egyes viták mozgató rugói nemcsak a területi folyamatok természetéből erednek, nem a területi problémák mind jobb megoldása vezérli a vitapartnerek egy részét, hanem a hatalom megosztásából vagy éppen a feladat elhárításából eredő *sajátos szervezeti érdekek* is. Fontos, hogy ezek az intézményi ellentétek a törvény előkészítése során felszínre kerüljenek és feloldódjanak, hogy ne a későbbiekben akadályozzák a területfejlesztést. Gyakorlati tapasztalatok támasztják alá félelmemet, hogy ha ebben nem születik kielégítő megoldás, akkor helyi szinten, a napi munkában a helyi önkormányzatok és a lakosság lesz ennek mindennapos kárvallottja.

A törvényben jól körül kell határozni a területfejlesztésben résztvevő szervek körét, de nemcsak a ma is létező szervezetekre kell gondolni. *A területfejlesztés legfontosabb alapegységei az önkormányzatok.* Azok legfelsőbb szintű felügyeletét továbbra is a Belügyminisztérium fogja ellátni. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) kompetenciájában marad az országos és az országos jelentőségű regionális kérdések irányítása, szervezése, tervezése. De meg kell teremteni a lehetőségét *alulról építkező*, más intézmények alakítására és már a készülő törvényben el kell dönteni, hogy ezek kormányzati szintű irányítását ki(k) fogja (fogják) ellátni. Ezek lehetnek kisebb léptékű társulások, de a megyékből, tájegységekből stb. olyan nagyrégiók is kialakulhatnak, amelyek az önkormányzati jogok tiszteletben tartásával kiépítik saját

intézményi és pénzügyi háttérüket, kiegészítve, színesítve a mai közigazgatási palettát. A törvény elősegítheti ezek létrejöttét és megfelelő keretekbe „szoríthatja” ezek működését.

A *Területfejlesztési törvény* megnevezést tartom helyesnek. A terület- és településfejlesztési törvény elnevezés – véleményem szerint – egyrészt tautológia, másrészt a településfejlesztés legfontosabb kérdéseit az Önkormányzati törvény (Ötv.) már tartalmazza. A településeket érintő, az Ötv.-ben nem megfelelően szabályozott kérdéseket az Ötv. módosítása kapcsán kell felvetni és újra szabályozni. Ugyanezen okokból nem tartanám szerencsésnek külön Településfejlesztési törvény életre hívását sem. A kettős elnevezés ellen szól az is, hogy e kategóriák nem kiegészítik egymást, hanem az egyik magában foglalja a másikat. Ha ragaszkodunk a törvény elnevezésében a „településfejlesztés” megnevezéséhez is, akkor regionális és nemzeti szintű fejlesztésnek is meg kellene az elnevezésben jelennie ami további komplikációkat okozna.

## 2. A területfejlesztés intézményesülése

Az elmúlt negyven évben a területi politika nem jelent meg önállóan és sajnos az ágazati politikákba sem integrálódtak területi szempontok. Ennek oka részben az volt, hogy a „területiség” nem intézményesült, és nem voltak önálló, elkülönült eszközei sem<sup>3</sup>. A rendszerváltással párhuzamosan a meglévő intézményi keretek átalakultak és megkezdődött egy új intézményrendszer kiépülése.

1990 tavaszán a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrehozásával megalakult a területfejlesztés kormányzati szintű felelőse és egyben megteremtődött a környezetpolitika és a területpolitika hosszabb távon való integrálódásának a lehetősége. A minisztériumon belül négy blokk működik: környezetvédelmi, természetvédelmi, építésügyi és területfejlesztési. 1991. szeptember elsejétől a területfejlesztési blokknak is önálló helyettes államtitkára van. A területfejlesztési blokk kivételével a másik három létrehozta dekoncentrált területi szerveit a hatósági és államigazgatási funkciói jobb ellátása érdekében. Ezek közül legfrissebb a területi főépítési rendszer kiépítése, ami elsősorban azért jelent újabb centralizációt, mert előre láthatóan az önkormányzati struktúrában dolgozó megyei főépítést váltja ki.

A területfejlesztés kormányzati és önkormányzati feladatainak az ellátását is nehezíti, hogy *nincs a területfejlesztésnek közbenső szintje*. Ezért a kormányzati kompetenciába nem illő feladatok „felcsúszása” leköti az apparátus kapacitásának java részét, ezért a valóban fontos koncepcionális kérdések előkészítésére nem marad idő és pénz. A statisztikai rendszer valamint az információ áramlás jelenlegi hiányosságainak ismeretében ugyancsak *megkérdőjelezhető a nem megfelelő szinten hozott döntések hatékonysága*.

---

<sup>3</sup> Az intézményesülést itt a legtágabban értelmezem. A szükséges szervezetek és intézmények lététől kezdve a jogi biztosítékokig. De ide érthetjük, hogy pl. nem volt a felsőoktatásban területi szakember képzés, nem voltak működési mechanizmusok, amelyen keresztül a területi érdekek artikulálódhattak volna.

### 3. A regionális szintű koordináció lehetséges intézményei

Feladatok telepítésénél mindig célszerűbb a meglévő intézmények mellé rendelni az elvégzendő feladatokat, mint új intézményt létrehozni. Látszólag nagy választási lehetőségünk van a közbenső területfejlesztési szint(ek) megválasztásában és intézményesítésében, de az önkormányzati törvény nem sok fogódzót ad e téren, és a napi politika tovább árnyalja az igen bonyolult helyzetet, így nem könnyű konszenzusra jutni.

Sok minden szól amellett, hogy a *megyei önkormányzatokat* tekintsük a térségi területi politika kulcsszereplőinek, ugyanakkor számos ellenérv is felsorakoztatható.

Az 1990. évi LXV. törvény értelmében a megyei önkormányzat köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Amennyiben az önkormányzati törvény e tekintetben nem kerül módosításra és a térségi fejlesztést (regionális tervezést) törvény írja elő, akkor ebben a kormányzat partnere automatikusan a megye kell, hogy legyen. Az 1991. évi XX. – úgynevezett hatásköri – törvény 80. §-a, valamint az ehhez tartozó indoklás is lehetőséget kínál arra, hogy a megye több települését vagy az egészét érintő településfejlesztés és rendezés összehangolásával kapcsolatos feladatokat a megyei önkormányzat lássa el, illetve az ezekkel kapcsolatos döntések és vélemények előkészítését és a végrehajtás szervezését a megyei főépítész végezze<sup>4</sup>. Ezek szellemében a megyei önkormányzat feladatává tehető a több önkormányzatot érintő térségi fejlesztési tevékenység koordinálása és az ehhez szükséges tervezés, előírva a települési önkormányzatokkal való egyeztetést, illetve ezek együttműködési kötelezettségét.

A megye szerepének újragondolására/rehabilitálására inthetnek nyugat-európai tapasztalatok is. Nyugat-Európában a közbenső regionális szint országoként igen eltérő, de a bekövetkezett változások kapcsán mégsem cserélik ki a történelmileg kialakult középszintű egységeket valami, az adott közegben új találmányra, hanem az új funkciókat részben beillesztik a hagyományos keretekbe, másrészt új típusú intézményeket hoznak létre, melyek a már meglévőkkel együttműködnek.

Gondot jelent a megyei funkciók tudatos, szisztematikus degradálása és a *megyei apparátus teljes elbizonytalanodása*<sup>5</sup>. A jelenlegi szabályozás a megyéknek főleg olyan feladatokat ad, amelyet a települések nem tudnak vagy nem akarnak ellátni. Ebből a településekkel való szoros együttműködésnek kellene következnie, amit nehezít, hogy települési önkormányzatok ma még nem érzik az együttműködés szükségességét. A megyékkel kapcsolatos téves prekonceptió látszólag utólag be is igazolódik, ha a megyékre csak olyan feladatok maradnának, amelyek nem gyakorolhatóak rentábilisan. A megye súlya, szerepe függ a megyei jogú várostól is. Ott, ahol erős regionális központ van, ott a „nagyváros” akarata meghatározóbb, míg „gyengébb” megyeszékhely esetén a megyére is nagyobb szerep hárul. A megyék szerepvállalását

<sup>4</sup> Ezzel ellentétes a területi főépítési intézmény kiépítése. Alacsonyabb szintű jogszabály nem módosíthatja a törvényt!

<sup>5</sup> A megyék egyrésztől panaszkodnak a funkcióvesztésük miatt, saját állításuk szerint keresik helyüket, szerepüket az új intézmény és feladatstruktúrában, másrészt a konkrét feladatokat elhárítják és forrásaitak tartalékolják, nem vesznek részt tevőlegesen a fejlesztésekben.

tovább gyengíti, hogy *csak másodlagos (származtatott) legitimitásuk van és az is hiányos.*

A megyék regionális szerepkörével szemben gyakran hangoztatott érv, hogy a megyék számos tekintetben *túl kicsik*, pl. regionális infrastruktúra és intézményellátás szervezéséhez, ugyanakkor *túl nagyok* a sok önkormányzattal való intenzív kapcsolat-tartásra.

Mindezen kritikai észrevételek ellenére el kell fogadnunk, hogy *a megye egy hosszabb történelmi korszak kompromisszumaként született és minden ellenzőjének számolni kell azzal, hogy az elmúlt száz évben számos ellene irányuló támadást túlélt.*

A dekoncentrált állami intézmények közül elsősorban a *köztársasági megbízotti hivatalok* vehetők számba mint potenciális fogadói a területi koordinációs funkcióknak. Azonban nem szabad újra elkövetnünk azt a hibát, hogy egyszerűen igazgatási, hatósági vagy főként, hogy törvényességi feladatnak tekintsük a területfejlesztés rendkívül komplex funkcióját. A köztársasági megbízottak egy megfigyelői, törvényességi szerepkört kaptak, ami egy passzív funkció, így alapjaiban ellentétes a területfejlesztéssel szemben megkívánt aktív, akció-orientált feladatokkal. Sajnos a KMB hivatalok regionális beosztása nem követi a tényleges területi alakzatokat<sup>6</sup> és a gazdaságra – szerencsére – semmilyen befolyással nincsenek. Ezek a szervezetek ma nem alkalmasak sem a regionális válságok kezelésére, sem a vállalkozások serkentésére vagy az ellátás-szervezés racionalizálására. Ehhez a szakmai felkészültség javításán, apparátusaik bővítésén, a megyéknél felhalmozódott információk „átszívásán” túl rendkívül jó kapcsolatrendszerre lenne szükségük a helyi gazdasággal, intézményekkel, az önkormányzatokkal és a régió társadalmával. Ez az önkormányzatok részéről érzékelhető ellenszenvon kívül azért is elképzelhetetlen, mert nem összeegyeztethető a törvényességi felügyelettel vagy pedig nem jelentene mást, mint újra kitalálni egy területileg nagyobb megyét, ami megkérdőjelezi a meglévő szétzúzásának indokait. Fontos további ellenérv, hogy a dekoncentrált ágazati hatóságok nem képviselhetik a helyi, regionális érdekeket. A tanácsrendszer egyik ellentmondása volt, hogy a tanácsok a központi államhatalmat és a helyi közösséget is szerették volna képviselni. Ugyancsak féltő, hogy a köztársasági megbízottak hatáskörének bővítése az elsődleges és kiemelt jelentőségű feladataik rovására megy. Nehezen elképzelhető, hogy fejlesztést segítő intézmény mivolta dacára keresse a „stock” jelenségeként viselkedő jogi keretek határait és önmaga, mint törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, szentesítse is azt. A köztársasági megbízottak feladatkörének bővítése közvetve gyengíti az önkormányzatokat is.

A korábban említett dilemmák ellenére nem vitatható tény, hogy szükség van területi döntési „központokra”, amelyek képviseleti ellenőrzés mellett fogják össze a területi politikában érdekelt állami, önkormányzati, vállalkozó és társadalmi szereplőket.

Véleményem szerint a települések és a kormányzat között ma Magyarországon *két szinten is szükség van területfejlesztési intézmények kialakulására: kistérségi és makroregionális szinten.*

Az alsó szint a megyét vagy annál kisebb (pl. város és vonzáskörzete, városmegye) területi egységet jelentheti. Az önkormányzatok a fejlesztési tevékenységek koordiná-

<sup>6</sup> Ezen lehetne legkönnyebben segíteni egy területbeosztási reformmal.

lására és megvalósítására *társulásokat* hozhatnak létre. Ezek előnye, hogy az adott terület sajátosságainak megfelelően bármilyen területi egységet követhetnek (megye, tájegység stb.). A települési *önkormányzatok* *társulásának* *alapvetően két módozata jöhet számításba*. Egyfelől egy *önálló közjogi testület* létrehozásával: közös bizottság és önálló, csak a társulást kiszolgáló apparátus működtetésével. Másrészt az egyszerűbb és járhatóbb megoldás az, amelyik egy *központi helyen székelő, más meglévő intézmény* apparátusára települ. E társulások székhelyei célszerűen a városok lehetnének, amelyek sok tekintetben természetes vonzást is gyakorolnak a társulást alkotó településekre és a szükséges szakmai háttér is biztosítható. Harmadik, vagy az előzőeket kiegészítő megoldás, amikor a *megyei közgyűlés lép társulásra* a településekkel vagy településcsoportokkal. Ez oldhatja a megye legitimitásával kapcsolatos gondokat. A társulások létrejöttét segíti, hogy a területi támogatások odaítélésénél a térségi, több önkormányzat összefogásával benyújtott pályázatok előnyt élveznek.<sup>7</sup>

A települési önkormányzatok alulról építkező társulásai megerősíthetik a megyét és ez azt is jelentheti, hogy voluntaristának és egyéb jelzőkkel illelhető központi döntések nélkül a napi valóság a maga komplexitásában dönti el a megyékkel kapcsolatos vitát. Ahhoz, hogy a megye lehessen az alsó regionális szint, testületében minden településnek képviselgetni kell magát, így megfelelő súllyal kell abban részt vennie a megyei jogú városoknak is. (Kiseb az esélye, de a gyakorlat az Erdei – Bibó féle városmegye „győzelmére” is vezethet.)

A kistérségi integrációkon kívül szükség van *regionális területfejlesztési intézményekre* is. *Ezen a szinten a megyék, településszövetségek és települési önkormányzatok, valamint a kormányzat együttműködését kell intézményesíteni*. Ez lehet az a szint, ahol a felülről érkező kormányzati akarat és az alulról építkező önkormányzati szándékok első fokon ütközhetnek. Ez számomra nem jelenti azt, hogy ez egyetlen intézményen belül kell hogy manifesztálódjon, sőt.

Annál kevésbé, mivel jelenleg is több regionális kormányzati intézmény működik (köztársasági megbízotti hivatal, környezetvédelmi felügyelőség stb.). Ugyanakkor nem lenne szerencsés újabb dekoncentrált szervezetek létrehozása, hiszen számuk már ma is meghaladja a 20-at<sup>8</sup>. A köztársasági megbízott ellátja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét (azok társulásaiét is), hatósági jogkört gyakorol és összehangolja a területén működő államigazgatási szervek tevékenységét. Ez utóbbi jogosítványa mintegy kiemeli a többi „DEKO” közül és mivel a területfejlesztés egyik legfőbb funkciója a különböző tevékenységek területi koordinációja, így alkalmassá teheti a *kormányzat bizonyos terület(fejlesztés)i funkciói ellátására*. Hangsúlyozom, hogy – a korábban tárgyalt okok miatt – a köztársasági megbízottak és hivatalaik a területfejlesztésnek *csak kormányzati és azon belül sem teljeskörű feladatait* láthatják el! Továbbá: az ily módon meghatározott feladatkörök ellátása érdekében, minthogy a köztársasági megbízotti régiók határai nem adekvátak a területi folyamatokkal, kezdeményezni kell a régió-határok megváltoztatását.

<sup>7</sup> Lásd pl. az elmaradott térségek felzárkóztatását és a munkahelyteremtést szolgáló területfejlesztési támogatásokat.

<sup>8</sup> A jelenlegi politikai szituációban erre nincs is semmi esély.

A területfejlesztés bizonyos kormányzati feladatainak a köztársasági megbízotthoz való delegálása csak dekoncentrációt jelent és továbbra is szükséges egy olyan regionális fejlesztési intézmény létrejötte, amihez fentről jogosítványokat, döntési kompetenciát és forrásokat lehet decentralizálni és amely alkalmas arra, hogy a regionális szinten erősödő államhatalmat önkormányzati oldalról egyensúlyban tartsa. Ezen „alulról szerveződő” regionális intézményt egy tanács irányítaná, az operatív napi tevékenységet pedig a tanács által felügyelt ügynökség végezhetné. (Nevükben praktikus módon megjelenne az adott régió neve.) Az ügynökségek vezetőit a Tanácsok választhatnák, míg az ügynökségben választott vezetők gyakorolhatnák a munkáltatói jogokat.

E regionális intézmények szerveződhetnek pl. a Központi régióra, a Balaton térségére, a Dél-Dunántúlra, az Alföldre stb. Ezek kezdetben akár kisebb térség (pl. válságtérség, elmaradott területek, megye) fejlesztésére is alakulhatnak, majd bővíthet területük, s országos szinten egy laza szervezeti hálózatot alkothatnának. Ezen régiók határai nem szükségszerűen kell, hogy egybeessenek a megyei határokkal és nem kell követniük a KMB körzeteket sem.

A regionális tanácsok az alájuk rendelt ügynökségek segítségével az alábbi általános feladatokat látnák el:

- Tanácsadás, illetve a szükséges szaktudás biztosítása.
- Regionális tervezés és érdekegyeztetés, illetve a térségre vonatkozó, máshol készülő tervek, koncepciók véleményezése.
- Ajánlások kidolgozása és a térség önkormányzatainak, szervezeteinek megnyerése, tervszerződések elősegítése.
- A regionális fejlesztési programok koordinálása, segítése. Együttműködés a régió egyéb fejlesztési intézményeivel.
- A nagyléptékű fejlesztési programok menedzselése.
- A területi marketing tevékenység végzése.
- Döntéshozatal azokban a kérdésekben, amelyekben a tagönkormányzatok közgyűléseitől és a kormányzattól kapott felhatalmazás alapján ilyen jogosítvány birtokosa. A helyi önkormányzatok közvetlen érdekein túlmutató fejlesztések/beruházások közérdekűvé nyilvánítását kezdeményezheti. A kompetenciájába tartozó kérdésekben politikai és szakmai felelőssége van.

A társulásban (tanácsban) való részvétel önkéntes lenne. A (megyei és települési) tagönkormányzatok delegált képviselői mellett tagjai lehetnek minisztériumok, tudományos intézetek, vállalkozások, bankok, felkért tanácsadók, különféle érdekképviselők, köztársasági megbízottak és egyéb szervezetek (pl. OIH, ÁVÜ). Lényeges, hogy csak olyan „képviselő” lehet a társulás tagja, akit a tagok többsége elfogad. Határmenti régiók esetében célszerű esetenként meghívni a szomszédos országok kapcsolódó régióinak képviselőit a közös fejlesztési elképzelések koordinálása érdekében. Természetesen nekik szavazati joguk nincs.

A regionális fejlesztési ügynökségek alapítványi formában működhetnének. Mivel a regionális intézmények létrejötte országos érdek, célszerű, ha az induló vagyonhoz a kormányzati szervek is hozzájárulnak. Ennek például módja lehet a PHARE program segítségével tett közcélú alapítvány, amelyhez az önkormányzatok, gazdálkodó szervezetek csatlakozhatnak.

A regionális fejlesztési intézmények természetes székhelyeiként adódnak a regionális nagyvárosok. Ezek a nagyvárosok rendelkeznek olyan intézményi, személyi háttérrel, amelyekre a regionális funkciók telepíthetők. Itt van esély olyan, már meglévő intézmények mellé települni, amelyek biztosítékaik lehetnek a jó működésnek. Gondot az jelent, hogy a regionális központok önkormányzatai a saját belső gondjaikkal vannak elfoglalva – amennyiben nem őrli fel energiájukat a helyi pártok, az apparátus és a testület közötti viszály – és még csak nem is tudatosan regionális szerepkörük. Az itt működő intézmények talán ezen is változtatni fognak.

#### 4. A területi tervezés, mint a területfejlesztés egyik fő eszköze

A piac nem képes átfogni a társadalmi- (kulturális-) gazdasági élet egészét, nem igaz a nálunk ma gyakran felröppenő utópia, hogy a piac integrálja a különböző érdekeket és tendenciájában egyensúlyra vezet. Még ma is – amikor több tekintetben a piaci automatizmusok reneszánsza figyelhető meg – szükség van az állam központi beavatkozására és az ágazati beavatkozásokkal szemben a területpolitika és a területi tervezés szerepe erősödik. Ugyanakkor az sem igaz, hogy készíthetők olyan generális tervek, amelyek a piac értékközvetítő szerepét átvállalhatnák.

Természetesen nem politikai hovatartozásom demonstrálása vagy a rekriminálás szándéka indított a „szocialista területi politika és tervezési rendszer” néhány elemének tárgyalására, hanem fel szeretném hívni a figyelmet olyan problémákra, amelyek tovább élésének veszélyével – úgy gondolom – számolnunk kell; elkerülésére tudatosan fel kell készülni. Másrészt fontos tudatosítani, hogy *nem rendszerspecifikus elemek fent is maradhatnának, fent is maradhattak volna*. Ezzel kapcsolatban azt is előre kívánom bocsátani, hogy különösen a fizikai- vagy ahogy nálunk nevezik –, a „rendezési tervezés” nem maradt annyira el a fejlett világ gyakorlatától, mint azt sokan feltételezik, ezért óriási hiba lenne az egészet „úgy ahogy van kidobni”. Természetesen a célok megfogalmazására, a végrehajtás mechanizmusára és eszközeire rányomta bélyegét a paternalista pártállam voluntarista akarata, de számos téren – pl. a koncepciók lakossági ismertetése – *a területi tervezés elébe ment a demokratikus változásoknak*.

A területi tervezés az egymással dialektikus kapcsolatban lévő, alapvetően társadalmi-gazdasági aspektusú fejlesztési és az elsősorban műszaki-fizikai tartalmú rendezési-tervezés tevékenységét foglalja magában.<sup>9</sup> A fizikai/rendezési terveknek elsősorban a fejlesztési elgondolások megvalósításában van szerepük, a társadalmi-gazdasági célok gyakorlatba való transzformálásának az eszközei, de a rendezési konzekvenciák végig-gondolása nélkül nem lehet „jó” fejlesztési tervet sem készíteni. A területi tervezésen belül e két tevékenység megkülönböztetése egyazon munkafolyamat sajátos szempontú szétválasztását jelenti, a területi tervezésen belül *kialakult munkamegosztás eredménye*. A „szocialista” gyakorlat a kettőt élesen szétválasztotta és az utóbbi két évtized erőteljes ezirányú szándéka ellenére sem valósult meg a fejlesztési és rendezési tervezés integrálása, kapcsolatuk máig is ellentmondásos. *Ezért még ma is aktuális feladatunk e kettő egységének a megteremtése*.

<sup>9</sup> Ezt intézményesítette a MT 2017/1982. (VII.15.) sz. határozat is.

A területi tervezés alapvetően népgazdasági, megyei és települési szinten folyt, de a területfejlesztés tervezése a gyakorlatban csak kétszintű (országos és megyei) és közel sem volt teljes, tartalmát és az időbeliségét tekintve sem. A 70-es évek elején történt kísérlet a tervezési-gazdasági körzetek szintjén történő komplex területfejlesztési tervezésre, de ez a munka 1973-ban abbamaradt. A nyolcvanas évek elején készültek rendezési tervek a középfokú körzetekre, de ezek fejlesztési oldalról többnyire megalapozatlanok voltak, helyük és szerepük tervezési rendszerünkben tisztázatlan maradt. A VÁTI-ban és a Dél-dunántúli Tervező Vállalatnál készült néhány ilyen terv, de a mikrokörzeti tervezési szint akkor sem kapott semmilyen kormányzati szintű bátorítást vagy támogatást, ezért ezen a szinten a tervezés hamar abba is maradt. *Ma meg kell teremtenünk a lehetőséget arra, hogy területi tervezés kötelező előírás nélkül folyhasson nemzetgazdasági, regionális, megyei, mikroregionális és helyi szinten egyaránt.*

A korábbi gyakorlatunkban, *országos szinten*, a népgazdasági területfejlesztési tervfejezetekben kevés volt az önálló területi cél és azokból hiányzott az effajta megközelítésben oly kívánatos területi differenciáltság. Ugyancsak hiányolom, hogy még csak utalások sem voltak a célok eléréséhez vezető utakra és a megvalósítás feltételrendszerére vonatkozóan<sup>10</sup>. Az elfogadott tervek megvalósítását garanciák nem segítették. Ezzel eleve elzárták a területpolitikát a tényleges beavatkozás lehetőségétől. A területi tervezés szemléletében és szervezeti elkülönülésében is ágazat-centrikus volt és ezek koordinálása a területi egységek szintjén a népgazdasági tervezés keretében nem valósult, nem valósulhatott meg.

A *tanácsi tervezés* jellegéből fakadóan *területi tervezés volt*, hiszen a tanácsi irányításnak mindig komplexen „ágazatközi” jelleggel konkrét településre, településegységre kellett irányulnia.<sup>11</sup> A terület-, településfejlesztési tervezést – a tanácsi tervezés keretében – szélesebb körben csak a megyei középtávú területfejlesztési tervek képviselték. Az esetenként készült hosszú távú tervek, koncepciók jellegükben, tartalmukban alig különböztek a középtávú tervektől. A tervekből hiányzott a helyi lehetőségekkel való jó értelemben vett sáfárkodás. Gyakori volt a felsőbb utasításokra való várás és eltúlzott az azoknak való megfelelés kényszere. A felsőbb információk gyakori változása kevés időt és teret hagyott az alsóbb szinteken való alaposabb tervezéshez. A tanácsi tervezési hierarchia túl merev volt, gyakran az egyes részmutatók mélységéig szabályozott.

A települések, településcsoportok szintjén – egy-két kivételtől eltekintve – csak *rendezési tervek készültek*, azok viszont *törekedtek a sokoldalú megközelítésre*. De a rendezési tervek megrendelői (a tanácsok) többségükben nem tudtak a tervezők rendelkezésére bocsátani még csak társadalmi-gazdasági prognózisokat sem, nemhogy koncepciót. Sőt, még a rendezés vonatkozásában sem volt az egyes ágazatok között egyeztetett egységes területi elképzelés. Ennek következménye, hogy a rendezési tervek készítői (többnyire műszaki emberek) kénytelenek voltak e hiányt pótolni. Ennek számos negatív következménye közül a hozzáértés hiányát, a realitások figyelmen kívül

<sup>10</sup> Ma is jellemző, hogy országgyűlési határozatok, kormányrendeletek anélkül írnak elő területfejlesztési feladatokat, hogy eszközöket rendelnének mellé.

<sup>11</sup> Balgaság azt hinni, hogy csak attól területi szemléletű lesz egy terv, hogy egy konkrét területre irányul!

hagyását emelem ki. Hangsúlyozni kívánom, hogy ez a megállapításom a rendezési tervek fejlesztési részére vonatkoznak és ebben nem a készítőik voltak hibásak, hanem azok a körülmények, amelyek olyan feladatok elvégzését kívánták meg tőlük, amelyhez nem volt meg a kellő informáltságuk és „mellesleg” jogosítványuk sem. A rendezési tervek nem voltak képesek a településfejlesztést és –rendezést folyamatában megragadni. Abban a rendszerben szükségképpen lemerevítették a folyamatokat (jelent és jövőt), ami egy tényhelyzet elemzésekor jó lehet, de ez alapján nem lehetett szabályozni. Csak a legritkábban éltek azzal a lehetőséggel, hogy mérlegeljék az egyes ágazatok alternatív fejlesztését, de mind a mai napig hiányzik a „ha ez következik be, akkor ...” típusú gondolkodás. Ugyancsak hiányzott ezekből a tervekből a feladatok rangsorolása. Mindezek következménye az, hogy az illetékesek nem vették komolyan ezeket a terveket és megmaradt a területi szabályozás ad hoc jellege. A helyi közösségek önkormányzási jogának elismerésével, törvényesítésével ezen a téren vannak/lesznek a legnagyobb változások. Miután a tervezés körül tapasztalható bizonytalanságok eloszlanak, ezen a szinten alapvető áttörést hoznak a helyben megfogalmazódó célokra alapuló koncepciók/programok és tervek. Ezek esetenként más (szintű) tervekkel szemben ellentétes célokat is megfogalmazhatnak és amennyiben azok teljesítése nem hoz hátrányos helyzetbe más közösségeket és a forrásokat helyben biztosítani tudják, akkor meg is valósulhatnak.

A településhálózat-fejlesztési koncepciók a fejlesztési és rendezési tervek köztes helyét foglalták el. Magyarország településhálózat-fejlesztési tanulmányterve (1963) a tervutasításos, túlközpontosított, államcentrikus gazdaságirányítási rendszer értékeit és szempontjait tükrözte, szélsőségesen technokratikus volt. Az OTK (1971) bírálatának igen széles irodalma van, így hibáinak részletes tárgyalására nem térek ki. Röviden: több állítással szemben véleményem szerint az adott időben megjelenése időszerű, és pozitív volt. Azt is el kell ismerni, hogy hatása a településhálózatra és általában a várospolitikára *eszközeinél jóval nagyobb volt* és a tudományos közvélemény gondolkodását is megmozgatta. Én a legnagyobb hibának azt tartom, hogy folyamatos karbantartása nem valósult meg, illetve felülvizsgálatából a határozatok csak a formális elemek változtatására szorítkoznak. Szerintem az OTK-nak tulajdonított negatív hatásokért nem elsősorban e koncepció volt a felelős.

Ma az ország teljes területét lefedő, hagyományos értelemben vett átfogó koncepció/terv készítésének kicsi a realitása. (Ezzel célszerű megvárni a gazdasági fellendülést.) Ellenzéki képviselők önálló képviselői indítványban kérik, hogy a kormány készítse el az ország átfogó terület- és településfejlesztési koncepcióját és cselekvési programját<sup>12</sup>. A tartalom pontosítása után lehet eldönteni, hogy ez összhangban van-e az átalakulás főbb trendjeivel.

Az általam ismert<sup>13</sup> megyei településhálózat-fejlesztési koncepciók és azok korszerűsített változatai véleményem szerint ugyancsak formálisak és túl általánosak voltak. Ezekben a hangsúlyt a merev határokra és hierarchikus szerepkörökre helyezték és nem a tartalmi kérdésekre. A közigazgatási határokat politikai kérdésként kezelték, így

<sup>12</sup> Hatvani Z. és társai SZDSZ országgyűlési képviselők.

<sup>13</sup> Dél-Dunántúl megyéire készült tervek.

tabuk maradtak. Az elemző részekből még ki-ki tűntek a helyi sajátosságok, de a hálózatfejlesztési elképzelések nem tartalmazták a belőlük fakadó speciális tennivalókat. Ezek sok vonatkozásban az 1968 előtti gondolkodásban fogantak és az 1971-ben jóváhagyott OTK szellemét örököltették át a 80-as évekre. Ma megteremtődött a lehetősége annak, hogy a megyei önkormányzatok hivatalai a megye nagyobb részét vagy egészét érintő kérdésekben programok, tervek készítését kezdeményezzék, illetve hogy ezek ténylegesen a megyei adottságoknak és a települések együttes akaratának megfelelően készüljenek.

A területi tervezés *szervezeti hátterét* egy sajátos kettősség jellemezte. Népgazdasági szinten *a területfejlesztési tervezés az Országos Tervhivatal feladata volt*. Ezt a tevékenységet egyrészt a népgazdasági tervező munka keretében végezték, másrészt az OT megalapozta, irányította és koordinálta a máshol folyó ilyen jellegű munkát. *A területrendezés tervezésének irányítását az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium látta el. Ezt a kettősséget a területi irányítás alsóbb szintjein is megtalálhattuk*. A területfejlesztés tervezését a tervosztályok, a területrendezés tervezését az ÉK (V) osztályok koordinálták. Tehát a szervezeti rendszer nemhogy nem biztosította automatikusan az integrált területi tervezést, hanem szervezetileg is elkülönítette e két tevékenységet. Ez számos negatív következménnyel járt. Ma is fennáll a reális veszélye annak, hogy a Belügyminisztérium és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, valamint az ezek alá rendelt intézmények szorosan összetartozó tevékenységeket elválasztanak, illetve nehezítik még azoknál az önkormányzatoknál is e tevékenységek koordinálását, ahol egyébként minden feltétel megvan.

További gondot jelentett, hogy nem volt meg a lehetőség arra, hogy a tanácsok a szükséges diszciplínák mindegyike oldaláról folyamatosan foglalkozzanak a területi tervezéssel. Így eseti megbízások keretében egyéb intézményeket, vállalatokat kértek fel a prognózisok, koncepciók, tervek elkészítésére, ami nem bizonyult elég hatékonynak és kizárta a folyamatos tervezés lehetőségét is.

A területi szemlélet erősítését, a területi tervezés továbbfejlesztését nehezítette, hogy *a magyar gazdaság működésének legfontosabb rendező elve az ágazati elv volt*. A népgazdaság különböző egységei az ágazati elv alapján különültek el egymástól. A gazdaság irányításában, az eszközáramlásban a népgazdasági tervek összeállításában az ágazati megközelítés dominált. Ezen ma a vállalati önállóság növekedésével a piaci automatizmusok korlátozott elismerésével lehet és kell is változtatni. *Az ágazati irányítás mozgásteret beszűkült és megteremtődött a lehetősége egy területi irányítási modell bevezetésének*.

A területi tervezés is magán viselte az egysíkú ágazati szemléletet. A tervek rendszerében *külön „ágazatként” jelent meg a területi terv* és belső felépítésében is általában népgazdasági ágakra, ágazatokra tagolódott. Ebben a közegben a területi folyamatok irányításában is csak másodlagos szerepet játszhatott a területi tervezés. A ma készülő terveknek a területi folyamatok jellegéhez kell igazodni, és csak sajátos ágazati megközelítések kívánják meg eleve az ágazati bontást. Megjegyzem: hasonló a véleményem a környezetvédelmi tervfejezetekről is.

Az társadalmi-gazdasági gyakorlat és nézetrendszer változásától nem függetleníthető a területi tervezés sem. A településfejlesztési politika és eszköze a tervezés csak

akkor lehet eredményes, ha cél- és eszközrendszerében ezekkel összhangban van. A területi irányítási rendszernek a területi folyamatokra gyakorolt hatása és az abban végbement változások elmaradtak a társadalmi-gazdasági változások ütemétől, igényétől. A helyzet ma már szinte érthetetlen, hiszen már a hetvenes évek elején megvoltak többségükben azok a törvényesített reformok, amelyek lehetővé tették volna az újszerű területfejlesztési gyakorlatot (pl. tanács törvény, földtörvény stb.), *a mai elvárások és törvényi lehetőségek pedig egyenesen kikényszerítik a változásokat*. Az újszerű gondolkodás és cselekvés mégis csak lassan indul be.

A területfejlesztési tervrendszerünk csak felülről építkezett lefelé, így lényeges információk csak akkor kerülhettek a tervezési rendszerbe, amikor a fontos kérdések már eldőlték. *A csak felülről építkezés egyik oka talán az volt, hogy a szocialista gazdaság- és társadalompolitika a területi tervezésben is azt a gyakorlatot eredményezte, hogy az alsóbb szervek általában csak azt tervezhették, amit kötelezően előírtak számukra, továbbá a tervek nem voltak problémaérzékenyek és konstruktívak*. Helyi kezdeményezések hiányában óriási tömegű információ elveszett, és a csak regisztráló jellegű tervek nem szolgáltathattak elég alapot az „alulról való építkezéshez”. Ma a helyzet éppen fordított kellene, hogy legyen. *A területi tervezési rendszer alapelemei a helyi tervek*. A magasabb szintű tervek – a saját funkciójuk teljesítésén túl – ezeket összegezhetik koordinálhatják, segíthetik a megvalósításukat. Illetve a magasabb szintek közös tervek elfogadásával partneri viszonyba kerülhetnek az önkormányzatokkal. Ha a különböző szintek között nem sikerül kialakítani az érdekazonosságot, akkor megjelenhetnek, meg kell jelenniük az „ellenzéki terveknek”

A korábbi gyakorlatban a településfejlesztés a tárgya szempontjából külsődleges volt. A fejlesztési célok központilag fogalmazódtak meg, az újraelosztási mechanizmusból következően a „honnan” és „miből” átláthatatlan, így érdektelen volt. Ezért alsóbb szinteken a fejlesztési célok megfogalmazásánál nem is érvényesült a tökékorlát. A terület- és településfejlesztésért közvetlenül a tanácsok voltak felelősek, ugyanakkor a településfejlesztéssel kapcsolatos döntések nagy része a helyi irányítás hatókörén kívül esett és koordinálatlan maradt. *Ma a forrás-orientált helyi gazdálkodás irányába tett lépésekkel lehetővé vált, hogy a helyi kezdeményezésű fejlesztések a helyi forrásokra alapozva valósuljanak meg és a külső, felső kompetencia hatóköre beszűkült*.

*A települések szintjén jó területi tervek készítését nehezítette, hogy a települések fejlődését megalapozó és irányítását szolgáló várospolitikai, ennek eszköztárszere és döntési mechanizmusa nem alakult ki*. Így nem volt lehetőség a népgazdasági – ágazati, vállalati, helyi érdekek és célok település-szintű összehangolására sem. Nem is volt elvárható, hogy a területi tervek képesek legyenek optimalizálni a települési és a települések közötti folyamatokat, ha a helyi politikai és igazgatási szerveknek nem volt saját, explicit hosszú távú területi politikájuk, nem fogalmazhatták meg az adott település, településeggyüttes fejlesztésének hosszú távú céljait, irányait, és ennek következtében nem is lehettek összehangoltak és következetesek a döntési és gazdasági cselekvések sem. Az Önkormányzati törvény ezt a helyzetet alapvetően megváltoztatta. Ma már csak a helyi közösségeken és választott képviselőiken múlik, hogy milyen aktív helyi politikát folytatnak és ehhez milyen mértékben veszik igénybe a

területi tervezés eszközeit. Minden településnek ki kell alakítani a mindenkor aktuális *sajátos* helyi politikáját.

Elsősorban a vélt kényszer és módszertani probléma okozta, hogy a legtöbb esetben a tervezési körzeteket a közigazgatási határokhoz igazították. Mint ismeretes, a közigazgatási határok nem minden esetben adekvátak a társadalom, vagy a gazdaság objektíve kialakult térbeli rendszerével. Így a tervezési megbízásokor, vagy a feladat meghatározásakor már a terv tartalmi korlátait is megszabták. Ettől természetesen eltérnek a „lehatárolási” típusú feladatok. De ezeknél hasonló hibába estek akkor, amikor előre meghatározott „skatulya” határait keresték, akkor is, amikor erre nem is volt szükség. Ezek eredményeként a valójában lezajló folyamatokból és kapcsolatrendszerekből csak azokra derült fény, amelyek nem sértették a maguk szabta korlátokat, és elsikkadtak a speciális, a helyi jelentőségű dolgok. Ez a fajta megközelítés alkalmas lehet pl. az általános törvényszerűségek vizsgálatára, de a konkrét terület adott időben és feltételek közötti fejlesztéséhez nem nyújt elég alapot.

Hasonló gondot jelentett az egységesen alkalmazott *településfejlesztési kategóriák* alkalmazása. Ez a problémakör egy sajátos aspektusú megközelítéshez – az azonos szerepkörű települések hasonló fejlettségi színvonalra hozásához – nyújt segítséget (pl. jó a közösségi intézményellátás megszervezéséhez), de az eltérő fejlettségi színvonalú és társadalmi összetételű települések, településcsoportok sajátos problémái egyedi terápiát igényelnek.

A területi tervezés *multidiszciplináris* megközelítést igényel. Ugyanakkor a különböző szakmák – oly kívánatos – együttműködése nem valósult meg, sőt azonos nyelven beszélni sem tanultunk meg. Nyilván az elmélet hiányosságából következően kialakulatlan a területi tervezés egységes kategóriarendszere. Úgy látom, hogy az egyes diszciplínák a részproblémák megoldásában már előbbre haladtak, de az eredmények szintézise – talán rosszul felfogott szakmai sovinizmus miatt – nem történt meg. Pedig csak egy sajátos szemléletű átfogó megközelítés adhat új szempontokat az egyes szakágak számára is. Részben ez az oka annak is, hogy mindmáig sikertelenek vagyunk a különböző jellegű folyamatok egységes, integrált célok érdekében való együttes tervezésében. Mint már említettem a Tftv. előkészítése során nem elkerülhető a használt nyelvezetben konszenzusra jutni.

## REGIONAL DEVELOPMENT: A PHANTOM OR A REALITY?

László FARAGÓ

The author analyzes the issues of the legal regulation of regional development, the existing institutions, and the problems of the creation of regional levels from the starting point of the actual uncertain situation of regional development. Finally, the author gives a short overview of the past experiences of regional planning, considering it the main means of regional development.

Under the present conditions, the soonest possible elaboration of a regional development act is absolutely necessary, because that can decide several disputed issues and can guarantee, at the same time, the effective realization of regional development targets and aims.

As a consequence of the transformation into a new regime, the Ministry of Environment and Regional Development was established, and it created the theoretical framework for the modern and cooperate prevalence of environmental strategy and regional policy. However, the conditions for the operation of regional development have not been created yet.

The institution of regional development is a missing link between the local authorities and the government. It has two consequences: on the one hand, the tasks and duties burdening the governmental level from the „bottom” make its work almost impossible, while on the other, the alliance of regional authorities living in the euphoria of independence do not perform their duties either. The author analyzes the possible intermediary institutions, and also makes proposals for the concrete solutions.

The last chapter of the study draws the useful conclusions from regional planning with the aim of rehabilitating it.



# AZ IGAZGATÁSI SZINTEK KOMPETENCIÁJA A TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSBŐL

IVANCSICS IMRE

## I. Előzmények

A modern államokban a terület- és településfejlesztés folyamataiban a közigazgatás szervezeti rendszere egyre inkább érdekeltté vált, illetőleg elég gyakran érdekeltté tette önmagát. *Több irányból érkező érdekek készítették arra az államot, és közelebbről a végrehajtó szervezetet, hogy a települések és térségek életébe, fejlesztésébe beavatkozzon.* Ez a tevékenység persze nem szükségszerű, hogy a hierarchikus kapcsolatokon keresztül megjelenő irányításra, pontosabban vezérlésre korlátozódjon. Egyértelműen felismerhető és kimutatható továbbá az is, hogy a terület- és településfejlesztéssel való törődés szoros kapcsolatban áll az állami berendezkedés központi elemével, a hatalomgyakorlás megszervezésével. Az említett fejlesztések politika-érzékenysége tagadhatatlanul befolyásolta – legalábbis az államigazgatás területén – a kutatásokat, de még inkább a kutatási eredmények felhasználását.

*A terület- és településfejlesztés jogi, igazgatási kérdéseivel foglalkozó behatóbb kutatások – hasonlóan néhány más tudományos területhez – az 1960-as években kezdődtek meg.* Ezeknek azonban közvetlen hatása a gyakorlatban csak a harmadik tanács törvény előkészítésekor jelentkezett. Ez ezt követő folyamat reális értékelésével még adós a szakma. Történtek ugyan számos kinyilatkoztatások (különösen a helyi önkormányzatok képviselőtestületének megválasztását előkészítő), ezeknek egy jó része azonban eléggé önkényesen bánt a politikai és a szakmai szempontokkal. Úgy vélem nem a tanulmány keretei között kell megkísérlni a tanácsok terület- és településfejlesztő munkájának az értékelését. Az viszont talán nem tűnik haszontalannak, ha a téma szempontjából az általam legfontosabbnak tartott sajátosságokra röviden kitérek.

Nézetem szerint *azok a körülmények, amelyek kisebb-nagyobb mértékben mindig is behatárolták a tanácsok tevékenységét, legközvetlenebbül a fejlesztésekben mutatkoztak meg.* Általában ezen a területen érvényesült legtartósabban és legközvetlenebbül a pártirányítás. Ennek két csatornája is volt. Egyrészt a centrális állami irányítás is ezt közvetítette, másrészt a partner (helyi és területi) pártszervek szintén kifejtették „elvi irányítást” a tanácsok felé.

Érdemes továbbá felfigyelni arra is, hogy 1953 óta a tanácsrendszer minden jelentősebb változtatásának két meghirdetett célja volt; a helyi és területi tanácsok önállóságának az erősítése, valamint a központi irányítás hatékonyságának a fokozása. (Ugyanezek a gazdaságirányításra lebontva is megjelentek). Mindez, továbbá a demokratikus centralizmus valójában megalapozta az irányítás szabad értelmezését.

Az erőteljes centralizáció kialakítását elősegítette a társadalmi munkamegosztásról való közismert vélekedés. Ezek szerint meghatározó szerepe az ágazati és funkcionális elvek érvényesítésének van, és a területi munkamegosztás legfeljebb kiegészítő szerephez juthat.

Magától értetődik, hogy az előbb említett körülmények közvetlenül hatással voltak a jogalkotás alakulására. Közlelebbről ez megmutatkozott a települések és a területi egységek státusának a szabályozásában – beleértve a fejlesztéssel kapcsolatos feladatokat –, valamint ezek igazgatásának a rendezésében.

Ami a települések és területi egységek szabályozását illeti, a tanácsrendszer időszakában leginkább szembetűnő a jogi rendezés elbogatellizálása. *Az Alkotmány nem tett többet, mint felsorolta az egységeket. A törvényi szintű szabályozás sem tartotta fontosnak, hogy ennél tovább menjen.* Csupán a tanács törvény végrehajtása tárgyában kibocsátott kormány szintű jogszabályokban, vagy ezeknél alacsonyabb szinten megalkotott jogi normákban lehetett rábukkanni az ún. területszervezési szabályokra. Eme alapvető fogyatékoság ellenére azonban kár lenne elvitatni, hogy számos intézmény bevezetése a maga idejében valóban korszerű megoldásnak bizonyult. Ezek körében a vizsgált témára tekintettel kettőt emelek ki. Az egyik a város és térsége fejlesztésének az összehangolása, a városkörnyéki igazgatás eredeti intézményesítése. A másik a helyi tanácsok közötti, mellérendeltségen alapuló együttműködések szorgalmazása, amelyből kinőttek a különböző társulások.

Ugyanakkor sok kárt okozott egy gondosan kimunkált koncepció hiánya, illetőleg azok a hullámlások, amelyek a különböző település-kategóriák helyzetének, különösen pedig a jövőjének a megftélésében folyamatosan megjelentek. Ezen a téren ugyanis tanúni lehettünk a szigorú követelmények rövid ideig tartó megkövetelésének, éppen úgy, mint a kritériumok eltörlésének.

A történeti áttekintés keretében indokolatlan lenne hallgatni a harmadik tanács törvényben megjelenített önkormányzatiságról. „A tanácsok és szerveik a nép hatalmát megvalósítható szocialista államnak a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei.” (1971. évi I. törvény 2.§ (1) bek.) A törvényi szabályozásba foglalt önkormányzatiság értelmezését a korabeli szakirodalom többféleképpen végezte el. Ezek közül legéletszerűbbnek kétféle megközelítés látszott. Az egyik szerint a meghatározást inkább célnak, mintsem realitásnak lehet tekinteni. A másik megközelítésben az önkormányzati jelleg a bővülő hatáskörök önálló gyakorlásában fog mutatkozni. Teoretikus a kérdés: a tanácsrendszer fejlődésének eredményeként volt-e reális esély egy önkormányzati típusú helyi igazgatás kiépítésére? Nézetem szerint az egypártirányítás megtapasztalt érvényesüléséből – elismerve a közigazgatás szempontjából a kedvező irányú változásokat – túlzás erre következtetni. Kivéve talán egy olyan fejlődési irányt, amelynek keretében a tanácsrendszer megválna az alapvető szervezeti és működési elveitől – pl.

demokratikus centralizmus, a központi irányítás hatékonyságának biztosítása stb. – azaz elveszíti lényegét. Ennek persze nem mond ellent a tanácsi önállóságnak, különösen a 80-as évek elején bekövetkezett megerősödése. Az ismert okok miatt azonban *ez a terület- és településfejlesztésben csak visszafogottan érezte hatását.*

Témánkat illetően kiemelkedő jelentősége volt – különösen hatásait tekintve – az 1971-ben elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió és a területfejlesztés tervezési rendjének ezzel egyidőben megtörtént elfogadása. A célok megjelölésében a tévedések hamar megmutatkoztak. (A konceptió felülvizsgálatára is sor került 1982-ben). A hibák felsorolását még lehetne folytatni. Ehelyett talán nem kevésbé tanulságos, ha figyelmünket a *szabályozásban egyértelműen tükröződő szemléletmódra* fordítjuk. Általánosan ismert, hogy a közigazgatástól nem idegen a hierarchikus kapcsolatok funkcionálása. (Magyar Zoltán a hierarchiáról, mint szervezeti elvről értekezett.) Azt azonban túlzás lenne állítani, hogy a közigazgatás nélkülözhetetlen egységét csak a hierarchia és a centralizáció segítségével lehet biztosítani. A korábbi jogi szabályozás pedig a terület- és településfejlesztés körében nagyrészt erre alapult. Ebből aztán egyenesen következett, hogy *a települések a közigazgatásnak csak tárgyai voltak, és alanyi szerepkörben csak ritkán tudtak fellépni.* Mindezt kellő hűséggel érzékelteti a már említett országos településhálózati konceptió lezárásának a kezdete. A centrum – a Kormány – a középfokú központokig bezárólag besorolta a településeket és ezáltal elvileg jövőjüket is meghatározta, legalábbis az ezredfordulóig. Ugyanezt tette a megyei tanács az alsófokú központokkal, illetőleg az ún. funkció nélküli településekkel. A folyamatból a leginkább érintettek azonban kimaradtak.

További adalék a szemléletmódhoz. *A vizsgált témában gyakran hoztak olyan „titkos egyedi és normatív” döntéseket, amelyeket csak meghatározott címzeti kör ismerhet meg.* Az ún. „kétezres” és „háromezres” határozatokról van szó. A területi tervezés rendje még 1982-ben (!) sem volt megismerhető kihirdetett jogszabályból. (2017/1982. (VII. 15.) M.T. határozat foglalta magába a szabályokat. Úgy vélem nehéz elfogadható magyarázatot találni az efféle titokzatosságra.

A visszatekintés zárásaként nézetem szerint néhány tanulság levonásáig eljuthatunk.

a) A terület- és településfejlesztés rendszerének kialakítása nem előzmény nélküli feladatként jelentkezik. Egyrészt a kutatások, a tudományos munkák, másrészt a gyakorlati tapasztalatok hasznosíthatók. Nem beszélve arról, hogy *ezen a téren nincs lehetőség tiszta lappal, vagy nulláról indulni.*

b) A jogi szabályozás – mint a központi irányítás egyik eszköze – *következéseten az erőteljes centralizáció szolgálatában állt.* Ez a következtetés akkor sem veszíti el érvényét, ha elfogadjuk, hogy a tanácsrendszer utolsó éveiben számos kötöttség kiiktatásra került, és ellenkező irányú változások is bekövetkeztek.

c) *A tanácsok terület- és településfejlesztő munkája szintén csak árnyaltan ítéltető meg.* Úgy vélem, nemcsak korszakolást lehet és kell elvégezni, hanem az egyes térségek, illetőleg települések gyakorlatában is jelentős eltérések voltak.

## II. Az állami igazgatás és az önkormányzatok viszonya a terület- és településfejlesztésben

Kiindulópontnak a következő tételt tekintem: az alapvető, az emberi együttélés szempontjából nélkülözhetetlen *terület- és településfejlesztési feladatok ellátásáról való gondoskodást elsődlegesen közösségi feladatnak tartom*. Ebből az is következik, hogy az állami szerveknek a szerepvállalását és az ehhez kötődő felelősséget lehet és kell központba helyezni. Mielőtt privatizálódó világunkban eretnekségnek tűnne állami feladatokról és felelősségről a vizsgált területen szót ejteni, szükségesnek tartok két kiegészítő, az értelmezést talán elősegítő megjegyzést tenni.

a) Ma a fejlett és fejlődő államokban egyszerűen elképzelhetetlen, hogy az emberi lakott helyek, illetőleg a kisebb és a nagyobb térségek működése és fejlődése igazgatás nélkül valósuljon meg. Szervezés nélkül ugyanis már rövid távon beláthatatlan következményekkel járna, ha a kisebb-nagyobb emberi közösségek magukra maradnának. Az államilag szervezett társadalmak fejlődéséből viszont arra lehet következtetni, hogy *legmegbízhatóbb hátteret a „legnagyobb” igazgatás, az állami szervezetrendszer képes nyújtani*. Nézetem szerint az állam szerepének a csökkenését és átalakítását szorgalmazó felfogások nem attól az előnytől kívánják megfosztani a közösségeket, amelyekről csak nagy és központilag szervezett állami rendszerekben lehet gondoskodni. Ugyanakkor magam is csatlakozom azokhoz, akik folyamatosan és a lehető legnagyobb pontossággal törekszenek különbséget tenni a közösségi feladatok ellátásában való „kötelező” részvétel és az indokolatlan, netán önkényes állami beavatkozások között.

b) Az előbbiekhöz hasonló súlyúnak tartom azonban a negatív, korlátozó jellegű megközelítést. Eszerint *az állam felelőssége nem értelmezhető kiterjesztő módon és semmi esetre sem jelent kizárólagosságot*. Természetesen megengedhetetlen túlzás lenne azzal az igénnyel fellépni, hogy minden település, illetőleg térség fejlesztéséről közvetlenül és teljes körben az állam gondoskodjon. Az állam meghatározó szerepvállalása tehát nem zárja ki, hanem feltételezi mindenekelőtt a területi alapon szerveződő és működő önkormányzatok, továbbá a civil társadalom különböző szervezeteinek a bekapcsolódását, a részvételét.

Közelebbről az állami feladatok nézetem szerint három csoportba sorolhatók.

1. *Első helyre a terület- és településfejlesztési politika kidolgozása tehető*. Ennek keretében mindenekelőtt azoknak az elveknek a kialakítására kell sort keríteni, melyek minden település számára zsinórmértékül szolgálnak, megalapozzák a tágran értelmezett igazgatási feladatokat, kijelölik a községek fejlesztésének a legfontosabb összetevőit stb. Az elveknek a rendszerbe foglalása alapja lehet különböző fejlesztési koncepciók, programok és tervek kimunkálásának. Meghatározásra kerülhetnek a prioritások, elvégezhető a nélkülözhetetlen koordináció stb. Mindezt annak ellenére hangsúlyozom, hogy ismerem és elfogadom: e téren a koncepciókhoz, tervekhez nagyon sok rossz emlék kötődik, kezdve az ún. falurombolástól az elhibázott fejlesztésekig bezárólag. Mindez azonban inkább megalapozza, mintsem feleslegessé teszi a fejlesztési döntések előkészítésének a szükségességét.

2. *A fejlesztés feltételrendszeréről való gondoskodás megszervezése* követheti a fejlesztési politikát. Ennek keretében a feladatok meghatározását, illetőleg szétosztását,

valamint a feltételek mellérendelését kell elvégezni. Közhelynek tűnhet, hogy csak az adott társadalmi, gazdasági kondíciókból lehet kiindulni. Az elmúlt időszak tapasztalatai azonban azt bizonyítják, hogy ez nem mindig történt meg. Nagy felelősség hárul itt is a jogalkotásra. Leggyakrabban két veszély fenyeget. Az egyik a feladatmeghatározás és a hatáskörök közötti összhang hiánya. A másik az a téves felfogás, amely a jogi szabályozás szerepével, lehetőségeivel és különösen a korlátokkal nem a súlyuknak megfelelően számol.

A feltételek biztosítása körébe sorolom továbbá az információ-áramoltatást, a korszerű megoldások megismertetését és bevezetésük elősegítését.

3. *Ebbe a csoportba azok a terület- és településfejlesztési feladatok sorolhatók, amelyek ellátásáról közvetlenül az állam gondoskodik.* Pontosabban az állam saját szervezetein keresztül vesz részt az említett fejlesztésekben. Ide tartoznak a tudományos kutatóhelyek, a tervező szervezetek, valamint mindazok az állami irányítás (felügyelet) alatt álló egyéb munkaszervezetek, amelyek direkt módon vesznek részt a települések és térségek fejlesztésében és üzemeltetésében.

A továbbiakban a terület- és településfejlesztési feladatok megosztásának néhány kérdéskörére térek ki. Az ezzel összefüggő kutatásokat nézetem szerint két körülmény különösen időszerűvé teszi. Az egyik a jogi szabályozás megalapozása, előkészítése, a másik az önkormányzati rendszer kiépítésének a folytatása.

Célszerűnek látszik abból kiindulni, hogy *a feladatok megosztását több nézőpontból lehet és kell elvégezni.* Első lépésként a központi állami szervek között célszerű a teendők felparcellázását elvégezni. Szervezeti oldalról az Országgyűlés, a Kormány, valamint legtöbb minisztérium (országos hatáskörű szerv) érintett e téren. A feladatok jellege alapján a részvétel – a teljesség igénye nélkül – a következőkben körvonalazható.

Az *Országgyűlés* mindenekelőtt a törvényalkotáson keresztül vesz részt a terület- és településfejlesztésben. További jelentősebb feladatok: az ország társadalmi-gazdasági tervének a meghatározása, az állami költségvetés és annak végrehajtásának a jóváhagyása, valamint az állami területi tagozódást érintő nagyobb súlyú döntések meghozatala. Ezek mellett a kormány programjáról való döntés, továbbá az ellenőrzésen keresztül megvalósítható hatáskifejtés is ide tartozik.

A *Kormány* különösen normaalkotó tevékenységen keresztül, a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozásának a biztosításával, valamint a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek irányítása, tevékenységük koordinálása útján részesedik a feladatokból.

A *minisztériumok* feladata lehet meghatározott körben irányító tevékenység gyakorlása, a terület- és településfejlesztés körébe tartozó döntések előkészítése, a végrehajtás szervezése és támogatása, a tudományos kutatások segítése stb.

A feladatok megosztásának egy következő aspektusa a területi elv figyelembevételével megvalósítható rendszerezés. *Az itt jelentkező problémákat hagyományosan az állami és önkormányzati igazgatás egymáshoz való viszonyára szokás visszavezetni.* Napjainkban a kapcsolat kutatásának jelentőségét növeli, hogy az önkormányzati önállóság torz értelmezésével is szembesülünk.

*Az állami feladatok ellátása területi és helyi szinten a decentralizáció alkalmazásával valósítható meg.* Ez közelebbről kétféle formában realizálható. Egyrészt a *decentralizált szervek*, másrészt az *önkormányzatok* létrehozásával. Célszerű azonban következetesen szem előtt tartani, hogy a településeken és területi egységekben működő önkormányzatok nem szuverén elemei az államnak, önállóságuk korlátlanul nem bővíthető és nem is államon kívüli erőktől származik, hanem *a helyi önkormányzatok részei az adott állam közigazgatásának.* „A helyzet tehát az, hogy egyik sem életképes a másik nélkül. A valóságban tehát nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen összefüggő közigazgatás van, a magyar közigazgatás.”<sup>1</sup> A lényegyet tekintve azonos következtetésre jut Verebélyi Imre is: „Korunkban a helyi önkormányzat jellemzője, hogy állami önkormányzat. A helyi önkormányzat sajátos formában állami igazgatást végez.”<sup>2</sup> Az előbbiekből az is következik, hogy *a terület- és településfejlesztés körében* sincsenek „eredendő” önkormányzati feladatok, hanem *az önkormányzati részesedést az állami döntések alapozzák meg.* Az azonban aligha igényel részletes bizonyítást, hogy az önkormányzatokat nem lehet, pontosabban nem szabad a terület- és településfejlesztés folyamatából kizárni. A kérdés tehát az, hogy az önkormányzatok milyen mértékben és milyen csatornákon keresztül vesznek részt a feladatok ellátásában.

A hatályos szabályozás arra az elvre épül fel, amely szerint *az önkormányzatok rendeltetése a helyi érdekű ügyek intézése és ennek keretében a településfejlesztés az első helyen szerepel.* (Ötv. 8. § (1) bek.). A helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint az önkormányzati feladatok két részből állnak. Egyrészt lehetséges az önkormányzatok részére törvényben kötelező feladatokat előírni, másrészt az önkormányzatok saját elhatározás alapján felvállalhatnak teendőket. A kötelezően ellátandó feladatok és hatáskörök meghatározásakor az Országgyűlés egyidejűleg biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket és „dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.” (Ötv. 1. § (5) bek.)

*Gondok és nehézségek mindenekelőtt a kötelezően előírt feladatok és hatáskörök ellátása körében keletkezhetnek.* A feladat meghatározása ugyanis csak akkor bíztat eredménnyel, ha a feltételek megvannak vagy kialakíthatók. Ebbe a körbe tartozik a hatáskörtelepítés, de ide sorolandó a személyi és tárgyi feltételek biztosítása is. Emiatt ezen a ponton érdemes egy kicsit elidőzni.

Nálunk gyakran szembesülhetünk olyan felfogásokkal, amelyek a helyi, különösen a települési önkormányzatok önállóságát idealizálják. Ezeknek a nézeteknek történetileg megvan a maguk előzménye. A centralizációs törekvések elleni fellépés és ezzel párhuzamosan az önkormányzatok helyzetének stabilitására irányuló kezdeményezések nem tekinthetők új „jelenségnek” a hazai közigazgatás történetében. A jelenlegi állapotok azonban nemcsak innen eredeztethetők. Nézetem szerint a gondolkodásmódban *érezeti hatását a tanácsok ellátási felelősségének a korabeli értelmezése.* A települési gazdaszerepkör, a feladat- és hatáskörök bővítésének szakadatlan szorgalmazása azt sugallta, hogy az „igazi” tanács tevékenysége a helyi közéletben mindenre kiterjed.

<sup>1</sup> Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. – Budapest, 1992. 118. p.

<sup>2</sup> Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat. – Budapest, 1987. 188. p.

Ismert, hogy ebből a tartalmi munkát tekintve viszonylag kevés valósult meg. Megvolt a lehetőség arra, hogy a tanácsok felelősségének a felemlegetésével a valós gondok rejtve maradjanak. A helyi önkormányzatokról szóló szabályozás az ellátási felelősséget, amely néha túlzásoktól sem volt mentes, nem intézményesítette. A törvényi szabályozás előkészítése során, valamint a helyi képviselők választását megelőzően *gyakran találkozhattunk az erős vagy/és széles felelősségű önkormányzat létrehozásának a szorgalmazásával.* A törvény indoklásából a tartalmat illetően a következők ismerhetők meg. „A széles felelősségű helyi önkormányzat kiépülésének követelménye azt igényli, hogy az önkormányzat minél több helyi érdekű közügyet fogjon át, átfogó feladatkörében területi komplexitással járjon el.” Az első gondot abban látom, hogy *az erős vagy/és széles felelősségű önkormányzat önmagában nehezen értelmezhető.* A kérdés tehát az, hogy mihez viszonyítjuk. Ennél azonban jóval lényegesebb a minél több helyi érdekű közügy átfogása. *Nem vagyok ugyanis meggyőződve arról, hogy a feladatok kötelező előírása minden esetben az önkormányzatok erősödésével is együtt jár.* Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a feladat- és hatáskörtelepítésnek megvan a felelősségi vonzata. (Amennyiben erről nem beszélünk, akkor a lényegyet takarjuk el.) A kérdés ezek után az, hogy megvan-e a feladat teljesíthetőségének, illetőleg a felelősség érvényesíthetőségének a feltételrendszere. Az utóbbinak a teljeskörű biztosítására ugyanis a központi állami szervek nem kötelezettek. Ennek következtében sor kerülhet az önkormányzatok gazdasági tehervállalásának a meghatározására is. Ezzel egyidejűleg viszont *az állam szabadul a felelősségtől vagy ennek egy jelentős részétől. Mindez elvezethet oda, hogy az önkormányzat szervei az állam és a lakosság között az ütköző szerepet töltik be* (pl. helyi közlekedési díjak, távfűtési tarifák megállapítása).

Érdemes továbbá felfigyelni arra is, hogy *más államokban ellenkező tendenciák érvényesülnek.* Angliában például megfigyelhető a tradicionálisan a helyi igazgatás körébe tartozó szolgáltatások szűkítése, illetőleg a szolgáltatások áthelyeződnek a helyi szervektől. Más és más okok miatt ez 1974-től kezdődően végbement a víz- és szennyvízszolgáltatás területén, az egészségügyben és folyamatban van a rendőrségi szervezetben.<sup>3</sup> Az *USA-ban* is megfigyelhető az a törekvés, hogy a helyi szervek nehezen engedek szabadulni a feladatoktól az államokat, illetőleg a központi kormányt.

Önkormányzatok visszafogottabb szerepvállalásának a felvetése azonban csak a hagyományos módon történő feladat átruházására, illetőleg meghatározására vonatkozik, és korántsem a településfejlesztésben meglévő önkormányzati szerepkör csökkentésére irányul. A mai helyzethez viszonyítva azonban jóval több lehetőség rejlik a vélemény-nyilvánítás, a kezdeményezés gyakorlatának a meghonosításában, a felterjesztési jog gyakorlásában és a konzultáció intézményének a bevezetésében. Valójában minden lehetőség figyelmet érdemel, amely lehetővé teszi a települési érdekek megjelenítését és érvényesítését.

Végül legalább felvetés szintjén szólni kell a civil társadalomnak azokról a szervezeteiről, amelyek szintén részesei lehetnek a terület- és településfejlesztésnek. A mellérendeltségen alapuló, szerződéses viszonyok szélesebb körben történő elterjesztése számos előnnyel járhat. Ezáltal a különböző munkaszervezetek nagy része

<sup>3</sup> J. Harvey: How Britain is Governed. Macmillan Education. p. 227.

a feladat elvégzésébe bekapcsolható. *A törvényi szabályozás szerencsére már ma is lehetővé teszi a differenciált megoldások alkalmazását.* Közelebbről az önkormányzatokat megilleti a már említett szervezetalakítási jog, elláthatja feladatát más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatásokat vásárolhat és egyéb megoldásokat is igénybe vehet.

Külföldi tapasztalatok alapján *a terület- és településfejlesztés aktív részesei lehetnek a non-profit szervezetek.* A sajátosságaikból származó előnyök (nem a profit elérése a cél, az önerő és öngazgatás hasznosítása, az államtól való közvetlen függetlenség, a közérdek szolgálata) néhány területen – pl. humán fejlesztések – jól kamatoznak.

### III. A területi szint szerepe a terület- és településfejlesztésben

A területi szint szerepének közigazgatási szempontból történő megítélésével napjainkban gyakran találkozhatunk. Nem ritkán azonban az elemzések indokolatlanul leszűkítik a vizsgálódás körét, és emiatt a következtetések levonásakor az egyoldalúság is előfordulhat. *Közigazgatási oldalról a területi szint, vagy szintek jelentőségét az adja meg, hogy az állami elismertség (szabályozás) következtében ezekben az egységekben hatalomgyakorlás valósulhat meg.* Emiatt a területi szint két oldalról közelíthető meg. Egyrészt vizsgálandó a területi tagozódás megvalósítása, másrészt pedig ezen belül a hatalomgyakorlás struktúrája. Már itt jelzem: a két oldal között szoros a kapcsolat, a kölcsönhatás.

Ami *a területi tagozódást* illeti, sokféle tényező játszhat szerepet a kialakításában. Történeti, gazdasági, földrajzi, etnikai, igazgatás-szervezési stb. szempontok külön-külön és egymás mellett is érvényesíthetők. Emiatt nem ritkaság a több szint létrehozása. Ehhez azonban nem szükségszerűen kapcsolódik a szervezeti alá- fölérendeltség, a hierarchia. Közelebbről két összefüggés érdemel figyelmet. Egyrészt a települési és területi igazgatás viszonya, másrészt amennyiben több területi szint került kialakításra, akkor az ezek közötti kapcsolat.

*A jelenlegi alkotmányos szabályozás szűkmarkúan bánik a területi tagozódás szabályozásával.* „A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.” (A Magyar Köztársaság Alkotmánya 41. § (1–2) bek.). Az Alkotmány tehát egyetlen területi szintet ismer el, a megyét. A szakirodalom bőszegesen foglalkozik a megyerendszer történetével. Emiatt csak egyetlen összefüggésre szeretném felhívni a figyelmet. Vajon *mi az oka annak, hogy a jelenlegi megyei tagozódás lényegében 1949 óta változatlan?* (Tekintsünk most el a néhány terület átcsatolásától, amelyek az érintett megyék között egyetlen esetben sem járultak hozzá a kapcsolatok elmélyítéséhez.) Feltehetően a legfőbb ok az volt, hogy a hatalom gyakorlása szempontjából semmi sem indokolta a változtatást. Célszerűnek látszik azonban még két területi tagozódásról, a régiókról és a városkörnyékiéségről említést tenni.

A régiókkal kapcsolatos kutatások – kisebb-nagyobb intenzitással – az 1950-es évek közepe óta folynak. Az eredmények hasznosítása azonban két akadályba is beleütközött. Egyrészt a központi irányítás nem tanúsított fogadókészséget, másrészt a párt, tanácsi és gazdasági vezetése sikeresen védte saját pozícióját. A helyzetet jól jellemzi a regionalizáció egyetlen gyakorlati eredménye, *a gazdasági tervezési körzetek*

létrehozása. Ezt a munkát a 2006/1971. (III: 17.) Korm. sz. határozat – tehát egy kihirdetésre nem kerülő „jogszabály” – alapozta meg. Ezt követően OT–ÉVM közös közlemény sorolta hat körzetbe a fővárost és a megyéket. A szabályozási szint önmagáért beszél. Nem véletlen tehát, hogy a rövid életű gazdasági-tervezési körzetek gyakorlati hasznával nem lehet találkozni.

Csatlakozva számos kutató véleményéhez magam is úgy vélem, hogy eljött az ideje a kutatási eredmények hasznosításának. Mindez természetesen a megyerendszert közvetlenül is érinti, de nem teszi szükségszerűen feleslegessé. Ismert az az álláspont is, amely szerint *a köztársasági megbízott intézményből kifejleszthető a regionális igazgatás*. Ezt látszik jogilag megalapozni a 67/1990. (VIII. 14.) Országgyűlési határozat a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókról. Amint Enyedi György rámutat, ez a kormány által vezényelt regionalizálás a területi integráció egyik útja. Létezik azonban a másik lehetőség is; alulról induló, kooperáción alapuló régióépítés.<sup>4</sup>

A városkörnyéki igazgatás szintén nem előzmény nélküli intézmény. A városmegye nem csupán a szakirodalomban jelent meg, hanem 1946-ban a Nemzeti Parasztpárt közigazgatási programjába is bekerült. Lényege az volt, hogy a vármegyék helyett városmegyéket kell szervezni önkormányzati alapon. Az ismert okok miatt azonban ez a javaslat sem ért célba. Időszerűsége azonban egy szempontból ma is fennáll: *a város és környéke közötti kapcsolatokat fejlesztési, igazgatási oldalról hiba figyelmen kívül hagyni*. Külön kiemelendő, hogy ez a rendszer sem hozna létre hierarchizált struktúrát. A városkörnyéki igazgatás eredeti megközelítése szintén a létező, illetőleg kialakítható térségi kapcsolatokról kiindulva, az alapvetően mellérendeltségre alapozódott (kivételt jelentett a hatósági igazgatás). „Községi tanácsot városkörnyéki tanácsá akkor lehet nyilvánítani, ha a város és község között kölcsönösen szoros társadalmi, gazdasági, ellátási, munkaerő-foglalkoztatási, földrajzi és közlekedési kapcsolatok vannak, továbbá a község és város összehangolt fejlesztése különösen indokolt” (11/1971. (III. 31.) Korm. sz. rendelet 12. § (4) bek.). Sajnos a rövid életű szabályozás csak szűk körben és akkor sem mindig következetesen valósult meg. Ennek ellenére a terület- és településfejlesztés szabályozásakor kár lenne figyelmen kívül hagyni a térségi kapcsolatoknak a korábbiakban említett formáját.

Összegzésként úgy vélem, el lehet jutni arra a következtetésre, hogy csupán a történelmi előzményekkel aligha lehet igazolni a jelenlegi létjogosultságát. Nem véletlen, hogy az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás megalkotása és az ezt követő jogszabályok kibocsátása új megvilágításba helyezték a területi tagozódást is. Nehéz persze egyértelművé tenni, hogy optimális eredmény mikor és milyen irányú változásoktól várható. Elvileg erre a terület- és településfejlesztés szabályozása is lehetőséget kínál.

*A területi tagozódás egyik rendeltetésének az tekinthető, hogy keretet biztosítson a területi (középszintű) igazgatásnak*. Hagyományosan ennek szervezésére kétféle formában valósult meg: a hierarchizált, *dekoncentrált közigazgatáson* és az *önkormányzati igazgatáson keresztül*. Indokolt lenne azonban nagyobb figyelmet fordítani a *közvetett*

<sup>4</sup> Enyedi György: Régiók Magyarországa? – Társadalmi Szemle, 1991/7.

*közigazgatási megoldások* megfontolt honosítására is, mivel ezek alkalmazása bizonyítottan előnyökkel jár.<sup>5</sup> Nálunk azonban jelenleg *a területi igazgatásban az önkormányzatok és a centrális irányítás alatt működő közigazgatási szervek „küzdelmének” lehetünk a tanúi*, amelyet pozíciók megerősítéséért vívnak.

Egyre inkább világossá válik, hogy *a megyei önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás részben ellentmondásos, másrészt pedig koncepciótlanságról tanúskodik*. Nem véletlen tehát a tapasztalható bizonytalanság és a megyei önkormányzatok útkeresése, valamint a fel-felbukkanó öngazolás. A mai formájában nagyrészt megalapozatlan megye-ellenesség kivédése is indokolatlanul sok energiát emészt fel. Talán segíthetné a tisztább látást, ha szakítanánk azzal a téveszmével, amely szerint területi szinten önkormányzatok csak a települési önkormányzatok önállóságának rovására működtethetők.

Szorosan *ide kapcsolódik a dekoncentrált szervek, különösen pedig a köztársasági megbízotti intézmény folyamatos erősítése*. Mindez pedig azzal a következménnyel is jár, hogy a területi igazgatási feladat- és hatáskörök egyre inkább a köztársasági megbízotthoz, illetőleg hivatalához kerülnek. Az alapvető kérések tisztázása nélkül – mivel ez elmaradt –, aligha lehet előbbre jutni.

*A területfejlesztést illetően – középszinten – teljes a bizonytalanság*. A hatályos szabályozás e téren megállt a miniszterek feladat- és hatáskörének a szabályozásánál. Találón állapítja meg Enyedi György: „Az 1990 augusztusában elfogadott helyi önkormányzati törvény nem határozott a területi igazgatás regionális szintjéről. Nem tisztázódott még a terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos kormányzati szándékok és kompetenciák köre sem.”<sup>6</sup>

*Amennyiben a jelenlegi területi igazgatási struktúrából indulunk ki, akkor nézetem szerint a megyei önkormányzatokat a településfejlesztés folyamatából indokolatlan lenne kirekeszteni*. Elvileg a térségi érdekek megjelenítésére és képviselésére ez látszik a legalkalmasabbnak. Igaz ugyan, hogy a megyei közgyűlés tagjainak a választása több problémát is felvet, ennek ellenére gyümölcsöztethetők az önkormányzatiság előnyei. Ezek közül külön is kiemelem a társadalmi kontroll érvényesíthetőségét, amely a dekoncentrált szervek működésében alig jeleníthető meg.

A megye-ellenesség életben tartása azzal a következménnyel is jár, hogy *a települési érdekképviselő területi alapon történő megszervezése várat magára*. Megjegyzem: ez nem csupán a megyei önkormányzatok közbejöttével valósítható meg, de egyik megoldás ez is lehet. Az viszont okkal feltételezhető, hogy *a térségi kapcsolatok szerepe az érdekérvényesítésben sikerre vezethet*.

További feladata lehetne a megyei önkormányzatnak a terület- és településfejlesztés koordinálása. Okulva a kedvezőtlen előzményekből arra azonban folyamatosan ügyelni kell, hogy *sem a jogi szabályozás, sem pedig a gyakorlat ne juttassa a megyét a települések „fölé”*. Ez szervezeti és működési garanciák segítségével megvalósítható.

<sup>5</sup> Dr. Balázs István: A közvetett közigazgatási szervek és az autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában. Budapest, Kandidátusi értekezés.

<sup>6</sup> Enyedi György: i. m.

Tanulmányomban arra tettem kísérletet, hogy a terület és településfejlesztés, valamint a helyi igazgatás néhány, általam jelentősnek ítélt összefüggésére rámutassak. Legfontosabb következtetésnek azt tartom, hogy az alapozást ezen a területen sem lehet következmények nélkül elmulasztani. Szándékom szerint ehhez a munkához kívántam hozzájárulni.

## THE ROLE OF ADMINISTRATIVE MANAGEMENT LEVELS IN REGIONAL AND SETTLEMENT DEVELOPMENT

*Imre IVANCSICS*

Administration has always had some role in regional and settlement development. In historical perspective, the internal and external relations of settlements and regions have been influenced - directly or indirectly - mainly by the relevant decision-making processes. As a consequence, administration intervened into the processes primarily on a hierarchical basis.

However, it has to be noted, that the Third Act on Local Councils, and the related legal regulations resulted in significant changes in the issues discussed by us (administration of the agglomerations, institutionalization of associations, etc.).

Parallel with the introduction of the system of local authorities, the role of the government in regional and settlement development has to be considered as well. International experiences call our attention to the fact, on the one hand, that the participation of the government is necessary, while on the other, the role of the government cannot be exclusive. With due respect to the above-said, the study intends to map the roles of the government and to outline the integration of government bodies.

When determining the role of local authorities, the study focuses on the management of settlements with local interests and, as a result, on regional development. However, declaration of all these can be successful only if the means of execution are also available. Necessary difficulties become excessive when it comes to the fulfillment of obligations.

From the point of view of administration, the development of regions and settlements lacks the medium level. Constitutional and legal regulations in this sphere are far from moderate and limited. The next, exceptionally important, task in the field of legislation is to fulfill this gap. Starting with the uniform system of administration, solutions can be searched for in several different directions. However, the author believes that given the existing structure of regional management, the present local authorities of the counties should not be excluded from the processes of regional development.



# A TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÖSSZEFÜGGÉSEI

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

## I. Miért van szükség Magyarországon területfejlesztési törvényre?

Ha a rendszerváltás időszakának törvénykezését vizsgáljuk, nagyon határozott sajátosságok állapíthatók meg a törvényhozás szándékairól és körülményeiről. Egyrészt – természetesen – az új politikai hatalom kiépíti a hatalomgyakorlás új rendjét, elsősorban szervezeti, illetve eljárási szabályait, másrészt törekszik az elmúlt rendszer anyagi és ideológiai bázisainak felszámolására. Az erőltetett ütemű jogalkotás alig tud eleget tenni a jogrendszer belső konzisztenciája követelményének. Szabályozási tárgya (illetve a parlament összetétele és a globális politikai viszonyok) miatt a törvényhozás erőteljesen aktuális, illetve ideológiai, politikai indítékoknak van alávetve.

A generális alkotmányos keretek újdonsága és a részletszabályok kimunkálatlansága közötti réseket rögtönző jogalkotás próbálja betömni. Az óriási új normatömegnek fontos sajátossága az, hogy *ritkán vállalkozik a kormány, illetve a parlament az állam stratégiáját tartalmilag kicövekelő, hosszú távú normák megalkotására*. A folyamatban akár tudatos állam- illetve jogfilozófiát is sejthetnénk, amelynek lényege, hogy az államnak és jognak nincs más feladata, mint hogy a társadalom és gazdaság autonóm szereplői számára rögzítse a működés szervezeti és magatartási szabályait, de nem szólhat bele az autonóm szereplők döntéseinek tartalmába. E tetszetős, liberális filozófiának azonban nyilvánvalóan ellentmond a terjeszkedő közigazgatási szervezet, a hatalmas mértékű állami redistribúció, amely sokkal inkább a „beavatkozó” mintsem az „éjjeliőr” állam képét vetíti elének.

Érdekes módon a „jóléti” állam modellje és követelményrendszere sokkal ritkábban kerül előtérbe, mint a tartalomról mit sem mondó, formák és absztrakt jogok bővületében értelmezett „jogállamiság”. A lehető legritkábban törekszik a jogalkotás a méltányosság és törvényesség követelményeit összeegyeztetni, hol egyik, hol másik végletbe sodródva.

E jogalkotási szindróma szinte valamennyi eleme tetten érhető a területfejlesztés, a központi hatalom regionális jelentőségű lépései vonatkozásában is. *E szindróma lényege a jövőkép nélküli technikai, szervezeti szabályozás, a politikai felelősség ösztönös elhárítása.*

Közelítsünk a kérdéshez a jogalkotás időrendi sorrendjében, s kezdjük magával az *Alkotmánnyal*. Tudjuk, hogy Alkotmányunk folyamatosan formálódik, sorsa a mindenkori politikai erőviszonyok hullámvázsaival kötődik össze. A kerekasztal által alkotott „alkotmánymódosítás” általános rendelkezéseit kiindulópontként tekintve érdekes az államfilozófiában tapasztalható változás. Az természetes, hogy az Alkotmány 1989-es változata még említi a demokratikus szocializmus értékeit, ugyanakkor az már nem „rendszer-specifikus” meghatározottság, hogy a gazdasági szisztéma „a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság” avagy – mint a legutolsó változat tartalmazza – pusztán piacgazdaság. Ez utóbbi változás már erőteljesen érinti az állam gondolkodását a területfejlesztésről. Az Alkotmány mindegyik változata rögzíti az állampolgárok egyenlőségszempontját, azt, hogy az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére törekszik, ám az állampolgárok szociális helyzetének, életkörülményeinek deklaratív alkotmányos szabályai a mai napig nem konkretizálódnak, s alig körvonalazódnak a „szociális” jogállamiság tartalmi jegyei.

A *területfejlesztés szerepét*, cél- és eszközrendszerét az alkotmányos szabályozáshoz képest sokkal *közvetlenebbül érinti az önkormányzatok szabályozása*. Az önkormányzati rendszer megteremtése ui. gyökeresen más helyzetet teremt az állami területfejlesztési politika számára. Miután tanulmányom fő részét ennek a kérdésnek szenteltem, ezért ehelyütt annyit kell rögzíteni, hogy az önkormányzati rendszer autonómiájának mégoly következetes tiszteletben tartása sem indok arra, hogy az állam ne vállaljon feladatot a területi egyenlőtlenségek kezelésében. Ráadásul a *magyar önkormányzati szabályozás nem oldotta meg azt a tartalmi kérdést, hogy mi jellemezze az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztást*. Ezzel mind az állami újraelosztás, mind pedig a hatáskörök szabályozása újra és újra politikai alkuk függvényében alakul, lehetetlenné téve a stratégiai lépéseket és gondolkodást.

A globális meghatározottságok sorába tartozik a kormány gazdaságpolitikája, illetve az újraelosztás szisztémája, amelynek megítélése meghaladja szakmai kompetenciámat. Személyes benyomásom azonban az, hogy bár a kormányzatnak kétségtelenül nem könnyű egyensúlyban tartani, és egymással összhangban vezérelni a stratégiai változásokat a tulajdonviszonyok, illetve a gazdasági szerkezetátalakítás terén, az egyidejű és sürgető válságkezeléssel még a lehetséges konzisztencia sem érvényesül, s a válságkezelés elnyomja a stratégiai célokat. A központi hatalom újraelosztási szerepe és technikája pedig alig-alig módosul; talán itt mutatható ki a legkevesebb koncepcionális változás a rendszerváltás nyomán. Ennek területpolitikai vonatkozásai pedig kifejezetten negatív tendenciákat mutatnak.

A *területfejlesztést, az önkormányzatok fejlesztési – sőt működési – kondícióit meghatározó elosztási döntések – a megyei elosztási funkciók felszámolása miatt – centralizáltakká váltak. A központi elosztási szisztéma nyilvánvalóan alkalmatlan a helyi sajátosságok beemelésére, a helyi érdekekkel való konszenzus megteremtésére; nem is demokratikus, de ráadásul hatástalan is. A központi újraelosztáshoz nemcsak a helyi információk hiányoznak, hanem a központi területfejlesztési stratégia, orientáció is. Ahogy az „ágazati” újraelosztásban nem jelenik meg markáns állami szerepvállalási profil, úgy a területi újraelosztás is szétesik ágazati egoizmusokra, parlamenti*

rögtönzésekre, válságkezelő tűzoltóintézkedésekre, túlságosan globálisan érvényesülő, merev normativizmusra.

Tovább haladva a területfejlesztést meghatározó normák és szereplők sorában eljutunk a helyben, illetve területi illetékességgel működő állami és önkormányzati szervekig. Az állami dekoncentrált szervek természetüknél és szervezeti megoldásuknál fogva ágazati, illetve bürokratikus elveket követnek; az önkormányzatok viszont orientáció, tapasztalat és ösztönzés híján egyedi döntéseiket sem területi koordinációs, sem tervszerűségi reguláknak nem vetik alá. Visszatérve a fejezetcím kérdésfeltevésére azt mondhatjuk, hogy az eddigi normaalkotási és államépítési gyakorlat, illetve az állami cselekvési stratégiák nem támogatják a területfejlesztés egységes szemléletű, offenzív koncepciójának és intézményrendszerének tisztázását, holott erre feltétlenül szükség lenne, mert:

- a mintának választott Nyugat-Európában – az állami szerepvállalás differenciái ellenére – *mindenütt vannak központi területi fejlesztési programok*, illetve szabályok a területi egyenlőtlenségek felszámolásában résztvevő szereplők számára.
- *Magyarország területi differenciái erősödnek*, a válságtérsegek és tartós leszakadást mutató térségek helyzete sem kezelhető egy általános struktúra-politika nélkül.
- A gazdasági – politikai – államszervezeti változások *még nem eredményeztek olyan decentralizált struktúrákat*, amelyek mellett az állami részvétel szerepe a korábbihoz képest *csökkenhetne*.
- A rendszerváltás minden elemében *szükség van* jövőképre; így van ez a területi politika esetében is.

A területfejlesztés szabályozására, koncepcionális elemeinek kidolgozására tehát feltétlenül szükség lenne, ám az előbbieken írtak azt is jelzik, hogy az objektív tényezők mellett számtalan szubjektív, ha úgy tetszik politikai elem akadályozza e tekintetben is a jogalkotást. A területfejlesztésről szóló norma, illetve koncepció ui. szembesíteni fogja a döntéshozókat eddigi lépéseik, illetve elmaradt döntéseik következményeivel, az állami funkciók és szervezet koncepcionális, ideológiai és stratégiai kérdéseivel. Tanulmányom további részében e szembesítési – szembesülési „procedúra” egyetlen vonatkozásával foglalkozom, nevezetesen azzal, hogy hol jelölhető meg az önkormányzatok helye és szerepe a területfejlesztésben, s egy decentralizált területpolitikai modell a jelenlegi feltételek között mennyire reális elképzelés.

## II. Mit kellene szabályoznia a területfejlesztési törvénynek?

A területfejlesztésnek tartalmi és szervezeti vonatkozásaiban egyaránt hosszú távú perspektívákat kell nyitnia, és szilárd keretek közé kell terelnie a területi fejlődést meghatározó hatásköri – elosztási kérdéseket. A területfejlesztés tartalmi és szervezeti mikéntje hatalmi-politikai kérdés, amelyben rendkívül széles (szinte globális) az érintettek és érdekeltek köre mind a végrehajtás, mind pedig a következmények szempontjából. Mindezek a szempontok olyan törvényt tesznek szükségessé, amely tekintetében a *közmegegyezés nem csak parlamenti, hanem országos méretekben indokolt. A területfejlesztés törvényi szabályozása lényegében nem oldható meg egyetlen törvénnyel.*

Az első törvénynek azt kellene tisztáznia, rendeznie, hogy a területi fejlődés irányításában és finanszírozásában milyen munkamegosztási, döntési modell működjön. E tekintetben eldöntendő, hogy hogyan oszlik meg a parlament, kormány és a tárcák közötti felelősség, illetve hogy milyen mértékben centralizált vagy decentralizált a döntési szisztéma; továbbá hogy mennyire állami és mennyire önkormányzati a területfejlesztés hatalmi, politikai és elosztási modellje.

Ennek a törvénynek a birtokában (amely remélhetőleg elmozdulást, változásokat eredményez a jelenlegi állami-önkormányzati mechanizmusban) lehet elfogadni a területfejlesztés tartalmi, koncepcionális, szakmai alapelveit, törekvéseit, valamint a végrehajtási eszközrendszer kiépítésének alapkövetelményeit. E második lépcsőt kellene követnie országos, illetve regionális fejlesztési terveknek – koncepciók sorozatának –, amelyek már konkrét térségekre, konkrét időszakokban gondolkodva rögzítenék az állami területfejlesztési politika törekvéseit, prioritásait és eszközrendszerét. Ezen alapnormák és dokumentumok alapján alakítható ki, illetve részletezhető a területfejlesztéshez kötődő szakmai irányítás normarendszere a területi tervezéstől, a környezetvédelmen át az egyes ellátástípusokig.

A területfejlesztéshez kapcsolódó jogalkotás tehát időben, tematikailag és szabályozási szintek szerint is *tagolt, mégis egymáshoz rendelt, konzisztenciára törekvő rendszer* kellene, hogy legyen.

A területfejlesztés nem rendelhető alá egyetlen tárca érdekeinek, egyetlen kormány aktuálpolitikai céljainak. Ahhoz, hogy az állam regionális politikája konzisztens legyen általános gazdaság- és társadalompolitikájával, valamint államépítési filozófiájával, olyan törvényelőkészítési, törvénykezési technikákat kellene felhasználni, amelyek lehetővé teszik a rendkívül ellentmondásos, szakmailag rendkívül összetett kérdés *legszélesebb körű politikai-társadalmi és szakmai egyeztetését*.

Összegezve a területfejlesztési jogalkotás tárgyát az alábbiak szabályozása látszik indokoltnak.

- 1) A területfejlesztési tevékenység *szervezeti kereteinek* rögzítése (alkotmányos jelentőségű törvény)
- 2) Az *állami szerepvállalás* tisztázása a területi problémák kezelésében, felszámolásában, mind az *eszközrendszer*, mind pedig a *prioritások* szempontjából (országgyűlési, illetve kormányzati norma).
- 3) A magyarországi területi politika hosszú távú, alapvető elveinek, céljainak megfogalmazása, a területfejlesztésben résztvevő valamennyi szereplő *orientálásának*, befolyásolásának érdekében (országos, parlamenti, illetve kormányzati tervek, koncepciók)
- 4) Azon *szakmai, tervezési, hatósági követelményeknek* a kialakítása, amelyek a területfejlesztés valamennyi szereplőjére nézve kötelezőek (kormányzati, ágazati normák).

### III. A területfejlesztés decentralizált modellje

Annak eldöntése, hogy egy állam egy adott időszakban a területi egyenlőtlenségek kezelésére, regionális politikájának végrehajtására centralizált vagy decentralizált döntési modellt alakít-e ki, nem szubjektív, pusztán politikai elhatározás kérdése. A döntési

szisztéma függ az adott állam felépítésétől, általános centralizáltsági fokától, érdek-képviselési esélyeitől, maguktól a területpolitikai céloktól, a célokat szolgáló eszközrendszer jellegétől, az állam gazdasági szerepétől, fiskális politikájától, a jövedelemstruktúráról stb.

A magyar területfejlesztési modell formálása is bizonyos kényszerpályákon halad; vannak kemény 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 indokol, továbbá az, 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, eszközürendszere is többnyire államosított sajátosságokat fog hordozni. Az államosítást leépítő privatizációs, piacosítási, önkormányzati és társadalmasítási 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 annak megítélése, hogy a területfejlesztés milyen mértékben „államosított” és más kérdés, hogy mennyire decentralizált. 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 képes eleget tenni felépítésénél és jellegénél fogva. 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 kondíciói (és még sok, alább részletezett tényező) folytán nem lehetnek elsődleges szereplői a területfejlesztésnek, ezért az állam az önkormányzati szabadság pusztá deklarációjával nem szabadulhat meg regionális fejlesztési, kiegyenlítői kötelmeitől. Sarkosan fogalmazva: *az állami területfejlesztés célja nem más, mint önmaga létalapjának a felszámolása, addig azonban még hosszú idő telik el.*

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

- 1) Gyökeres fordulatnak kell bekövetkeznie államépítési gyakorlatunkban, a hatalom területi megosztásában.
- 2) Pluralizálni kell a „vagyon” és jövedelem-tulajdonosokat, különösen az állami tulajdon rovására.

- 3) Közelíteni kell a politikai szférát a civil társadalomhoz, ezzel szélesíteni a politikai döntések legitimációs bázisát, ugyanakkor folyamatosan csökkenteni kell a politikai mérlegelést igénylő döntések térrénumát.
- 4) Valamennyit „be kell hozni” a magyar infrastruktúra globális lemaradottságából, valamennyit „le kell dolgozni” a regionális, illetve településtípusok közötti fejlettségi különbségekből.

Mindebből az következik, 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 azonban minden olyan ideológia, amely holmi tiszta liberalizmus jegyében, az állami „gyámkodást” elutasítva, az önkormányzatok önállóságára hivatkozva elvet mindenfajta állami területfejlesztési normát, illetve koncepciót.

A „szerves endogén” regionalizmus imént sorolt feltételei közül jómagam az állami felépítéssel, illetve az önkormányzatok szerepével, helyzetével foglalkoznék.

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

Az állam központosítási törekvéseinek több forrása van, s elvileg alig van akadálya. *A hatalom centralizációs igénye* fogalmi, lényegi szükségszerűség, s egyáltalán *nem rendszerspecifikus*. Hogy korlátozza-e önmagát, vagy rákényszerül 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” és a következetes államépítési modell hiánya. Nézzük meg, hogy a centralizáció hogyan jelenik meg a területfejlesztést működtető szervezetrendszer vonatkozásában. 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 önállóságot tiszteletben tartja kénytelen-kelletlen, csak éppen szívósan arra törekszik, hogy az önkormányzati működés térrénumát zsugorítsa. Ennek egyik formája a *nyers centralizáció*, tehát központi (parlament, kormányzati tárca) hatáskörbe kerültek korábbi területi döntési kompetenciák; másik formája a *dekoncentráció*, azaz korábbi

tanácsi hatáskörök államigazgatási-állami ügyé minősítése és dekoncentrált állami szervekhez telepítése; a harmadik 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 legalábbis csak olyan mértékben, amely nem korlátozza egyetlen települési önkormányzat szabadságát sem. Így aztán hatalmi-politikai kérdésként egyedül a megyék önkormányzati vezetése bírálta azt a hatáskörtelepítési gyakorlatot, amelyik úgymond a tisztán államigazgatási – hatalmi – hierarchikus elemeket tartalmazó jogosítványokat elvitte a megyétől, és az állami hivatali apparátusra bízta.

Mindez talán még indokolható is lenne, ha a létrejött dekoncentrált államigazgatási szervezetek tisztán hatósági munkát végeznének, s ha nem lenne olyan területeken befolyásuk, hatalmuk, amelyek a települések, térségek életkörülményeinek, fejlődésének kardinális vonatkozásait érintik. A létrejött dekoncentrált szervezeti mechanizmus azonban hatalmas darabokat harapott ki a területi fejlődést befolyásoló elosztási-irányítási jogosítványokból. Szétesett a megyei tanácsok által annak idején összetartott területi információs rendszer; az önkormányzatok pénzügyi kondícióit a TÁKISZ-ok szinte kizárólag számszaki szempontból elemzik; a munkaerő- illetve foglalkoztatáspolitikát a „munkaügyi ágazat” belterjes, szegényes eszközeivel nyilván kis hatékonyságú; a környezetvédelem elszigetelt 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.

Az öncélú megyellenesség tökéletes bizonyítéka a központi újraelosztási „mechanizmus”, amelynek nincsenek térségi szempontjai.

Tárcáknál kezelt külön alapok, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) szegényes hatalmi és pénzügyi kondíciói, a pénzügyi vezetés fiskális egyoldalúsága, a kormányzati munka rögtönzésekre való szétesése, a parlamenti képviselők egyedi lobbyszása, és a plénum több ezer céltámogatási tételt elfogadó formalizmusa, felszínessége, a Belügyminisztérium befolyásának elhatalmasodása mind-mind annak a jele, hogy az önkormányzatok fejlesztési és sok vonatkozásban működési kondícióit meghatározó központi elosztási politika aligha egységes, következményeiben aligha végiggondolt.

Valószínűsíthetően a kormány is eljutott e problémák felismeréséig, 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 egoizmusokra szétesett állami irányítást. *A köztársasági megbízotti intézmény* erre kiválóan alkalmasnak mutatkozik. Létrehozása óta tanúi lehetünk annak, hogyan bontakozik ki ez a szervezet a látszólag indifferens törvényességi felügyeletből és hatósági feljebbviteli szintből egy koordináló, közvetítő regionális hatalmi pólussá. *A legújabb kormányintézkedések és jogszabályok (illetve tervezetek) tendenciózan törik az utat egy állami területi komplex irányítási szint kialakulása előtt.*

Sajnálatos, hogy éppen a területfejlesztés, a területi politika központi szabályozása lesz az az alkalom, amikor a köztársasági megbízotti szervezetet jellegében is közelíteni lehet ezen funkciók ellátásához. Ugyanakkor a KTM és az MSZP javaslatai egyaránt felvetik ún. regionális bizottságok szükségességét, amelyekben persze az állami dekoncentrált szervezeteken túl az önkormányzatok is képviselést kapnának.

E bizottságok azonban vagy szigorúan állami függésben, illetve irányítás mellett működnének, vagy – ami még rosszabb – csak statisztálnának a köztársasági megbízotti döntésekhez. Egy ilyen regionális fejlesztési döntési modell teljesen a perifériára szorítaná az önkormányzati szerepvállalást, s bizony nem csak megyei, de települési szinten is. Az előbbiekben leírt, „vízió” tehát egy államosított és dekoncentrált területi politika szervezeti modellje, amely – véleményem szerint – sem nem demokratikus, sem nem hatékony.

Úgy gondolom, hogy *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 a partneri viszony az egyetlen célravezető; a 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 döntéseket bizonyos célok irányába ösztönzi*, orientálja, továbbá *szigorúan megköveteli a területfejlesztés szakmai követelményeinek, normáinak végrehajtását*, tiszteletben tartását.

Egy ilyen alapmodell természetesen nem zárja ki azt, hogy az állam vállalkozzon bizonyos regionális válság megoldására, illetve bizonyos nagytérségeket érintő, vagy nagy forrásokat igénylő fejlesztések megvalósítására. *Tevékenységének alapvető módszere azonban ne a beavatkozás, hanem a „részvétel” legyen.* Az is rendkívül fontos, hogy a maga elosztási, illetve fejlesztési döntéseit egyeztesse az önkormányzatokkal azok érdekszövetségeivel, és a gazdasági és munkavállalói érdekképviselletekkel is. *Ehhez át kell rendezni az állami területfejlesztési döntési modellt. A parlamentet meg kellene erősíteni egy regionális bizottsággal* (ha már nincs második kamarája). Tisztázni kell a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumnak a Belügyminisztériumhoz való viszonyát, a két minisztérium közötti hatásköri megosztást, de úgy, hogy *egyik minisztériumnál se legyenek újraelosztásra szánt 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 Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium szerepe a szakmai irányítás, a kormányzati tervezés előkészítése, tudományos bázis működtetése, illetve közvetlen állami területfejlesztési feladatok menedzselése lehet elsősorban, míg a Belügyminisztérium kizárólag az önkormányzatokat, illetve a neki alárendelt és érintett dekoncentrált szerveket érintő információs, illetve irányítási teendőket kellene, hogy ellássa. Nyilvánvalóan *nem tartható a terület- és településfejlesztés szakmai irányításának megosztása, illetve megkettőzése, a rendezési-építési és kommunális irányítás szétszakítása.*

A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, valamint a Belügyminisztérium közös érintettsége tény, kikerülhetetlen, ám nem a rivalizálás, hanem az együttműködés értelmében. A konfliktusok jó része már azzal oldódna, ha a regionális elosztási, politikai, fejlesztési döntésekben a kormány kapná a hangsúlyosabb szerepet; ha leépülnének a koncentrált pénzalapok, s beépülnének önkormányzati költségvetésekbe, bankokba, regionális fejlesztő szervezetekbe, s ha a regionális állami politika végre céljaiban, módszereiben és szervezetében egyértelmű törvényi szabályozást követne.

#### IV. Területfejlesztés és az önkormányzatok

Az állam regionális politikájában az önkormányzatok jövőbeni fejlesztési stratégiáival úgy kell számolni, mint amelyek helyi-regionális érdekekre épülnek, s annyiban konvergálnak a központi célokkal, amennyiben a kölcsönös érdekeszámítás alapján kompromisszumok alakulnak ki az állami és önkormányzati szféra között.

Valószínűsíthetően az egyes települési, regionális (megyei) célok sok tekintetben egymással ellentmondóak. A szükségszerű regionális érdekkonfliktusokban az államnak meg sem szabadna azt kísérelnie, hogy bizonyos konkrét regionális vagy helyi érdeket előnyben részesít egy másikkal szemben. Az állam objektív mutatókkal alátámasztható problématerületeket vagy válságtérsegeket támogathat közvetlenül, általánosságban viszont minden önkormányzat számára elérhető vagy eljuttatott eszközökkel orientálhat területfejlesztési prioritásokat. Ahhoz, hogy az önkormányzatok helyi stratégiái találkozzanak a központi elképzelésekkel, az állami fejlesztési prioritásoknak viszonylag standardnak, előre kiszámíthatónak kell lennie, és csak olyan kört szabad átfognia, amelyet valóban képes az állam normatívan finanszírozni. (Ellenkező esetben kezdődik a bújócskázás, úgy hogy a prioritások évente változnak, ami többéves beruházások pályázati megfinanszírozását eleve kizárja, vagy úgy, hogy a pályázási feltételeket módosítgatják annak érdekében, hogy minél kevesebb önkormányzat feleljen meg nekik.)

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

Egyik kibontakozó tendencia az önkormányzatok idegenkedése a tervezéstől, a hosszú távú döntésektől, a korrekt, empirikus helyzetelemzésektől. Az önkormányzatok egyelőre saját közvetlen információs bázisukat sem használják, rendszerezik, közömbösebbek közvetlen társadalmi-gazdasági környezetük alakulásának információi iránt. Nem építettek ki mechanizmusokat egy települési méretű, s különösen nem vonzáskörzeti vagy regionális léptékű koordináció, érdekegyeztetés számára. Ha az állam maga is rendelkezik majd tervvel, koncepciókkal azokban a kérdésekben, amelyek az önkormányzatokat is érintik, akkor már elvárható, sőt előírható lesz a tervezés alkalmazása a településgazdaságban 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 intézmények működtetésénél, mind a több önkormányzat vagy más szervezet összefogására épülő projekteknél *határozott állami ösztönzésre lenne szükség, sőt bizonyos esetekben kényszerítő eszközök is indokoltak lehetnek (pl. kényszer-társulás elrendelése).*

*Az önkormányzati rendszer legneuralgikusabb pontja a középszint szabályozása.* A megyék helyzete központi rehabilitációra szorul, illetve a megyei jogú városok és a megyék együttműködésének kérdése is. Tulajdonképpen a *középszint jövője dönti el alapvetően, hogy állami vagy önkormányzati dominanciájú területi politika lesz Magyarországon.*

Az önkormányzati típusú régió (vagy megye) az a döntő láncszem, amelyiknek magatartásán múlik mind a települési, mind a központi fejlesztési törekvések sikere, harmóniája, konzisztenciája.

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 alávétetni, azaz hogy a területfejlesztés alapvetően bürokratikus vagy organikus struktúrába rendeződjön.

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

- a helyi társadalommal választásokkal intézményesített érdekkapcsolatokkal rendelkeznek;
- rugalmas, összetett szervezetük egyaránt alkalmas a politikai, szakmai, stb. érdekek befogadására, feldolgozására, egyeztetésére;
- szervezeten belül nem oszlik meg a döntés és a végrehajtás felelőssége, ezért a döntések operatívabbak, kevésbé ideologikusak, illetve értékfüggőek;
- multifunkcionalitásuk alkalmas az ágazati – környezeti – gazdaságossági, „fogyasztói”, szempontok és érdekek együttes kezelésére;
- az önkormányzatok egyben közhatalommal rendelkező képviselőtestületek, államigazgatási hatóságok, tulajdonosok, vállalkozók, szolgáltatást végzők, tervezők és végrehajtók – s ezen minőségek harmonizálásával képesek a helyi adottságokkal leginkább adekvát válaszokat, kihívásokat megfogalmazni.
- Az egyetlen szervezeti típus, amely 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 érvényesülése.* 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 inadékvát olyan döntésekre, ahol éppen az a cél, hogy számtalan érdeket és követelményt kell mérlegelni, s amelyekért – mert a társadalom nagyobb csoportjaira, azok életkörülményeire, életesélyeire döntő hatást gyakorolnak – a politikai felelősséget is vállalni kell.*

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. Hogy tevékenységük tökéletesedjen, ahhoz azonban *a jogi keretek bizonyos korrekciójára, és lényegesen nagyobb állami támogatásra lenne szükségük a redisztribúciós arányok reformja alapján.*

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

Nem arra van tehát szükség, hogy az önkormányzat legyen a legfőbb tulajdonos, a fő redisztribútor, a legtöbb szolgáltatás közvetlen megszervezője, a legfőbb szociális intézmény és vállalkozó.

A bölcs önkormányzat arra törekszik, hogy *a különböző funkciók működjenek a maguk törvényszerűségei mentén,* csupán település – illetve regionális méretben következzen be egy „ekvivalencia” a számtalan autonómia törekvés között valami olyanféle cél érdekében, hogy egy település, térség nyújtsa az ott élők, dolgozók, vállalkozók számára a helyi adottságokra épülő maximális és ideális körülményeket, mégpedig hosszú távon.

## THE CONNECTIONS BETWEEN REGIONAL DEVELOPMENT AND THE SYSTEM OF LOCAL AUTHORITIES

*Ilona PÁL KOVÁCS*

The legal regulation of the fundamental means and targets of regional development is necessitated because it can create normative obligations and frameworks for the regional-policy incentives and attempts of the government.

Without knowing government priorities, and without being able to take them into account, the local authorities are unable to develop their own sectorial and regional strategies.

The other, extremely important role of the act on regional development is to clarify the actual uncertainties concerning the management model of regional policy. The author takes a clear stand in favour of the decentralized model of regional development. Innovation-oriented regional policy, based on endogen resources requires a regional management model where the regional decision-making bodies have representative character and are independent from central management. In Hungary, the most neurotic element of regional management is the county, as the regulation of the counties taking place two years ago has not been successful in practical terms. Strengthening the local authorities of the counties, granting them regional-development functions and re-thinking their relationship with the settlements are necessary not only for the operation of the regional development policy, but also for the operation of the whole system of local authorities.

Strengthening the regional level within the system of administration is the only way to hinder unreasonable centralization, the spread of the branches of government administration and the direct intervention of the government into regional processes.

Partnership between the local authorities and the government in regional development can only be realized in a far more balanced power system.

# A TERÜLETI ÉRDEKKÉPVISELET ÉS A NORMATÍV SZABÁLYOZÁS ALAPKÉRDÉSEI

CSEFKÓ FERENC

Míg a legutóbbi időkben elsősorban szakmai berkekben folytak a viták a regionális politika, a területfejlesztés és településfejlesztés, az állami beavatkozás, illetve annak lehetséges szerepvállalása stb. tekintetében, addig – úgy tűnik mára ezek megjelentek politikai, kormányzati szinten is. Ehhez talán a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) által kidolgozott területfejlesztési törvény szabályozási koncepciója adott alapot, s eredményezte azt, hogy több ágazat között is igen jelentős nézetkülönbségek alakultak ki a törvényi szabályozás szükségességéről, az alapfogalmakról, a hatás- és feladatkörökről, a területi és települési kompetenciákról, s korántsem utolsósorban a területi szint jövőjéről, ennek szervezeti, intézményi vonzatairól. (A vitában nemrégiben pedig hallatták hangjukat a kormányzati és ellenzéki pártok is – a dolog természetéből fakadóan (?) egymástól lényegesen eltérő álláspontokat fogalmazva meg.)

Munkámban ugyan a fentiekhez konkrét formában nem kívánok csatlakozni, mégis néhány olyan problémára térek ki, amelyek – mások mellett – hozzájárulhatnak a területi (regionális) politika alapkérdéseinek tisztázásához.

A dolgozat jelentős része a területi érdekközvetítő, azt kifejező mechanizmussal, ezek lehetséges szervezőelveivel foglalkozik, figyelemmel arra is, hogy ez az egész állami-politikai döntéshozatali mechanizmus egyik legkidolgozatlanabb, legbizonytalanabb területe. Nem kerülhettem meg a téma kapcsán, hogy ne fejtsem ki véleményem az önkormányzati – s ezen belül a megyei önkormányzat – lehetséges szerepvállalásáról, egyáltalán a területi szintről. Végül, azokhoz a vitákhoz kívánok adalékokkal szolgálni, melyek arra vonatkoztak, hogy egyáltalán kell-e törvényi szabályozás, s ha igen, úgy ennek milyen lényegi kérdésekre kell választ adni.

## I. Területi érdekközvetítés

*Hol* kell a területi érdekközvetítő mechanizmusoknak szerepet kapniok az állami területi-területfejlesztési, a területi fejlődést elősegíteni akaró regionális léptékű döntéshozatali mechanizmusban? Az érdekközvetítő szervezetek *mikor* kapcsolódhatnak a területi (kormányzati) politika alakításába (főként ami a „területi politika alapjainak” kialakítását illeti)? Hiszen az elsődleges konszenzusoknak itt kell megszületniük,

mivel minden további szabályozási, elosztási döntés ezen áll vagy bukik, elsősorban abban az esetben, ha a normativitást lényeges rendező elvként fogadjuk el.

A kormányzati döntéseknek (a területi megközelítés szempontjából) a regionális politika sarkpontjain kellene nyugodniuk. Kérdés, hogy ebben hol, miként, milyen érdekartikulációk épülhetnek be, különös tekintettel a különböző szakmai, társadalmi, települési és másfajta érdekszerveződésekre.

A területi politika *fő irányainak* meghatározása szerintem ugyanis olyan jelentőségteljes kérdés, amelynek alapételeiben *társadalmi konszenzusra kellene* jutni, azon alapulva, hogy a rövidebb-hosszabb távon megvalósuló területi fejlődés független kell, hogy legyen a mindennapi parlamenti döntések mechanizmusától. Sokakkal egyezően azon az állásponton vagyok, hogy a korábbi területfejlesztési (sorvasztási) politika szétesett, de – 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, probléma megoldására hivatott döntések.

Persze 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 célok érdekében, szövetkezve egy ügy sikeréért. Ennek eddig legmarkánsabb megnyilvánulásaként könyvelhető el, amikor az Alföldről jött parlamenti képviselők kiharcolták az országgyűlési Alföld-határozatot.

Fölvethető, hogy mikor alakulnak, szerveződnek (akár eseti jelleggel is) más *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, más térségek „rovására” történő preferálásáról, végül pedig, hogy áttekinti-e – ebből a szempontból – hazánk régióit (avagy magát a területbeosztást), s születnek-e mindegyikre normatív döntések?

Mielőtt elbogatellizálnánk ennek jelentőségét, hadd illusztráljam az ezzel kapcsolatban megfogalmazható elvi jellegű problémákat. Az egyik, hogy a jelzett országgyűlési határozat nyomán kormányhatározat született, ami jelentős pénzeszközöket is biztosított az Alföld-program kidolgozásához. Itt kell szólni a kormány kihelyezett üléséről is, amikor egy-egy térség „átvilágítására” kerül sor. A tanulmány írásának idején a Kormány Békéscsabára „látogatott”... Félreértés 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, hozzátéve, hogy így bármikor, „bárki” nyújthatja a kezét, hiszen nem túl nehéz szinte valamennyi térségről kimutatni annak hátrányos, halmozottan hátrányos, depressziós, válságos stb. helyzetét.* Kérdés, vajon az itt citált esetekben milyen (intézményi) érdekrendszerek működtek, kapcsolódtak be a döntések előkészítésébe?

Hangsúlyozom, nem azt vitatom, hogy akár az Alföld egésze, akár Békés megye bizonyos térségei különleges kezelést ne igényelhetnének, csupán a jogállami elveket. Az meg a dolog pikantériája, hogy az MDF, a Békés megyei időközi országgyűlési választásokon a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma (NGKM) miniszterét indította, s miközben a Minisztertanács tagjai a megye felzárkóztatása céljából

megszavaztak 500 milliót, a belügyminiszter hangsúlyozta is, hogy az előbb jelzett miniszter az, aki a legtöbbet tudja tenni egyes, halmozottan hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatásáért... Méginkább nehéz helyzetbe kerülünk olyan esetekben, amikor egy adott központi döntés ugyan nevében nem területfejlesztési, térségfejlesztési, de gyakorlati kihatásai mégiscsak lényegesen befolyásolják egy térség, táj jelenét-jövőjét.

A területi, regionális politika kidolgozásakor biztosítandó, hogy az igen bonyolult, egymásnak is ellentmondó, egymással konkuráló érdekek felszínre kerüljenek, s *megmérettessenek a nyilvánosság előtt*; lehetővé téve, hogy az érdekvédelem, -képviselés és a „hatalom” szervezetei partneri viszonyba kerülhessenek egymással. Ehhez megfelelő garanciarendszer kiépítésére, a hatáskörök és feladatkörök pontos rögzítésére, no meg arra lenne szükség, hogy egyrésztől kerüljünk a joghézagokat, a „határozatlan” jogfogalmakat, s pontosan definiáljuk pl. a „véleménynyilvánítás, -kikérés”, „állásfoglalás”, „egyeztetés” fogalmak tartalmát, jogi kötőerejét, a másik oldalról a „figyelembevétel kötelezettségét”, s végül a további eljárási kérdéseket.

A Kormány alkotmányos köteleseit teljesíti, amikor döntési tervezeteit egyezteteti a különböző (érdekel) társadalmi szervezetekkel. (Ha ezt nem tenné – egyszerűen fogalmazva –, alkotmány sértést követne el.) Az egyeztetések anyagi oldalának tisztázása azonban nem is olyan egyszerű. Már mint az, hogy ki a „másik oldal”, mivel a „társadalmi szervezet” fogalom alá vonható szerveződések sokszínű, típusú, hatáskörű, érdekeltsgű, 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 vagy sem, s mi történik akkor, ha egyik-másik kimarad az érdekelt szervek közül, mivel csak (és esetleg) közvetetten érintett ez ügyben? S ehhez képest vizsgálándó, hogy a Kormány, annak szervei kit és mikor vonnak be egy-egy döntés előkészítésébe. (Esetleg úgy, hogy az eltérő érdekeket képviselő szervek érvei már előzetesen „kioltják” egymást, s így meglehetősen szabad kezet kaphatnak a döntéselőkészítők – a „vélemények figyelembevételével” kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésekor, a döntések meghozatalakor.)

Ezen – részben – segítőndő, 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, figyelemmel azok egymáshoz képest is eltérő érdekrendszerére, sajátosságaira; olyan 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 tekintettel kell lenni, hogy bizonyos térségek között tartós (vagy esetenkénti) érdekazonosságok, míg mások között jelentős érdek-különbségek mutathatóak ki. Nem zárható tehát ki a régiók, kisebb-nagyobb területek, tájegységek egymás elleni föllépése sem. (Maradva 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?)

*Az érdekközvetítő szervezetek kapcsolati rendszere szempontjából alapvető kérdés, hogy hogyan alakul a területpolitikai döntések előkészítésének, végrehajtásának szervezetrendszere kormányzati szinten. Hogy itt is egy aktuális példával éljek: 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, köztársasági megbízotti hivatalok), avagy (egyáltalán) a törvényi szabályozás tárgya, tartalma, szükségessége vonatkozásában.*

*Ha létrejön pl. az Országos Területfejlesztési Tanács, ez a kormányzat oldaláról nézve megfelelhet a területfejlesztési politika központi aspektusú megvalósításával szemben támasztott követelményeknek – intézményi, szervezeti, s hatásköri szempontból. A kérdés azonban, hogy ehhez, avagy ennek tükrében hol és hogyan csatlakoztatható a területi szint – mind az állami, mind az önkormányzati, mind pedig a társadalmi-érdekvédelmi szervezeti oldalról.*

Attól függően, hogy milyen rendező elv mentén alakul a terület- és településfejlesztési politika, számtalan variáció állítható fel.

Megoldás lenne pl. ha az önkormányzatok szövetségei és a kormányzati szervek hoznának létre *térségfejlesztési tanácsokat*, a válságrégiókban *válságmenedzsmen*t jönne létre innovációs központok alakulnának, regionális bankok próbálnának közreműködni a területi politika megvalósításában stb. Újabb dekoncentrált kormányhivatalok másfajta megoldást jelenthetnek. Mint ahogy egy következő, a köztársasági megbízotti hivatal hatás- és feladatkörének lényeges kiterjesztése is egy újabb variáció, de úgy vélem továbbra is (reális alternatívaként) lehet számolni a megyével.

*Elengedhetetlen tehát a kormányzati intézmények döntési és eljárási szintjei konzisztens rendszerének kimunkálása, mert csak ebben az esetben működhetnek hatásosan az érdekközvetítő, –képviselő mechanizmusok, ahhoz képest is, hogy az egyszintű önkormányzati rendszer mellett kiépült (kiépülő) két-, illetve három szintű közigazgatási rendszer (helyi – megyei – regionális) hol és hogyan kapcsolódik egymáshoz.*

Az önkormányzati rendszeren kívül mára létrejött (s tovább burjánzik) a legkülönbözőbb típusú, funkciójú, szervezetségű kormányzati dekoncentrált szervek („dekók”) *rendszere*. Ezek túlnyomó részének tevékenysége egymástól is izolálódott, s semmiféle olyan területi információs rendszer nem működik, amely nélkül nem lehet következetes, tervszerű (de legalábbis hosszabb távra előrelátó) területi politikát folytatni. Az pedig külön probléma, hogy az érdekképviselői szervezeteknek 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 működők egyaránt megtalálhatóak (s ezek szövetségei is). Nem ritkán gyűlnek össze regionális és országos tanácskozássra, s hoznak állásfoglalásokat a területfejlesztést is érintő ügyekben, s juttatják el ezeket az „illetékes állami szervekhez”, akik aztán... (?)*

A fentieknél markánsabbak a kifejezetten érdekképviselői céllal létrehozott szervek, szövetségek pl. a *gazdasági, kereskedelmi, s az agrárkamarak*. Hasonlóak

ezekhez a szakági szövetkezők, illetve azok tagozatai. Ezek egy része vagy eleve regionális alapokon szerveződött, vagy később ilyenekbe tömörültek.

Az érdekszervezetek között vannak olyanok, amelyek az országos politika formálásában is meghatározó szerepet játszanak, mint pl. az *Iparosok Országos Szövetsége*, a *Vállalkozók Országos Szövetsége*, a *Fogyasztók Érdekvédelmi Tanácsa*.

Egyes szervezetek (pl. Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége, Közgazdasági Társaság) elsősorban a *szakmai háttér biztosításában*, az érdekek föl-színre hozatalának szakmai szempontú segítségével játszhatnak (nem mellőzhető) szerepet.

A kifejezetten vidékfejlesztésre létrejött társaságok, vállalkozások, részvénytársaságok, bt.-k, holdingok, kft.-k tevékenysége konkrét terület- és településfejlesztést elősegítő ügyekben nyilvánulhat meg.

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

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

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

Az előzőekben jelzett szervezetek, intézmények, mozgalmak stb. érdekképviseleti tevékenységeiket illetően is tisztázandó kapcsolatuk „az illetékes” döntéshozó szervekkel, s az önkormányzatokkal, arra is figyelemmel, hogy túlnyomó részük nem, vagy nem csak a területi politikával összefüggésben fejt ki tevékenységet, másrészt pedig működésük „társadalmi”, önkéntes jellege, esetlegessége is tekintetbe 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.

## II. A területi érdekképviselet önkormányzati lehetőségei

A társadalmi jellegű (és ehhez képesti autonómiával, önkormányzattal rendelkező) szervezeteket követően érdemes röviden áttekinteni, hogy az alapfunkciójukat illetően is a polgárok megbízásából (érdekeik védelmében) eljárni köteles és hivatott önkor-

mányzatoknak milyen lehetőségük nyílik a területi politika, a területfejlesztési döntések alakulásába történő bekapcsolódásra. A probléma főként a települési önkormányzatok esetében izgalmas, hiszen ők a területfejlesztés, térségfejlesztés és a településfejlesztés metszéspontjának ütközőpontjai.

Az eszközök között a „véleménynyilvánítás”, „kezdeményezés” joga – e kérdések tekintetében is – minden helyi önkormányzatot megillet. Igaz, nem erős jogosítvány, hiszen nincs valóságos jogkövetkezménye, annyit azonban a törvény is előír, hogy az illetékes szerveknek érdemben válaszolni kell fölvetéseikre.

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

A minden önkormányzatot megillető jogosultságokon túl, pontosan a területi érdekegymechanizmusra tekintettel külön érdemes foglalkozni a területi szint sajátos helyével, szerepével a regionális politika alakításában.

A Harmadik Tanáctörvény, amely a jog nyelvén először rögzítette az „önkormányzati jelleget” (1971) kezdődően fokozatosan változott a területi középszint szerepe, funkciója (s hatásköre is) – egyre jobban háttérbe szorítva az újraelosztó jelleget, s helyére egy – szándéka szerint – segítő, szolgáltató, menedzselő szerepet léptetve.

Ami a jelent illeti, talán megfogalmazható az, hogy akár lesz területfejlesztési (településfejlesztési) törvény, akár nem, s bármilyen eszköz- és intézményrendszereket is építenek ki, „az élet” valószínű rövidebb-hosszabb időn belül *kikényszerít valamilyen irányítási középszintet*, már csak azért is, mert pl. az esélyegyenlőtlenségek nőnek, amelyeket így-úgy, de mérsékelni kell, másrészt vannak olyan funkciók (és mindig is lesznek), amelyek nem láthatóak el a települések közigazgatási határain belül, hiszen hozadékai vagy éppen káros hatásai jóval túlmutatnak azon, tehát igénylik a települések közötti térségi koordinációt, a központi hatalom szervei erre pedig közvetlenül nem képesek, nem felelhetnek meg.

Rátérve a törvényi szabályozásra: először is szembetűnő, hogy 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 mégiscsak vannak a *megyének*. (?)

A másik, némiképp „rejtett” jogosítványa (?) a *megyének az érdekvédelem*. Ugyanakkor kifejezetten ebben a törvényben nem, csupán az indoklásában találunk utalást a települési érdekvédelemre. (Az önkormányzatokat saját jogon megillető érdekvédelem mellett a törvény ezt általános jelleggel az országos önkormányzati szövetségekre ruházta.)

Egyes álláspontok szerint a *megyének* nyíltan fel kell vállalnia a *regionális érdekvédelem*et. Szervező, érdekegyeztető, menedzselő munkával kell közrehatnia a települési érdekvédelemben; biztosítani az információ-cserét; módszertani segítséget nyújtani; segíteni a helyi konfliktusok feloldásában; érdekegyeztető tanácskozásokat szer-

vezni, szükség szerint segíteni társulások, regionális szerveződések létrehozásában; közreműködni az önkormányzatok és a gazdálkodó szervek közötti konfliktusok feloldásában; bizonyos esetekben közvetítő szerepet játszani; fórumot tartani az autonóm érdekvédelmi szervezetek közötti széles körű együttműködés előmozdítására; a megyei szinten létrejött közmegegyezéseket továbbítani a központi hatalom felé kidolgozni a térségfejlesztési programokat, koncepciókat, javaslatokat, sőt a hivatalos csatornákon és a nyilvánosság eszközeivel nyomást gyakorolni a Kormányra.

A harmadik, talán eddig nem elegendő hangsúlyt kapott normaszöveg, amely szerint a helyi önkormányzatok létrehozásának joga a választópolgárok közösségét illeti meg, tehát a törvényalkotó ilyen „közösségnek” tekintette magát a megyét is. Ha pedig ez így igaz, akkor elvileg meg kell hogy jelenjen 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 kidolgozatlanok.

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 a területfejlesztési hatáskörök nincsenek más szervnél, ebből következik, hogy a megye elvileg – közfeladatnak minősítvén – eljárhat ezekben az ügyekben.

A *hatásköri törvény* egy 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 településfejlesztéssel és településrendezéssel, továbbá a környezet épített és természetes elemeinek védelmének összehangolásával kapcsolatos feladatokat, ha azok a megye egész területére vagy egy részére kiterjednek, a megyei önkormányzat látja el.

A területű szintű érdekkifejeződés „csatornái” 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 térségének minősíthető.

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

A civil szerveződések, egyesületek vonatkozásában az önkormányzati kapcsolatok elsősorban a folyamatos információ-áramoltatást, 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.

A képviseleti rendszer egészének átstrukturálását is érintheti, ha a megyei közgyűlések – részben megtartva ugyan jelenlegi képviseleti jellegét (amire kötelezi az ön-

kormányzati törvény is), de – olyan szervezeti kereteket alakítanak ki, amelyekben jól elkülönült/elkülöníthető érdekeken alapuló térségi és más szerveződések kapnának helyet. Ezek működnének kvázi második kamarákként, vagy speciális bizottságokként.

Olyan érdekegyeztetésen alapuló szervezeti mechanizmusok kiépítése indokolt (ez nem „csak” a megyei képviselőtestületre értendő), ahol valamennyi érdekcsoport megtalálja helyét, lehetősége van álláspontja kifejtésére, annak a döntésekben való tükröztetésére. Ebbe a folyamatba be kell vonni az egész vállalkozói szférát, befektetési társaságokat, alapítványokat, a szellemi infrastruktúrát, s egyszóval minden olyan szervezetet, amely érdekelt lehet a területi fejlődésben. Ez a tevékenység koordinációt igényel, amely ugyan az érdekazonosságra épít, de alkalmas az érdekkonfliktusok föl-táráására, föloldására is.

Bár az előzőekben kifejtettek úgy tűnhetnek, mintha a megye mellett álltam volna ki, korántsem erről van szó, csupán arról, hogy a területi (önkormányzati?) középszint kapcsán egy variációt részletesen elemeztem. Egy másik „vonal” az, aminek napjainkban vagyunk tanúi. Miről is van szó?

A „konstruktív bizalmatlansági indítvány” jóvoltából gyakorlatilag elmozdít-hatatlan Kormány olyan döntési mechanizmust valósított meg, ahol és amelybe a társadalom más jelentős érdekképviselői, érdekcsoportosulásai vajmi kevés érdemi beleszólási lehetőséget kaptak. Ezt húzza alá az is, hogy a rendszerváltást követő (nem is oly sokára) két esztendő alatt az állam túlzó központosítási törekvéseinek lehet-tünk/vagyunk tanúi – s miként azt érintettem – *centrális alárendeltségű szervek garmadája épült ki, s az eredeti alkotmányos, illetve az önkormányzati törvényben rögzítettekhez képest, jóval tágabb hatásköröket kapva virul, terjeszkedik a köztársasági megbízotti intézmény*, olyannyira, hogy egy legutóbbi kormányrendelet gyakorlatilag a területfejlesztés fogalomkörébe vonható hatásköröket biztosított számára, amit a következőkben idézett jogszabályi rendelkezések bizonyíthatnak.

„A köztársasági megbízott a régió illetékességi területén közreműködik a belügy-miniszter településfejlesztéssel kapcsolatos térségi koordinációs feladatainak ellátásában. Ennek során az érintett ágazati szervek, önkormányzatok, önkormányzati érdekképviselői szervek, más gazdálkodó szervezetek részvételével szakmai egyeztetést szervezhet az önkormányzatokat érintő ágazatfejlesztési programok előkészítése, megvalósítása érdekében.”

„A köztársasági megbízott a helyi önkormányzat kérésére: szakmai segítséget nyújt a társulások, közös intézmények létrehozásához; egyeztető tárgyalást hívhat össze a vitás kérdések rendezése érdekében; módszertani segítséget adhat.”

„A köztársasági megbízott közreműködik a külön jogszabályok által, a belügy-miniszterhez telepített regionális és területi alapok kezelésében.”

A fentiek abban erősítenek meg, hogy az állam továbbfolytatja centralizáló tevékenységét. Egyben azonban teljesen bizonytalanná tettek, éspedig azon kérdésre adható válasz tekintetében hogy mi lesz egy állami mellett a területi (önkormányzati?) középszinttel?

### III. Társulások, településszövetségek

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 hasznaival, 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 tevékenységük egyben konkrét területfejlesztési döntésekben realizálódhat. A társulás feladatainak meghatározó része tehát a település- és területfejlesztés terén jelentkezik. Ilyen pl. a területfejlesztési szolgáltatások, a rendezési tervek karbantartása, módosítása, egyeztetések végrehajtása, döntéselőkészítés, kisebb tervezési munkák elvégzése, építészeti értékek felmérése, javaslatok műemlékvédelmi kérdésekben, véleményezés és szaktanácsadás beruházási építési programokról, pályázati, fejlesztési elképzelésekről stb.

Az országban mind markánsabban jelennek meg a *megyén belüli kistérségi érdekek*. Az ezeket összefogó szövetkezések ugyan egymáshoz képest is eltérő szervezettséggel, hatáskörrel és feladatkörrel, de létrejöttek, működnek. (Pl. Balaton-parti Települések Szövetsége, Tiszazug Szövetség, Cserehát Szövetség stb.) Példaként álljon itt a Jász-sági Önkormányzatok Érdekképviselői Szövetségének alapszabályából egy-két fontos szabály arra, hogy ezek miként és milyen érdekkifejezési szerepet tölthetnek be.

A *szövetség célkitűzései* között olyanok szerepelnek, amelyeket általában is meghatároznak maguk számára az országos települési érdekszövetségek pl. állásfoglalás a különböző feladat- és hatáskör megállapításánál, költségvetési -elosztási kérdéseknél, közreműködés jogalkotási, jogszabályelőkészítési munkában, a jász-sági önkormányzatok közötti információs rendszer és véleménycseré kialakítása, valamint, s ezt szó szerint idézem: „a szövetség *érdekközvetítő és érdekvédő* tevékenységet folytat az érintett önkormányzatok képviselőiben regionális és országos szinten”.

A fentiek túlmenően van azonban egy olyan átfogó feladatkör, amely még közvetlenebbül kapcsolódik a területfejlesztési feladatokhoz, ez a terület (Jász-ság) alapellátási, szolgáltatási, fejlesztési célkitűzéseinek, s a nem önkormányzati szervek bekapcsolódásainak összehangolása, a területfejlesztési tevékenység koordinálása.

A kérdés azonban, hogy ezek hogyan kapcsolódjanak egyrészt az országos szervezetek rendszerébe, másrészt ki az ő „partnerük” a területi-térségi döntési mechanizmusban. (Ma, egyes esetekben bizonyos dekoncentrált szervek lehetnek ilyenek – de általános jelleggel semmilyen állami szerv nem vonható ebbe a körbe.)

Az *országos településszövetségeket* (önkormányzati szövetségeket) megillető (erős-gyöngye?) jogosítványokról nem csak azért érdemes szólni, mivel a területfejlesztési döntések így-úgy, de mindenképpen érintik az önkormányzati szférát, de azért is, mert a területi érdekképviselői mechanizmus működése esetén jelenleg e szervezetek játszanak döntő szerepet.

A településszövetségek sokoldalúan bekapcsolódhatnak 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). A szolgáltatások szervezése, információ-áramoltatás kialakítása, érdekkonfliktusok feloldása, pályázatok, alapítványok kiírása, nemzetközi-regionális kapcsolatok kiépítésének segítése, ugyancsak feladataik között szerepelhet. Közreműködhetnek kisebb-nagyobb térségek életét befolyásoló regionális léptékű nemzetgazdasági feladatok kimunkálásában, a regionális különbségek, az esélyegyenlőtlenségek csökkentésében.

Az önkormányzatok megalakulását követően, azok túlnyomó része idegenkedett mindennemű társulástól, szövetkezéstől, s meglehetősen esetlegesen, véletlenszerűen (néhányszor pedig különböző politikai erők támogatásával jöttek létre a magukat országosnak deklarált önkormányzati érdekszövetségek, vagy táji-térségi szövetségek. (Ma ugyan szinte mindegyik „pártsemlegesként” deklarálja alapszabályában magát, azért viszonylag jól kitapinthatóak a politikai hovatartozásuk is.)

Eltérő szervezettséggel és anyagi feltételek mellett, egymás iránti bizalmatlansággal is „tarkítva” munkájukat, de azért mindannyian elhivatottan: az önkormányzati ügyért próbáltak kifejtetni az elmúlt egy esztendőben érdekképviseleti, védelmi tevékenységet – több-kevesebb sikerrel. Talán az is oka mérsékelt eredményeiknek, hogy többszöri kezdeményezés ellenére sem jött létre olyan koordináló szervezet, amely biztosítani lett volna hivatott a települési-térségi érdekképviseletet a kormányzati területi politika, s általában is az önkormányzati jogok tekintetében.

Úgy vélem, hogy a közeljövő egyik legfontosabb feladata a különböző szövetségek közötti hatékony együttműködés megteremtése, s ennek előfeltétele, hogy először találják meg helyüket, formálódjanak, erősödjenek meg az egyes önkormányzati szövetségek, fejtsenek ki hathatós érdekvédelmet, s ez legyen az a tartalmi bázis, amire alapozzák az együttműködést.

Tehát szükség van rugalmas együttműködésre, koordinációra, egymás közötti belső információ-áramoltatásra, a vélemények ismertetésére és ütköztetésére, egyes esetekben egymás befolyásolására meghatározott ügyek érdekében bizonyos kérdésekben közös fellépésre, érdekképviseletre. Ezt elláthatná pl. a „helyi önkormányzati szövetségek érdekegyeztető fóruma” névvel létrehozandó koordinációs tanács, olyan nyitott szerveződés, amely csak az önkéntesen tömörülők fóruma, s amely nem sértheti egyetlen csatlakozni nem akaró szövetség jogait sem – viszont biztosíthatja a részvételt mindenki számára.

Meghatározandó, hogy milyen módon és időszakokban találkoznak, hogyan tudnak pl. véleményegyeztetésre sort keríteni a törvényelőkészítési eljárás során számukra biztosított jogok gyakorlása kapcsán; hogyan és milyen „erejű” állásfoglalásokat, deklarációkat, nyilatkozatokat hozhatnak; ezeket miként juttatják el az „érdekeltekhez”; vannak-e olyan kérdések, amelyeket állandó jelleggel e fórum elé visznek, ha nem is döntéshozatali, de érdekegyeztetést megkísérlő szándékkal stb.

Együttműködésük tartalmi kérdései között szerepelhetnek pl., hogy milyen anomáliák mutatkoznak meg a központi-helyi hatalom, az állami önkormányzati rendszer, a centralizáció-decentralizáció, a hatás- és feladatkör-telepítés stb. kérdéseiben, s

milyen irányú változtatások lehetnek indokoltak; továbbá az önkormányzati jogok garanciális védelmének állapota, továbbfejlesztése, biztosítékai, hatékony érdekvédelmi, érdekképviseleti rendszer feltételei, horizontális és vertikális információs rendszer; a területi fejlődéssel, terület- és településfejlesztéssel kapcsolatos kérdések stb.

Ami pedig az érdekképviseleti, érvényesítési mechanizmusok jövőjét illeti, összefoglalva az előzőeket egy mondatban: egyrészt ez függ az előzőekben kifejtettektől, másrészt azonban attól is, hogy miként alakul a Magyar Köztársaság – politikai-állami döntéshozatali, képviseleti, területi beosztási rendszere, azaz a majdan megvalósítandó jogállam és szociális (!) piacgazdaság *milyen alkotmányos kereteket követel*, illetve épít ki.

#### IV. A jogi szabályozás néhány kérdése

A területi politika terrénuma olyan „sarkalatos” törvényhozási tárgy, amely vetekszik sok egyéb, ugyancsak jelentős jogszabállyal, amit eddig alkotott a Parlament, átfogó jellege, komplexitása, más törvényekhez való kapcsolódása, a társadalom, illetve a különböző térségek érderendszerét különböző módon érintő volta miatt. (Egy markáns álláspont szerint „súly” jóval túlmutat egy „egyszerű” törvényen.)

A magam részéről is fontosnak minősítem a *normatív szabályozást*, ezért a továbbiakban erre vonatkozóan fejtem ki nézeteimet. Egy fontos megközelítési szempontra e pont elején 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.

A *korábbi szabályozások sajátosságának* tekinthető az ágazati jelleg, az egyes területek elkülönült rendezése, s az, hogy állami érdekek kerültek első helyre, nem ritkán kifejezetten a helyi érdekek rovására. Ennek egyik következménye volt az ún. államigazgatási jogi szabályozás erőteljes térhódítása és ezen belül a hatósági eszközök elsődlegessége és széles körű – esetenként kizárólagos – alkalmazása továbbá, hogy a kulcspozíciókat a minisztériumok és országos hatáskörű szervek foglalták el. Tény, hogy a területfejlesztésre, a területi politikára is rányomta a bélyegét maga a politika, annak ideologisztikus, államszocialista, paternalista stb. jegyeivel.

A *polgári demokráciák* tapasztalatai ugyanakkor azt is igazolják, hogy az állam nem maradhat ki a térségi, területi folyamatok alakításából, magából a területfejlesztésből, hanem abban különböző – közvetlen és közvetett – időszakonként is más és más eszközökkel kell szerepet vállalnia.

Áttekintve a területfejlesztést érintő, azt befolyásoló, ahhoz kapcsolódó joganyagot, először is kitűnik, hogy *nincsenek* (itt sem) *átvehető kaptafák*. Az eltérő természeti, földrajzi, társadalmi, történelmi, gazdasági, népességi stb. viszonyok rövidebb-hosszabb időszakonként is, egymáshoz képest más és más megoldásokat jelentenek – a fogalomhasználattól a szabályozások tárgyán, rendszerén keresztül az állami-önkormányzati szerepvállalásig, felelősségéig.

Tartalmukat, komplexitásukat, a szabályozás tárgyköreit, más törvényekhez való viszonyukat tekintve lényeges eltérések mutatkoznak meg, épp úgy, mint a szabályozás mélységét illetően, s a központi jogon túl ismerik a regionális (tartományi,

megyei) szintet, amelyeknek jól körülhatárolt hatás- és feladatköröket állapítanak meg. Mellettük – főként eljárási kérdésekben – lényeges jogosítványaik vannak a területi érdekegyeztető mechanizmusoknak, a települési szövetségeknek, a magánszférának, általában a lakossági részvételnek.

Különböző szintek között nem alá-, fölérendeltség van, hanem az együttműködési készség, sőt esetenként kötelezettség, amely végül jól kiépített információs rendszerben, *horizontális és vertikális koordinációban* ölt testet.

Rátérve saját szabályozási problémáinkra. Az elvégzendő feladatok közül *a terület- és településfejlesztési politika kidolgozása* után annak törvényi rögzítése kívánkozik az élre, mely magában foglalhatná azokat az alapelveket és fő célokat, amelyek rövid- és hosszú távon meghatározzák a fejlesztési tevékenységek irányát, valamint kijelölné a megvalósítás elemi biztosítékait.

A szabályozás *célja* lehet, hogy jogi erőre emelje a területpolitika alkalmazását jelentő területfejlesztés eszköz és intézményrendszerét, alkalmazásának kormányzati munkamegosztását, területi szintű koordinációs mechanizmusait. Célszerű lenne a szabályozásban egyértelműen kifejezésre juttatni, illetve megjeleníteni, hogy a terület- és településfejlesztés komplex feladatrendszer, ebből következően társadalmi, gazdasági, műszaki oldalról kell és lehet megközelíteni.

A célkitűzések állami normába öntése persze várhatóan igen sok akadályba ütközik majd. Fakad ez egyrészt az elvek jogi kérdéssé történő megfogalmazásának gondjából, a részletező szabályok kidolgozása során felmerülő problémákból, a különböző szervezetek – köztük kiemelve az önkormányzatokat, érdekszövetségeket és a „főhatóságokat” – egyeztetési eljárásainak zökkenőiből, az eszközök kiszélesítésének bizonytalanságaiból stb. Tisztázandó a terület- és településfejlesztésben résztvevő szervek köre és kompetenciája. Itt nem egyszerűen hatáskörrendezésről van szó. Átgondolandó, hogy mit és hogyan kell, illetőleg lehet a hierarchia rendjében megtartani.

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 – akár egy második kamara segítségével – a központi kormányzásnak a területek és települések iránti „kötelmei” stb.

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

A lehetségesnek tűnő megoldásokat szerintem két végpont között lehet keresni: egyrészt készüljön átfogó, kódexjellegű törvényi szintű szabályozás; másrészt a terület- és településfejlesztés körébe tartozó és szabályozandó kérdéseket az egyes ágazatok körében célszerű rendezni.

Úgy és olyan törvényt kell alkotni, amely szervesen illeszkedik a szabályozni kívánt területhez kapcsolódó más törvényekhez, s nélküli egyben az ágazatok közötti presztízsharcokat; továbbá 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 mechanizmus működését, azon elvet is figyelembe véve, hogy végső soron a terület- és településfejlesztésben a kormányzat és az önkormányzatok is érdekeltek.

Kérdés, hogy a helyi önkormányzatokat saját jogon megillető érdekvédelmen túl milyen szervezeteket, szövetségeket, intézményeket indokolt megjeleníteni a törvény-szövegben, s bekapcsolni a területfejlesztési döntéshozatalba, s már a törvény előkészítése során is (érdekképviselési oldalról) számukra meghatározott képviselési jogokat adni. A hatalmi súlyok és ellensúlyok kiegyenlítő, ellensúlyozó rendszerében elengedhetetlen lenne a központi hatalom területi ellenpontrendszerének kiépítése (garanciákkal, eszközökkel). A területfejlesztési törvénynek e tekintetben is rendelkeznie kellene.

A törvényelőkészítés 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 az eszközökről. 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. Szükséges az eszközrendszer meghatározása (különböző alapok részbeni összevonása, ÁFA, VÁNYA kedvezmények, adómegosztás, közvetett és közvetlen pénzügyi támogatások, a tervezés és koordináció továbbfejlesztése). Eldöntendő továbbá, hogy az esélyegyenlőtlenségek, kedvezőtlen adottságú területek, hátrányos helyzetű, határmenti térségek kezelése, funkcióhiányos, rurális térségek stb. hol és milyen módon jelenik meg a jogi szabályozásban.

Hatályos alkotmányunk igencsak mostohán kezeli a területiséget, s magát a területfejlesztést – ez utóbbi fogalomként meg sem jelenik benne, hacsak a területfejlesztési gyakorlatot nem vonjuk a „társadalmi-gazdasági tervek” fogalomkörébe, amely esetben viszont a Kormány „biztosítja kidolgozásukat, gondoskodik megvalósulásukról”.

A Kormánynak tehát 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 rendszer hatályát veszítette, új pedig nincs) okkal eredményezhették azt, hogy a Kormány a hivatkozott előterjesztés szerint – a törvényjavaslat benyújtása mellett foglalt állást az elmúlt esztendőben. (Igaz, azóta mintha „összekuszálódtak” volna a dolgok elsősorban a már említett két ágazat közötti viták miatt.)

Ha azonban végül készül terület- (és településfejlesztési?) törvény, az olyan legyen, amely mindenben megfelel a vele szemben támasztott követelményeknek, azaz *norma, amely a területfejlesztés komplex, ágazatközi jellegére is tekintettel meg tudja jeleníteni a jog nyelvére fordítva a területi politikát, a feladat- és eszközrendszerét,*

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 (s általuk a képviselt önkormányzatok, s a polgárok is) véleményt mondhassanak.

Korántsem mindegy, miként alakul egy „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. L. pl. a területfejlesztés és a településfejlesztés közötti kapcsolatokat, a két szféra viszonyrendszerének összefüggéseit; a tervezett törvény helyének tisztázását jogrendszerünkben; a végrehajtás és eszközrendszer kimunkálásának szükségességét; a piaci eszközök és az állami beavatkozás összefüggéseit; az állam és az önkormányzatok közötti kapcsolatokat; hogy milyen garanciákat kaphatnak az önkormányzatok jogaik védelmében, s ezzel összefüggésben hogyan kapcsolódjon a tervezett törvény az önkormányzatihoz s több más alapjog-szabályhoz is.

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

## FUNDAMENTAL ISSUES CONCERNING REGIONAL ARTICULATION OF INTERESTS AND NORMATIVE REGULATIONS

*Ferenc CSEFKÓ*

The author deals with the fundamental political and legal issues relating to the normative regulation of regional development.

The study gives an overview of the organizational problems of the articulation of regional interests, and of the institutions and organizations which might participate in the process of the articulation of regional interests.

The study also tries to clarify several fundamental terms and concepts related to the articulation of interests, the safeguarding and representation of interests, and calls the readers' attention to the contradictions related to the actual system of local authorities, and - in connection with this - the articulation of interests in a civil society.

The author gives a detailed analysis of the different ways of the articulation of interests in the case of local authorities, including some of the most acute problems of associations and the alliance of settlements. The problems stemming from the lack of thinking in terms of small regions, and the unclear nature of the relations between the alliances of settlements are also listed in respect to the local authorities.

Finally, the paper deals with some of the fundamental issues of legal regulation.

# A TELEPÜLÉSI ÉS TERÜLETI FUNKCIÓK MŰKÖDÉSE A RENDSZERVÁLTOZÁS IDŐSZAKÁBAN

## Borsod – Abaúj – Zemplén megyei tapasztalatok

G. FEKETE ÉVA

Kutatócsoportunk 1991. tavaszán kapta a megbízást a Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Önkormányzattól, hogy végezzünk vizsgálatokat a regionális funkciók megyei működésével kapcsolatban.

A téma időszerűségét az önkormányzati törvény ekkorra már nyilvánvalóvá vált hiányosságai, a regionális kérdések gazdátlansága, a területi szabályozás, különösképpen a politika regionális koncepciójának hiánya, ugyanakkor a megyén belül is egyre feszítőbb regionális problémák adták.

Az említett általános hiányok, a társadalmi berendezkedés változása, az átmenet nyitott kérdései arra készítettek és egyben kényszerítettek bennünket, hogy a megyei sajátosságok feltárása mellett a regionális funkciók működésének általános kérdéseit is áttekintsük, valamint megpróbáljuk felvázolni a regionális funkciók működtetésének egy új, a megváltozó társadalmi struktúrába illeszkedő lehetséges modelljét. Feladatunk nem volt könnyű, hiszen a közel egy év alatt nem igen tisztuló, meglehetősen kusza, kapaszkodási pontok nélküli szövevényben kellett a rendszert fellelnünk.

*Kutatási célkitűzéseinket a következőkben foglaltuk össze:*

1. A regionális funkció fogalmának értelmezése, helyének meghatározása a társadalmi alapfunkciók között;

2. A regionális funkciók működésének korábbi, jelenlegi és lehetséges új folyamatának modellezése, ezen belül:

- a) a regionális funkciókat érintő igények kialakulásától a célok pontos megfogalmazásáig terjedő szakasz elemzése;
- b) a területi funkció működését szervező társadalmi erők és közöttük lévő munkamegosztás bemutatása;
- c) a területi funkciót üzemeltető intézmények, szervezetek létrehozása és működésük sajátosságainak feltárása;
- d) A működés során a földrajzi térre való visszahatás eredményeként kialakult régiók típusainak, azok jellemzőinek bemutatása.

3. A regionális funkciók működése és a társadalmi és gazdasági struktúrák közötti kölcsönhatások bemutatása.

4. A regionális funkciók általános és a megyében kimutatható működési zavarainak feltárása.

5. A regionális funkciókat működtető piaci-gazdasági szereplők: az állam, a helyi és a megyei önkormányzatok, társadalmi szervezetek cselekvési lehetőségeinek, az irántuk megnyilvánuló elvárásoknak felmérése, egy lehetséges munkamegosztási modell felvázolása.

6. A megye szerepének bemutatása a regionális funkciók szervezésében.

7. A regionális funkciók működtetése információs és pénzügyi-finanszírozási hátterének vizsgálata.

Vizsgálatunkhoz a KSH publikált adatain kívül rendelkezésünkre álltak a megye településeiben a területi kapcsolatok alakulására irányuló, 1989-es csaknem teljeskörű felmérésünk eredményei: a jelen kutatás alapkérdéseire igazított, de összehasonlításra is lehetőséget adó 1991-es adatfelvételünk két kistáj 52 településére kiterjedő eredménye, valamint a megye jónéhány polgármesterével, megyei szervezetek vezetőivel készített interjúkban foglalt információk.

Itt és most csupán a jelen időszak tényfeltárására irányuló vizsgálataink eredményeit adjuk közre, a regionális funkciók működési folyamatának egy általunk felállított lehetséges modelljéből adódó logikai rendszer szerint.

## I. Az igények kialakulásától a települési és regionális funkciók működését érintő döntés meghozataláig

### 1. Az igények struktúrája, társadalmasodásuk körülményei

A rendszerváltás, a demokrácia óhajtása a korábbi gátakat elsöpörve, elemi erővel hozta felszínre a múltban – különböző indokok és okok alapján – elfojtott, elsősorban települési, s csak közvetetten regionális igényeket.

Még nem beszélhetünk az igények manifesztálódását elősegítő civil társadalom kiépüléséről, hiszen *a megkérdezett települések 75–80%-ában semmilyen egyesület, társadalmi szerveződés nem működik*, s ha van ilyen, az jórészt sport, tűzoltó egyesület, illetve a KISZ utódaként továbbélő helyi ifjúsági szervezet. A falvak 20–25%-ában van valamilyen pártszerveződés. (1.táblázat) Többnyire az érdekegyeztetés eszközei sem léptek még ki az informális struktúrákból. (A megkérdezett önkormányzati vezetők több mint 60%-a csakis informális csatornákon tájékozódik a lakosság véleményéről, kívánásairól.) Nem volt azonban szükség bonyolult érdekegyeztető mechanizmusokra ahhoz, hogy a 80-as évek végének többnyire égető hiányosságai települési szinten felszínre kerüljenek és közös igényként fogalmazódjanak meg. Különösen érvényes ez a legalapvetőbb emberi szükségletek esetében, pl. egészséges ivóvíz, ravatalozó, az úthálózat, élelmiszer (főleg kenyérellátás). Felmérésünk alapján *a településeken felmerülő és megnevezett igények 75%-a ilyen alapvető szükségleteket érint.*

1/a. táblázat: Politikai pártok helyi szervezetei a vizsgált településekben

	K-CSEREHÁT		HEGYALJA	
	a jelenlevő pártok %-ában	a települések %-ában	a jelenlevő pártok %-ában	a települések %-ában
MDF	7.10	2.60	17.60	25.00
KDNP	28.60	10.50	11.80	16.60
FKgP	35.70	13.20	23.50	33.30
SZDSZ	7.10	2.60	11.80	16.60
FIDESZ	0.00	0.00	0.00	0.00
MSZP	0.00	0.00	17.60	25.00
MSZMP	14.30	5.20	5.60	8.30
Phralipe	7.10	2.60	0.00	0.00
Vállalkozók Pártja	0.00	0.00	11.80	16.60
Legalább 1 párt	100.00	23.70	100.00	66.60
Pontosan 1 párt	44.40	10.50	50.00	33.30
Pontosan 2 párt	55.60	13.20	12.50	8.30
Pontosan 3 párt	0.00	0.00	25.00	16.60
Pontosan 5 párt	0.00	0.00	12.50	8.30

1/b. táblázat: Társadalmi szervezetek a vizsgált településekben

	K-CSEREHÁT		HEGYALJA	
	a működő szervezetek %-ában	a települések %-ában	a működő szervezetek %-ában	a települések %-ában
Ifjúsági klub	0.00	0.00	0.00	0.00
ADISZ	20.00	8.30	0.00	0.00
Cserkészek	0.00	0.00	0.00	0.00
Sportkör	33.00	13.90	20.00	25.00
MTTSZ	26.60	11.10	0.00	0.00
Vöröskereszt	20.00	8.30	0.00	0.00
Önkéntes Tűzoltó Egyesület	6.60	2.70	13.30	16.70
Lokálpatrióta Egylet	0.00	0.00	20.00	25.00
Kulturális Egylet	0.00	0.00	26.60	33.30
Nyugdíjas	0.00	0.00	13.30	16.70
Hegyközség	0.00	0.00	6.60	8.30
Legalább 1 egyesület	100.00	19.40	100.00	58.30
Pontosan 1 egyesület	57.10	11.10	42.80	25.00
Pontosan 2 egyesület	28.60	5.50	28.60	16.70
Pontosan 3 egyesület	0.00	0.00	14.30	8.30
Pontosan 4 egyesület	0.00	0.00	0.00	0.00
Pontosan 5 egyesület	14.30	2.70	14.30	8.30

Az időszakra jellemző igénystruktúra másik sajátossága, hogy a makrostrukturális hatások következtében *a legerőteljesebb elvárások* a térben is megjelenő társadalmi alapfunkciók közül *a foglalkoztatással kapcsolatosan fogalmazódtak meg.* (Az összes jelzett igények közel fele.) A rangsorban ezt a szűkebb értelemben vett infrastruktúra: a közműhálózat és a közlekedés (kb. 20%-kal), majd a kereskedelem (kb. 15%-kal) és az oktatás (kb. 14%-kal) követi. (2. táblázat) A Hegyalján valamivel nagyobb arányban jelentkeztek a gazdaság és a termelési infrastruktúra modernizálásához kapcsolódó igények a lakossági infrastruktúra relatíve jobban kiépült elemei (az oktatás, az egészségügyi ellátás) mellett. Ugyanakkor a K-Csereháton a gazdaságot, azon belül inkább a foglalkoztatást érintő igények kimagasló aránya mellett – az infrastruktúra általános fejletlenségéből következően – a többi vizsgált ágazatot érintő igények is egyenletesen, viszonylag magas arányban jelentkeznek.

Ugyancsak az elmúlt időszakban, az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió szellemében főként a kisebb falvakban tudatosan és szigorúan visszafogott infrastruktúra-fejlesztés nyomán kialakult krónikus hiányosságokról és a nyomás alóli felzabálás érzéséről, a gyors változtatási szándékról tanúskodik az, hogy a településeken felmért igények 48%-a új érték létrehozására irányul. 36%-ban kívánnak bővíteni, 10%-ban átalakítani, 2%-ban érintik a szinten tartást, és 1%-ban a visszafejlesztést, mint célt. (Ez utóbbit a közművelődés területén).

A két mintaterület között is éles különbség mutatkozik e kérdésben. *A Csereháton az új, az építés, a létrehozás iránti igény sokkal intenzívebb, mint a relatíve jobb helyzetben lévő Hegyalján (63 illetve 24%) (3. táblázat).*

2. táblázat: Változtatni kívánt funkciók köre a megye két térségében

	Jelzett igények, szándékok aránya (%)		
	K-CSEREHÁT	HEGYALJA	ÖSSZESEN
Általános gazdaság	38.2	49.4	40.4
Kereskedelem	15.6	10.8	14.7
Egészségügy	12.5	8.4	11.7
Oktatás, művelődés	14.7	9.6	13.7
Infrastruktúra	19.0	21.7	19.5

## 3. táblázat: A települési funkciók működtetésével kapcsolatban kitűzött célok típusai

	K-CSEREHÁT					HEGYALJA					ΣΣ
	KER.	EÜ.	OKT.	INFR.	Σ	KER.	EÜ.	OKT.	INFR.	Σ	
Visszafejlesztés	0.0	0.0	1.9	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
Szintentartás	1.8	4.5	3.8	0.0	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9
Átalakítás	0.0	18.2	25.0	3.0	10.6	11.1	0.0	25.0	0.0	7.1	10.0
Bővítés	25.5	40.9	28.8	28.4	30.2	66.6	57.1	62.5	77.7	69.0	36.5
Új érték létrehozás	70.9	36.4	36.5	62.7	53.2	22.2	42.9	12.5	22.2	23.8	48.5
Nem derült ki	1.8	0.0	3.8	5.9	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7

## 2. A települési és a regionális funkciók működtetői

Az átmeneti időszakban a települési és a regionális funkciók működtetésében is az önkormányzatok váltak a főszereplőkké. Történt ez egyrészt az önkormányzatiság lényegéből fakadóan, az önkormányzati törvény és a különböző hatáskörök jogi szabályozásából adódóan az országos döntéshozók szándékának megfelelően; másrészt a feladatot vállaló, vállalni tudó más szervezetek hiányában.

Az említett rendelkezések a területi funkciók nagy részét önkormányzati hatáskörbe sorolták, de jócskán maradtak az önkormányzati hatáskörből kimaradó funkciók is. Ezek közül figyelemre méltók pl. a kereskedelem, a rekreáció, a termelés illetve foglalkoztatás, mint társadalmi alapfunkciók köré csoportosítható területi funkciók.

Az önkormányzati hatáskörből kimaradó funkciók működtetése az állam közvetlen szerepének fokozatos csökkentési szándéka mellett a gazdasági szereplőkre, a vállalkozókra és a társadalmi szervezetekre várna.

Az átmenet sajátosságaként azonban ezen a téren egy új jelentkezik a területi funkciók működtetésére felkészült piaci szereplők és társadalmi szerveződések hiánya miatt.

*Így jelenleg kettős tendencia érvényesül:*

- az állam nem képes a kívánt mértékben és ütemben visszavonulni egyes területekről;
- az önkormányzatok olyan feladatokat is kénytelenek – önként, vagy „előírás-szerűen” – vállalni, amelyek „profiljuktól” távol áll.

Mindezt az ismert állami *politikai törekvések* is tarkítják. Történetesen, hogy a kormányzat érdeke a bázisul szolgáló pártok politikai befolyásának, saját hatalmának erősítése az „ellenzéki” önkormányzatokkal szemben, ugyanakkor bizonyos társadalmi alapfunkciók gyakorlásához nem rendelkezik elég anyagi eszközzel illetve a nagyméretű adósságállomány miatt a funkciók működtetéséhez szükséges javak újraelosztása helyett a javak további elvonására kényszerül.

*Az állam magatartását így sajátos kettősség jellemzi:*

- vissza is vonulna, mert egyrészt a funkciók működésének nincs elég forrása, másrészt a felépítendő társadalmi rendszer is ezt kívánna;
- tovább terjeszkedne, centralizálna, mert politikai érdekei illetve egyes területeken a funkciók működtetését átvállalni képes szervezetek hiánya ezt diktálja.

Ez a kettősség jelenik meg az államigazgatás dekoncentrált szerveinek felállításában; a köztársasági megbízotti hivatalok hatáskörének az eredeti elképzelésektől teljesen elrugaszkodott kibővítési szándékában; ugyanakkor a költségvetési támogatások mértékének és szerkezetének átalakításában; továbbá a regionális funkciókat üzemeltető nagyvállalatok lebontásában.

*Mindez az önkormányzatokat közvetlenül érinti.* Úgy is, hogy – mivel a lakosság részéről minden az ő szintjükön (kiváltképp a települési önkormányzatoknál) csapódik le, s közvetlenül szembesülnek a területi funkciók működésével kapcsolatos igényekkel, elvárásokkal, kritikákkal, így állandó cselekvési kényszerben élnek – *olyan feladatokat is kénytelenek önként vállalni, amelyek a gazdasági szereplők, vagy éppen egy megalapozott területi politikával rendelkező kormányzat feladata lenne.* Pl. a vizsgált területek önkormányzatai igen magas, 60% feletti arányban tartják feladatuknak, az eredendően makrostrukturális hatásként jelentkező gazdasági problémák (munkanélküliség, szerkezetátalakítás) megoldását, enyhítését, vagy éppen – egyéb vállalkozó híján – maguk próbálnak pékséget, zöldségboltot, tejfeldolgozó üzemet létesíteni, azaz közvetlenül vállalkozni. Ez utóbbi jellemzője, hogy vagyoni helyzetük tisztázatlansága miatt nem annyira az anyagi haszon reményében teszik ezt, inkább az alapvető lakossági igények, szükségletek kielégítése céljából.

A munkamegosztás dilemmáinak másik következménye az, hogy az önként vállalt feladatok mellett – részben jobb megoldás, az új közigazgatási rendszer további elemeinek kiépítettsége hiányában – időközben az állam által a polgármesteri hivatalokra, a jegyzőre átruházott központi igazgatási feladatokhoz kapcsolódó kötelezettségek száma is növekedett. Az itt említendő ütlevel-, eboltási ügyek, a munkanélkülieknek a munkanélküli segélyezés utáni szociális támogatása, a gépjárműadó beszedése, a kárpótlási ügyek koordinálására felállítandó bizottságok működtetése más tevékenységektől energiákat elvéve, a feladatok megnövekedésével együtt – sajátos hatásként – az önkormányzatot és hivatalát elválasztani nem tudó lakosság szemében az önkormányzat népszerűségét láthatóan csökkentette.

A területi funkciók működtetésében az önkormányzatok részéről megmutakozó „túlvállalást” az állam ellentmondásos törekvései, a lakossági nyomáson túl az új helyi vezetők lelkesedése, tenni- és bizonyítani akarása is motiválta. A vizsgált települések közel egyharmadában talákoztunk aktív, szinte erőn felül mindent vállaló, új megoldási formákat kereső polgármesterrel, s a polgármestereknek csupán 10%-át találtunk letargikus, passzív hozzáállásúnak.

Kérdés azonban, hogy e kettős motiváció (a lakossági és a belső tenni akarás) a munka közbeni nehézségekkel ütközve meddig és milyen eredmény eléréséhez lesz elegendő.

Az önkormányzatokat „kötelező és szabadon vállalt” feladataik ellátásának pontos megtervezésében és teljesítésében ugyanis meglehetősen sok tényező akadályozza.

### 3. Az önkormányzatokat a területi funkciók működtetésében akadályozó tényezők

Ezen akadályozó tényezők közül itt most csak néhányat – véleményünk szerint a legfontosabbakat – említjük (fontosság sorrend nélkül).

#### *3.1 Alapvető törvények, az általános szabályozás hiánya, az abból adódó bizonytalanság*

A megkérdezett polgármesterek, jegyzők több, mint fele munkájuk nehézségei, akadályozó tényezői közül az elsők között említette a törvényi és egyéb szabályozás hiányát, hibáit. Voltak, akik a társadalombiztosítási, voltak, akik az oktatási, voltak, akik környezetvédelmi törvényt, s majdnem mindnyájan az önkormányzati vagyronról, tulajdonról rendelkező törvény végrehajtási utasítását és a település- és területfejlesztési törvénybe foglalandó alapelveket hiányolták.

A társadalmi struktúra alapjainak és egész rendszerének várt, illetve folyamatban lévő változása, a még tisztázatlan vagy össze nem hangolt kérdésekből adódó bizonytalanság az önkormányzatok nagy részére bénítóan hatnak. Szeretnének tisztán látni és ameddig ezt nem tehetik meg, várnak, kívánnak. Ezzel a területi funkciók tervezési periódusa elhúzódik, a területi funkciók működése nem lép át a következő periódusba, az igények feltorlódnak és előbb-utóbb társadalmi illetve politikai feszültségekhez vezetnek.

Csupán kivételként említhető az a néhány önkormányzat, illetve inkább polgármester, akik éppen ezt a bizonytalan, zavaros átmeneti állapotot próbálják kihasználni a település érvényesüléséhez. Okos politikálással, a változások irányát megérezve, azoknak elébe vágva kívánnak és tudnak többletforrásokhoz, támogatáshoz jutni.

Még kevesebben vannak, akik nemcsak az átmenetből adódó pillanatnyi haszon lefőlözésére, hanem a rendszer alapjainak megváltoztatásában való aktív részvétellel törekuszenek.

A megkérdezett polgármesterek közül csak kevesen próbálnak rendszeres vélemény-nyilvánításukkal, építő javaslataikkal részt vállalni az új makrostruktúra alapjainak kidolgozásában, illetve településükön belül, a felsőbb irányításra nem várva, szisztematikusan, a rendszer összefüggéseit szem előtt tartva kiepíteni a helyi társadalom működési kereteit. Ezért nem csupán az önkormányzatok és vezetőik a hibásak. Az önkormányzatok törvényelőkészítő munkába történő bevonásának egyetlen módja alakult ki: a közvetett, az önkormányzati érdekképviselői szerveken keresztül vélemény-nyilvánítás lehetősége. Az országos önkormányzati szövetségek azonban a regionális problémák megjelenítésére nem képesek; ugyanakkor a megyei önkormányzatokat igyekszik a kormányzat mellőzni; a kistérségi érdekképviselői szövetségek pedig – az országos érdekegyeztető tárgyalásokon rendszeresen résztvevő Csereháti Településszövetséget kivéve – még nem tudják ezt a funkciót ellátni.

### 3.2 Anyagi eszközök hiánya

Az önkormányzatokra rázúduló feladatokkal a rendelkezésükre álló erőforrások nagysága nincs arányban. Csak a legfontosabb hiányosságokat említve:

a) *Az államtól „kapott” önkormányzati feladatokhoz az állami költségvetés nem biztosítja az azok ellátásához szükséges összegeket.* Különösen érvényes ez az állítás az oktatásra, a közművelődésre, a szociálpolitikára és a folyamatosan bővülő új feladatokra. 1991-ben a megkérdezett önkormányzatok mindegyikében ki kellett egészíteni más forrásokból pl. az óvodai és az általános iskolai normatív támogatást más forrásokból átlagosan 28 illetve 40 ezer Ft/fő összeggel. Hasonlóan feszültséget okozott, hogy az időközben felmerülő újabb szociális feladatokra a pénzt „ki kellett gazdálkodni”, más feladatoktól kellett átcsoportosítani a feladathoz rendelt pótlólagos források szűkössége miatt. (ld. kamatadó; a szociális perifériára szorulóak számának ugrásszerű növekedése). A szociális segélyezés – a makrostrukturális hatások „begyűrűzéseként” egyes önkormányzatok esetében a költségvetés 20–30%-át is „elvitte”. Különösen erős leterheltséget jelent ez a nagyobb számú és arányú cigány lakossággal bíró településekben, ahol a szociális segély a családok összjövedelmében 10–17%-os részarányt is elért, s összességében jövedelmük 70–80%-a származott a szociális ellátásból.<sup>1</sup>

b) *A költségvetés bevételei a települések nagy részében szinte csupán a központi költségvetési juttatásból származnak.* A vizsgált területen ez az arány közel 75%. Nyereséges termelő üzemek, vállalkozások híján a lakosság alacsony jövedelemszintje mellett az adókból befolyt összeg még a relatíve gazdagabb Hegyalja településeiben sem számottevő. Az éves költségvetés 1–2, maximum 5%-át jelenti, a K-Cserehát települései pedig kivétel nélkül a személyi jövedelemadó hányad kiegészítésére szorultak. A saját bevételek növelése ugyanakkor a települések többségében csupán elvi lehetőségként jelenik meg.

c) A vonatkozó törvények hiányában tisztázatlan az önkormányzatok vagyoni helyzete. *Vagyonukkal* – miután nem tudják, hogy miben áll és milyen értékű – *gazdálkodni, vállalkozni, vállalkozásokat támogatni, illetve segítségükkel közösségi funkciókat működtetni nem tudnak.* Holott „minden helyi önkormányzat elemi érdeke, hogy a területén megtermelt jövedelmekből részesedjen, s ezt a nyereséget a lakosság ellátásának fejlesztésére vagy éppen a termelés körülményeinek javítására fordítsa. Hogy ezt adóztató hatóságként vagy vállalkozó önkormányzatként teszi-e, az végső soron azon feltételek függvénye, amelyben az önkormányzat működik”.<sup>2</sup>

d) Miközben – a kérdőív tanúsága szerint – az önkormányzatok tele vannak vágyakkal, az alapvető települési-területi funkciókra vonatkozó, elsősorban beruházásokat, fejlesztéseket kívánó igényekkel, erre *a beruházások költségeihez képest már alig maradt pénzüik.* Bár a Csereháton átlagosan a költségvetés 25%-át, a Hegyalján pedig csupán 2–6%-át tették ki a fejlesztések (pályázatok nélkül ugyanez az arány a

<sup>1</sup> TÓTH P. – PÁCZELT I.-né, 1991

<sup>2</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I., 1990

Csereháton is 2–5%), a fejlesztések megvalósításánál számítható abszolút értékben vett összegek a Hegyalján voltak magasabbak.

Ennek ellenére az önkormányzatok működésének első évében – éppen a korábban legelhanyagoltabb falvakban – sok mindent sikerült megvalósítani. Az ott élők azt mondják, többet, mint az elmúlt néhány évtizedben összesen. Ravatalozók épültek, utakat újtottak fel, középületeket hoztak létre, gázcsere-telepet indítottak, rendbe hozták illetve felújították a háborús áldozatok emlékműveit.

A legkisebb falvakban az alanyi jogon járó 2 millió forint működési költségeken túli része és az önállóságból fakadó lelkesedésből végzett sok-sok társadalmi munka adott erre lehetőséget. Persze még így is maradtak alapvető hiányok. Saját forrásból az igazán nagy fajsúlyú, lényeges, a népességmegtartó erőt alapvetően érintő lépésre eddig nem volt lehetőség. Azt, hogy még rengeteg a feladat, a polgármesterek által adott helyzetértékelés és feladatmeghatározás eredményei is jól tükrözik.

e) *A fejlesztések megvalósításának egyik legfontosabb anyagi fedezetévé léptek elő a pályázatok.* 1991-ben a megkérdezett települések 80%-áról adtak be különböző pályázatokat. Az elmaradott térséghez tartozó Csereháton minden település pályázott valamilyen támogatásra. Az önkormányzatok által megcélzott pályázatok alapvetően két csoportba sorolhatók:

1. a központi költségvetéshez illeszkedő;
2. az attól független, külföldi segélyekre, alapítványokra épülő pályázatok.

Az előbbiek közül a céltámogatási rendszert és a megye településeinek közel 1/3-át érintő elmaradott térségek fejlesztését illetve a foglalkoztatási helyzet javítását célzó alapokat kell kiemelnünk.

A céltámogatási rendszer a központi redusztribúció egy, már korábban is alkalmazott formája. A területi funkciók működésének szervezéséből, közvetlen irányításából mindinkább visszavonuló állam ezzel a megoldással igyekszik közvetve befolyásolni a területi funkciók működését. A szűkös államkasszájának megfelelően 1991-ben csak néhány preferált, a központi költségvetésből támogatható cél jelent meg e támogatási rendszerben.

Éppen az időszak átmenetiségéből és az önkormányzatok rendelkezésére álló egyéni fejlesztési források szűkösségéből adódóan azonban ezek a megjelölt célok a támogatás lehetősége mellett egyben kizárólagosságot is jelentettek. *A területi funkciók működésének a központi költségvetéstől való, még mindig szinte kizárólagos függősége a központi direktívák, a kormányzat politikai akaratának szinte korlátlan érvényesülését élteti tovább, a helyi sajátosságok, igények érvényesülésével szemben.*

A vizsgált települések 80%-a adott be az elmúlt évben valamilyen céltámogatásra pályázatot. A pályázati aktivitás a két terület közül a Csereháton volt erősebb. Itt a települések 50.5%-a az úthálózat, 32.8%-a az ivóvízhelyzet javításához, 16.2%-a a forráshiány pótlásához, 50%-a a polgármesteri hivatalok kialakításához kapcsolódott.

A megkérdezett településeken a pályázatok kb. fele volt eredményes. Az elmaradott területek felzárkózásához, illetve a foglalkoztatási helyzet javításához az egész megyéből 48 település kért, és 37 kapott támogatást, ami 172 millió Ft beáramlását jelentette a területre. Más forrásból származó pályázatokra a megkérdezett települések mintegy 1/4-e adott be az elmúlt év első félévében pályázatot. Ezek elsősorban a

megyei önkormányzathoz beadott falugondnoki és kulturális pályázatok voltak. Mint ahogyan súlyuk, úgy eredményességük is elmarad a „nagy, központi” pályázatok mögött.

Az információhiány mellett a pályázati kedvet a szinte kivétel nélkül megkívánt saját erő hiánya is visszafogja. Ez a kérdés ismét a tisztázatlan önkormányzati vagyon illetve tulajdon problémájához visz vissza bennünket.

*A pályázatok elutasításának leggyakoribb indoka a vizsgált települések esetében a formai követelményeknek való meg nem felelés, formai hiányosságok megléte volt. Ez illetve a központi pályázatokon kívüli pályázatokra való jelentkezés viszonylag kisebb aránya egyértelműen az önkormányzatok információ és ismerethiányáról árulkodik. Ugyanakkor a pályázat kiírói is követhetnek el hibákat. Ez történt pl. az ivóvízellátás javítására 1991-ben kiírt pályázat kapcsán, amikor e jelentős, az elmaradott térség szintje összes önkormányzatát érintő pályázat formai és tartalmi követelményeket előíró jogszabálya a beadási határideje után jelent meg. Így nem csoda, hogy formai kifogások miatt sorra elutasították a pályázatokat, lehetetlenné téve ezzel pl. egy több milliós beruházással elkészült ivóvízhálózat üzembe helyezését.*

Az elutasítástól való nyomasztó félelemből táplálkozó kudarcélmény, az elbírálás módjaiban felfedni vélt, említett méltánytalanságok mellett a polgármesterek egy része a hosszú átfutási időből következő bizonytalanság miatt sem kedveli a jelenlegi pályázatokat. Úgy vélik, nekik túl kevés idejük van egy-egy pályázat elkészítésére, ugyanakkor a döntés, majd a pénz átutalása elhúzódik. Ebből következően alapvető funkciók tekintetében is kénytelenek várni, eszközeik egy részét (a saját részt) talonban hagyni, ami a többi funkció működési feltételeit rontja.

A legnagyobb gondot azonban a polgármesterek véleménye szerint a jelenlegi cél-támogatási rendszer, az abban megjelenő célok kiszámíthatatlansága jelenti. Az egy évre – ha mégoly jelentős arányú, de – értékét tekintve mégis csekély fejlesztési forrással rendelkező falvakban *a tervezés válik általa lehetetlenné, hogy csupán találgatni lehet: jövőre is mód nyílik e pl. hulladékéltelhelyezés megoldására pályázni, érdemes-e tartalékot képezni, a szomszédos településekkel az összefogást kezdeményezni, stb.* A bizonytalanság a területi funkciók zavara mellett, a már korábbról ismert pazarláshoz vezethet.

### 3.3 A szerepek tisztázatlansága

A területi funkciók működésével kapcsolatos rend kialakításában *a hatáskörök tisztázása* döntő fontossággal bír. 1990-ben megszületett a – több hiányossággal és ellentmondással terhelt – önkormányzati törvény. Emellett a hatásköröket és feladatokat telepítő jogszabályok tartalmazznak ebből a szempontból fontos meghatározásokat.

Az önkormányzati-közigazgatási rendszerben meglévő funkciók azonban csak a területi funkciók egy részét érintik. Maradtak, illetve a jövőben beléphetnek olyan fontos feladatok, melyekről nem derül ki, hogy kinek a hatáskörébe tartoznak. Hiszen a szabályozás alapvetően nem a funkciók, hanem az azokhoz jelenleg társítható intézmények működtetéséből indult ki. A korábbiakban végletes torzulásokhoz vezető hierarchikus szemléletet teljesen elvetve, nincs szó a funkciók hierarchiájáról, azaz

külön az alap-, a közép- és a felsőfokú funkciókról. A kérdést az intézmények konkrét megnevezésével kerülték meg.

A megkérdezett polgármesterek meglátásai és kérdésfeltevései szerint gond többek között akkor jelentkezik, ha valamely térségben új funkció kiépítésére irányulnak az igények, vagy általában még nem létező funkció kiépítésére érik meg a helyzet. (Itt most azt nem kívánjuk minősíteni, hogy a besorolt funkciók minden esetben jó, a dolgok rendjéből következő helyre lettek-e osztva illetve hol tapasztalhatók átfedések, ellentmondások.) A „feladatok kiosztása” azonban még nem jelenti azt, hogy mindenki tudja a helyét a gépezetben és tisztában van más szereplőkkel való lehetséges viszonyával, a kapcsolódási pontokkal.

Az átmeneti időszak egyik legmarkánsabb jellemzője, hogy az önkormányzatok keresik a nyakukba szakadt feladatok megoldásához a „felsőbb” támogatókat. Ebben egyaránt benne van az elmúlt időszak paternalista államfelépítéséhez, a felülről irányítottáshoz, „a kijárásos” rendszerhez hozzászokott, ezen nevelkedett új és régi államigazgatási vezetők átmenettel kapcsolatos magatartása, és az ezt tovább éltető, a központi költségvetésnek való kiszolgáltatottságból következően az új, még ezen a téren sem kiépült rendszerben a megfelelő befolyásolási, érdekérvényesítési utak és technikák megtalálására való törekvés.

Az önkormányzatok tehát rászorulnak és alapvető érdekük a képviselői és a kormányzati szervek támogatásának megnyerése. Az azonban, hogy kihez mivel fordulhatnak (fordulhatnak), meglehetősen zavaros. Az említett szervezetekkel való kapcsolataikat alapvetően összekuszálja:

- a hatáskörök tisztázatlansága (pl. KMB, dekoncentrált szervek);
- az új intézmények kialakulása;
- a belső szervezeti átszervezések;
- a mindkét oldalon megtörtént személyi változások, a korábbi személyes kapcsolatok felbomlása;
- a múlt tovább élése a gondolkodásban, esetenként mindkét oldalon a paternalizmushoz való ragaszkodás.

Mindezek hatására, arra vonatkozóan, hogy kitől mit várnak a települések polgármesterei, meglehetősen zavaros kép rajzolódott ki 1991 nyarán.

Kérdőívünkben a polgármestereket

- a köztársasági megbízott,
- a megyei önkormányzat testülete,
- a megyei önkormányzat elnöke,
- saját megyei képviselőjük,
- az országgyűlési képviselőjük

iránti elvárásaik, támogatási igényük felől kérdeztük.

Egyrészt úgy, hogy az általunk megadott funkciókkal kapcsolatban kellett nyilatkozniuk, másrészt úgy, hogy a konkrét céljaikhoz kapcsolódóan jelöljék meg, hogy annak megvalósításához kitől várnak segítséget.

Két mintaterületünkre a következő eredmények adódtak. (4. táblázat)

4/a. táblázat: A megkérdezett települések vezetői mit várnak

a köztársasági megbízott-tól	Hegyalja					K-Cserehát					Összesen				
	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly
Érdekképviselést a központi kormányzattal szemben	50.00	12.50	31.25	6.25	432	28.94	34.21	31.57	5.26	422	34.60	28.34	31.50	5.50	425
Területfejlesztési kérdések összehangolását	43.75	6.25	31.25	18.75	687	26.31	21.05	50.00	2.60	505	31.00	17.05	44.90	7.00	589
Érdekegyeztetést a megye településeinek önkormányzatai között	56.25	6.25	18.75	18.75	563	28.94	18.41	36.82	15.78	684	36.30	17.00	31.90	16.60	651
Anyagi támogatást a helyi célok eléréséhez	43.75	18.75	25.00	12.25	495	28.94	28.94	41.66	2.60	422	32.90	26.20	37.20	5.20	476
Szakmai támogatást a helyi célok eléréséhez	37.50	0.00	43.75	18.75	812	28.94	13.15	44.73	13.15	710	31.30	9.60	44.50	14.70	739
Regionális hatókörű intézmények működtetését	50.00	0.00	25.00	25.00	750	28.94	41.66	26.31	5.26	368	34.60	3.40	26.00	10.60	471
Regionális jelentőségű fejlesztési program menedzselését	50.00	0.00	31.25	18.75	688	28.94	31.57	34.21	5.26	447	34.60	23.00	33.40	8.90	519
Információk közvetítését a megye települései között	43.75	0.00	50.00	6.25	625	26.31	23.68	34.21	15.78	658	31.00	17.30	38.50	13.20	649
Információk közvetítését a minisztériumok és a települések között	43.75	0.00	37.50	18.75	750	26.31	5.26	42.10	26.31	947	31.00	3.80	40.90	24.30	892
Információk közvetítését a piaci szereplők és a települések között	43.75	6.25	43.75	6.25	563	28.94	44.73	15.78	10.52	368	32.90	34.30	23.30	9.40	421

0—nincs adat 1—nincsenek ilyen elvárásaik 2—igénylik, de nem csak tőle 3—kifejezetten tőle várják

4/b. táblázat: A megkérdezett települések vezetői mit várnak

a megyei önkormányzat testületétől	Hegyalja					K-Cserehát					Összesen				
	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly
Érdekképviselést a központi kormányzattal szemben	50.00	6.25	43.75	0.00	438	31.57	21.05	28.94	18.20	653	36.60	17.10	32.90	13.30	595
Területfejlesztési kérdések összehangolását	50.00	0.00	50.00	0.00	500	28.94	7.89	44.73	18.42	815	34.60	5.76	46.20	13.30	728
Érdekegyeztetést a megye településeinek önkormányzatai között	50.00	6.25	31.25	12.50	562	31.57	7.89	31.57	28.94	894	36.60	7.45	31.60	24.50	806
Anyagi támogatást a helyi célok eléréséhez	50.00	12.50	31.25	6.25	432	28.94	7.89	50.00	13.15	763	34.60	9.10	44.90	11.30	675
Szakmai támogatást a helyi célok eléréséhez	50.00	6.25	37.50	6.25	500	28.94	18.42	34.42	18.42	712	34.60	15.10	35.30	15.10	655
Regionális hatókörű intézmények működtetését	50.00	6.25	37.50	6.25	500	28.94	23.68	31.57	15.78	632	34.60	19.00	33.20	13.20	596
Regionális jelentőségű fejlesztési program menedzselését	50.00	0.00	43.75	6.25	563	28.94	18.42	34.21	18.42	710	34.60	13.30	36.80	15.10	670
Információk közvetítését a megye települései között	50.00	0.00	50.00	0.00	500	31.57	13.15	26.31	28.94	842	36.60	9.60	32.70	21.10	749
Információk közvetítését a minisztériumok és a települések között	50.00	6.25	43.75	0.00	438	31.57	7.89	34.21	26.31	868	36.60	7.40	36.80	19.20	752
Információk közvetítését a piaci szereplők és a települések között	56.25	6.25	31.25	6.25	432	31.57	21.05	31.57	15.78	632	38.20	17.10	31.60	13.20	580

0 – nincs adat 1 – nincsenek ilyen elvárásaik 2 – igénylik, de nem csak tőle 3 – kifejezetten tőle várják

4/c. táblázat: A megkérdezett települések vezetői mit várnak

a megyei önkormányzat elnökétől	Hegyalja					K-Cserehát					Összesen				
	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly
Érdekképviselést a központi kormányzattal szemben	62.50	6.25	12.50	18.75	501	28.94	21.05	34.21	15.78	658	38.00	17.05	28.30	16.60	615
Területfejlesztési kérdések összehangolását	62.50	0.00	31.25	6.25	438	31.57	7.89	44.73	15.78	764	39.90	5.80	41.10	13.20	675
Érdekegyeztetést a megye településeinek önkormányzatai között	62.50	6.25	18.75	12.50	438	28.94	7.89	42.10	21.05	842	38.00	7.40	35.80	18.70	732
Anyagi támogatást a helyi célok eléréséhez	62.50	6.25	25.00	6.25	375	31.57	13.15	42.10	13.15	684	39.90	11.30	37.50	11.30	601
Szakmai támogatást a helyi célok eléréséhez	62.50	0.00	31.25	6.25	438	28.94	18.42	34.21	18.42	710	38.00	13.40	33.40	15.10	636
Regionális hatókörű intézmények működtetését	62.50	0.00	37.50	0.00	375	31.57	23.68	34.21	10.52	552	39.90	17.30	35.10	7.70	505
Regionális jelentőségű fejlesztési program menedzselését	62.50	0.00	31.25	6.25	438	28.94	18.42	34.21	18.42	710	38.00	13.40	33.40	15.10	632
Információk közvetítését a megye települései között	62.50	0.00	31.25	6.25	438	28.94	10.52	44.73	18.42	815	38.00	7.70	41.10	15.10	713
Információk közvetítését a minisztériumok és a települések között	62.50	6.25	25.00	6.25	375	28.94	10.52	26.31	15.78	579	38.00	9.40	25.90	13.20	523
Információk közvetítését a piaci szereplők és a települések között	62.50	6.25	25.00	6.25	375	31.57	21.05	34.21	13.15	605	39.90	17.10	31.70	11.30	543

0 – nincs adat    1 – nincsenek ilyen elvárásaik    2 – igénylik, de nem csak tőle    3 – kifejezetten tőle várják

4/d. táblázat: A megkérdezett települések vezetői mit várnak

saját megyei képviselőjüktől	Hegyalja					K-Cserehát					Összesen				
	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly
Érdekképviselést a központi kormánnyal szemben	68.75	18.75	12.50	0.00	125	44.73	31.57	15.78	7.89	316	51.20	28.10	14.90	5.80	265
Területfejlesztési kérdések összehangolását	68.75	6.25	25.00	0.00	250	44.73	13.15	34.21	7.89	499	51.20	11.30	31.70	5.80	433
Érdekegyeztetést a megye településeinek önkormányzatai között	68.75	18.75	12.50	0.00	125	44.73	21.05	31.57	2.63	368	51.20	20.40	26.40	1.90	302
Anyagi támogatást a helyi célok eléréséhez	68.75	12.50	18.75	0.00	188	44.73	21.05	31.57	2.63	368	51.20	18.70	28.10	1.90	319
Szakmai támogatást a helyi célok eléréséhez	62.50	0.00	37.50	0.00	375	44.73	10.52	34.21	7.89	499	49.50	7.70	35.10	11.50	581
Regionális hatókörű intézmények működtetését	68.75	18.75	12.50	0.00	125	44.73	23.68	26.31	5.26	368	51.20	22.30	22.60	3.80	312
Regionális jelentőségű fejlesztési program menedzselését	68.75	12.50	18.75	0.00	188	26.31	15.78	34.21	5.26	447	37.70	14.90	30.00	3.80	376
Információk közvetítését a megye települései között	68.75	12.50	18.75	0.00	188	42.10	18.42	26.31	13.15	526	49.30	16.80	24.30	9.60	435
Információk közvetítését a minisztériumok és a települések között	68.75	18.75	12.50	0.00	125	42.10	23.68	18.42	15.78	500	49.30	22.30	16.80	11.50	398
Információk közvetítését a piaci szereplők és a települések között	68.75	6.25	25.00	0.00	250	47.36	21.05	18.42	10.52	394	52.30	17.10	20.20	7.70	356

0 – nincs adat 1 – nincsenek ilyen elvárásaik 2 – igénylik, de nem csak tőle 3 – kifejezetten tőle várják

4/e. táblázat: A megkérdezett települések vezetői mit várnak

országgyűlési képviselőjüktől	Hegyalja					K-Cserehát					Összesen				
	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly	0	1	2	3	súly
Érdekképviselést a központi kormányzattal szemben	56.25	0.00	43.75	0.00	438	39.47	2.63	28.94	28.94	867	44.00	1.90	32.90	21.10	751
Területfejlesztési kérdések összehangolását	56.25	0.00	43.75	0.00	438	39.47	5.25	44.74	10.52	657	44.00	3.80	44.50	7.70	599
Érdekegyeztetést a megye településeinek önkormányzatai között	62.50	0.00	37.50	0.00	375	42.10	13.15	31.57	13.15	579	47.60	13.40	35.10	3.80	429
Anyagi támogatást a helyi célok eléréséhez	62.50	0.00	37.50	0.00	375	42.10	21.05	31.57	5.26	421	47.60	15.40	33.20	3.80	408
Szakmai támogatást a helyi célok eléréséhez	62.50	0.00	37.50	0.00	375	42.10	18.42	34.21	5.26	447	47.60	13.40	35.10	3.80	429
Regionális hatókörű intézmények működtetését	62.50	6.25	31.25	0.00	313	42.10	34.21	18.42	5.26	289	47.60	26.60	21.90	3.80	295
Regionális jelentőségű fejlesztési program menedzselését	62.50	0.00	37.50	0.00	375	21.05	15.78	34.21	10.52	552	32.30	11.50	35.10	7.70	269
Információk közvetítését a megye települései között	62.50	6.25	31.25	0.00	312	42.10	13.15	28.94	15.78	605	47.60	11.30	29.60	11.50	526
Információk közvetítését a minisztériumok és a települések között	62.50	0.00	37.50	0.00	375	50.00	5.20	28.94	15.78	605	53.40	3.80	31.30	11.50	543
Információk közvetítését a piaci szereplők és a települések között	62.50	0.00	37.50	0.00	375	42.10	13.15	28.94	15.78	605	47.60	11.30	31.30	11.50	543

0 – nincs adat    1 – nincsenek ilyen elvárásaik    2 – igénylik, de nem csak tőle    3 – kifejezetten tőle várják

Az egyik „gazda nélkül” lévő funkció, a területfejlesztési kérdések összehangolása tekintetében a polgármesterek a megyei önkormányzattól illetve annak elnökétől várják a legtöbbet, és saját megyei képviselőjükre illetve a köztársasági megbízottra számítanak a legkevésbé ezen a téren.

A megyei önkormányzatoknak kiemelt szerepet tulajdonítanak még a települések közötti érdekegyeztetésben, továbbá az információáramlás biztosításában a települések közötti és a minisztériumokkal fenntartandó kommunikációban.

A helyi célok eléréséhez szükséges anyagi támogatási funkciót is fontosabbnak tartják – az egyébként jelentős értékkel szereplő – szakmai támogatásnál.

A megyei önkormányzat elnöke és testülete között a megkérdezettek alig tettek különbséget, míg saját megyei képviselőikkel szembeni elvárásaik bizonytalanabbak. Ez utóbbi súlypontjai a területfejlesztési kérdések összehangolására és a megye települései közötti információáramlás biztosítására esnek.

A köztársasági megbízott szerepét egyértelműen a minisztériumok és a települések közötti kapcsolattartásban valamint a célok elérésének szakmai segítségével látják. Értelem szerint legkevésbé a kormányzattal szembeni érdekképviselésben számítanak rá.

Az országgyűlési képviselőtől – bár néhányan a regionális intézmények, a regionális menedzsment működtetésében is számítanak rájuk – elsősorban a kormányzattal szembeni érdekképviselést várják a megkérdezett polgármesterek. A feladatnak való hatékonyabb megfelelés érdekében mindkét körzetben felvetődött az országgyűlési képviselőválasztási körzetbeosztás megváltoztatásának szükségessége.

A jelenlegi választási körzetet a K-Csereháti polgármesterek közel 50%-a, a Hegyhátiak 42%-a túl nagyoknak, a képviselőtől elvárt feladatokat túlméretezettnek tartja.

A két mintaterület között alapvető különbség mutatkozik abban, hogy a Csereháton a minisztériumok és települések közötti információk közvetítése, a kormányzattal szembeni érdekképviselés sokkal hangsúlyosabban esik a latba valamennyi kérdezett szereplő véleménye szerint, valamint a megyei önkormányzat felé megnyilvánuló anyagi támogatási igény is erősebb mint a Hegyháti falusi településeiben. Ugyanakkor a Hegyhátián hangsúlyosabb igény jelentkezik a köztársasági megbízott regionális jelentőségű fejlesztési programok menedzselésében vállalt szerepével kapcsolatban és általában a piaci szereplők és a települések közötti információ közvetítés terén.

Úgy tűnik tehát, hogy az elmaradottabb térség, a Cserehát inkább a megyei önkormányzat és a minisztériumok felé fogalmazza meg támogatási igényét, míg a polgárosodottabb szemlélettel bíró, gazdaságilag „stabilabb” Hegyháti kisebb hangsúlyt helyez a megye, a megyén belüli információcsere, érdekegyeztetés szerepére céljaik megvalósításához és fontosabbnak látják a piaci szereplők és az önkormányzatok közötti kapcsolatok megerősítését.

Hasonló következtetések vonhatók le a konkrét célok kapcsán megnevezett, megnyerni kívánt támogatók listájának elemzéséből is. (5. táblázat)

5. táblázat: A megkérdezett települési önkormányzati vezetők kitől várnak segítséget a funkciók működtetésében?

Intézmény	K-CSEREHÁT	HEGYALJA	ÖSSZESEN
Parlament	1.10	3.20	1.30
Országgyűlési Képviselő	8.80	19.40	9.6
Kormány	6.60	9.70	6.80
Minisztériumok	12.70	6.50	12.20
Népjóléti Minisztérium	39.10	0.00	4.60
Köztársasági megbízott	4.40	9.70	4.80
Megyei önkormányzat	8.50	19.40	9.40
Pártok	0.00	0.00	0.00
TÖOSZ	1.60	0.00	1.50
Abauji Szövetség	1.10	0.00	1.00
Csereháti Szövetség	6.30	0.00	5.80
Nagyvállalatok	3.30	6.50	3.60
Városi intézmény	3.80	0.00	3.60
ÁFÉSZ	2.20	13.00	3.00
Szomszéd település	3.60	0.00	3.30
Helyi gazdálkodók	3.30	0.00	3.00
Lakosság	3.00	0.00	2.80
Összesen	100.00	100.00	3.80
Megnevezett intézmények száma	363	31	394
Egy településre jutó támogatási igény	10.00	2.50	7.50

A K-Cserehát esetében a listát itt is a minisztériumok és azon belül is közel 40%-os részesedéssel a Népjóléti Minisztérium vezeti. Ennek háttérében egyrészt az elmara-  
dott térségekhez kapcsolódó tehetetlenségérzésből táplálkozó, „gondoskodásra váró”  
magatartás és a szociális problémák egyre nyomasztóbb terhe mellett, a nevezett  
minisztériumnak a Csereháton megnyilvánuló, elsősorban a falugondnoksággal kap-  
csolatos aktivitása húzódik. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk: mivel közvetlen kapcso-  
latot eddig ezzel a minisztériummal tartottak fent, hát bennük, az ő támogatásukban  
bíznak leginkább.

A Hegyalján a minisztériumok támogatásának elnyerése sokkal kevésbé hang-  
súlyos. Itt a listát az országgyűlési képviselő és a megyei önkormányzat vezeti, akik a  
Cserehát esetében is előkelő, a 2. helyen állnak. Itt a konkrét célok támogatása iránti  
igények között hangsúlyosan szerepel még a kormány és a köztársasági megbízott, míg  
a Csereháton ez utóbbit megelőzi a Csereháti Településszövetség. Ugyancsak erőseb-  
ben igénylik a Hegyalján a nagyvállalatok támogatását.

Politikai párt támogatására a konkrét célok elérésében egyetlen vizsgált településen sem számítanak.

*A támogatók iránti igényekkel kapcsolatban általában is elmondható, hogy ez a K-Csereháton sokkal erősebb.* Itt egy-egy település átlagosan 10 olyan célt, esetet fogalmazott meg, amihez külső támogatókra számít. Ugyanez az érték a Hegyalján 2–3. Ez utóbbi terület településeinek vezetői sokkal inkább számítanak önmagukra. Egyáltalán nem vetődött fel pl. a Hegyalján az önkormányzati, települési érdekvédelmi szövetség (pedig itt is létezik egy településszövetség), valamint a helyi gazdálkodók, a lakosság, a szomszédos települések támogatásának elnyerése iránti igény.

### 3.4 A területi összefogás, koordináció és együttműködés hiánya

Közismert tény, hogy az új önkormányzatok felállása hazánkban (így a megyében is) egyet jelentett a településrendszer atomizálásával.

A korábbi tanácsi körzetek felbomlottak. Gyakran 3–4 jegyzőség, körjegyzőség is létrejött egy-egy volt tanácsi körzetből. A korábbi évtizedek, különösen a 70-es évek körzetesítései és az elmúlt rendszer megcsontosodott település- és területfejlesztési gyakorlata nyomán elmélyült ellentétek, az önkormányzati törvény hatására a szigorú hierarchikus rendszerből való szabadulás, az önállóság elemi igénye a regionális funkciók működéséhez szükséges, a települések között korábban intézményesen létező kapcsolatokat felborította. Az új körjegyzőségek felállása óta eltelt rövid időszakban is nemhogy csökkent a körjegyzőségek száma, de néhány körjegyzőség még tovább osztódott.

A területi funkciók állami támogatási rendszere is ezek működési feltételeinek ellenében hatott.

*Egyrészt: a normatív támogatás jelenleg is érvényben lévő rendszere alkalmatlan a központi funkciók kezelésére.* Mivel a normatívák a helyi sajátosságokat, területi különbségeket nem veszik figyelembe és az államháztartás leterheltsége miatt ráadásul igyekeztek az összegeket egy minimális szinten kiegyensúlyozni, az esetek többségében a központi támogatás nem elegendő a regionális feladatokat is ellátó intézmények működtetéséhez. A jelenlegi rendszerben a fennmaradó terheket az adott település, vagy – az intézmény működtetésének átruházása esetén – a megyei önkormányzat kénytelen vállalni. Ehhez azonban az önkormányzatok előirányzott összegeket már nem kapnak, máshonnan kell „kigazdálkodniuk”.

A regionális funkciók működtetése ily módon kiváltképp a fejletlen intézményhálózattal és kiterjedt vonzáskörzettel rendelkező „új” kisvárosok, korábbi centrumközségek esetében jelent problémát, amint az a forráshiányos települések listájából is kitűnik.

*Az eredmény: az önkormányzatok igyekeztek „megszabadulni” intézményeik egy részétől, és leadták ezeket a megyének. Más területeken pedig funkcióvesztés következett be.* Az intézményt bezárták, tevékenységét szűkítették (iskolai szakkörök, tanítási órán kívüli tevékenységek beszüntetése) vagy csupán a helyi igények kielégítésére „szabták át”, elvéve korábbi körzeti hatását. A nem kötelező feladatokat ellátó

művelődési intézmények (könyvtár, művelődési ház, mozi) lettek a leggyakoribb „áldozatok”.

Ugyancsak a kultúra területéről lehet említeni egy másik jelenséget is. A kisegítő iskolai és az óvodai képzés működtetése is általában többre kerül az állami normatívánál.

A hiányt az önkormányzati költségvetésből kell pótolni a gyakorta más településen működő intézmény fenntartásához. Az önkormányzatok egy része ezt nem tudja, vagy rövid távú érdekei miatt nem akarja vállalni, ezzel megnehezíti az intézmény működését és – ha a fogadó település testülete úgy dönt – kizárja saját lakosait az adott funkció igénybevételeiből.

A normatív támogatás kiegészítése oly módon is hat a területi együttműködésre, hogy az intézmény székhelyének önkormányzata visszaélhet a volt társközségek kiszolgáltatottságával, s – ahogyan az meg is történt – tőlük magasabb hozzájárulást követel a szolgáltatás nyújtásáért, mint amivel ő maga hozzájárul az intézmény működéséhez.

A céltámogatások rendszerével – valószínűleg akaratlanul – ismét csak a regionális összefogások ellenében hatott az állami támogatás (rajta keresztül a kormányzat és a Parlament). Pl. az ivóvízhálózat kiépítéséhez, ha önálló vízellátás kiépítésére nyújtott be egy önkormányzat pályázatot, 90%-ban, ha körzeti vízellátás kiépítéséhez kért támogatást, 70%-ban nyerhetett fedezetet, ami nyilvánvalóan az előbbi megoldás választására inspirálta a szűkös anyagi lehetőségekkel bíró, a második – esetleg gazdaságossági szempontból is kedvezőbb – megoldáshoz a szükséges önrészt előteremteni nem tudó önkormányzatokat.

Az 1991-ben a Csereháton megkezdett vízberuházások önálló vízellátási rendszerben épülnek, míg szakemberek szerint ugyanezt optimális esetben körzeti vízműrendszerrel is meg lehetett volna oldani. Előfordul olyan eset is, amikor két, egymástól 2 km-re lévő falu mindegyike önálló vízellátást épített ki úgy, hogy kiegyenlítő tartályaik ugyanazon a dombtetőn, egymástól 400 m-re helyezkednek el. A probléma csak akkor jelentkezett, amikor kiderült, hogy vastalanító berendezést és tartalék tartályt is be kell állítani, és a kézenfekvő megoldás, az tudniillik, hogy a megépített tartályok legyenek egymás tartaléktartályai, nem járható út, mivel akkor már nem egyedi vízellátásról van szó, és nem jár hozzá akkora állami céltámogatás. Így most a beruházást egyik falu sem tudja befejezni, s a már lefektetett hálózat nem használható.

A célok térségi együttműködéssel való megvalósításának *szemléletbeni gátjai* is jelentkeznek. A „közösködéstől” való félelem, illetve személyes ellentétek akadályozzák több térségben a kistérségi hulladéklerakó telepek közös beruházásban való megvalósítását. Az ilyen ellenérdekeltségek – úgy tűnik – erősebbek a „józan észnél”, hisz külön-külön egyik önkormányzat sem képes optimális paraméterek mellett megvalósítani ezt a célt.

Jelenleg mindez vagy megghiúsítja a regionális együttműködést, vagy éppen úttörő és spontán módon új típusú szerveződések jönnek létre.

## a) Mikroregionális együttműködési formák

Régi-új, a fenti korlátokon átlépő szerveződés pl. a Krasznokvajda volt tanácsi körzetébe tartozó, ma 3 körjegyzőséget alkotó, 7 önkormányzatot összefogó *körzeti önkormányzati szövetkezés* (KÖSZ). A megyében talán egyedülálló módon sikerült a környék települései közötti rossz emlékeket, a korábban kiemelten kezelt Krasznokvajda iránti és az esetleges személyes ellenszenvet leküzdeni. A 7 település önkormányzati vezetői (korábban nem voltak tanácsi vezetők) a regionális funkciók működésére szövetkeztek.

Hasonlóan Csereháti példa az is, amikor 5 falu önkormányzata a már említett – az elmúlt évben a területen legnagyobb eseménynek számító – vízberuházások és várhatóan más infrastrukturális megvalósítására *egy Kft-t hozott létre*. Céljuk, hogy a konkrét beruházás elkészültén kívül a beruházás járulékos hasznát (foglalkoztatás, felvonulási épületek bérlése, vállalkozói haszon) is a területen tartsák.

Máshol, ahol az együttműködés elkerülhetetlen, de ilyen intézményes formák még nem alakultak ki, a települések összefogásának feladatát a legaktívabb polgármester látja el.

A tapasztalat alapján szinte szükségszerű, hogy ahol együttműködés van a volt tanácsi körzeteken belül, ott a települések polgármesterei közül kiválik egy „vezér”, aki képzettsége, temperamentuma révén „irányítja” a többieket. Az sem ritka, hogy ez a személy a volt körzeti tanácselnök, aki „ott igyekszik az ügyeket folytatni ahol abbahagyta” s nem igazán veszi tudomásul a volt társközségek önállóságát. Ez utóbbit meg is teheti, főleg azért, mert az ottani polgármestereknek hiányzik a kellő képzettsége vagy a kellő ambíciója, esetleg mindkettő. Megszokásból, kényelemből, vagy csupán „jobb híján” hagyják magukat vezetni.

A mikroregionális együttműködés az aprófalvas térszerkezetből a települések belső potenciájának alakulásából adódóan is a Csereháton jóval gyakoribb, mint a mezővárosi hagyományokkal, kiépültebb infrastruktúrával bíró hegyaljai települések esetében. Ezt mutatja az is, hogy míg a K-Csereháton a fejleszteni, kiépíteni kívánt alapfokú területi funkciók 46%-ánál a polgármesterek valamely szomszédos településre vagy településekre számítanak, addig ugyanez a Hegyalján a településeknek csak 1/3-ára mondható el (6. táblázat).

6. táblázat: A területi összefogás megjelenése a települések célmeghatározásában

	K-CSEREHÁT					HEGYALJA					ΣΣ
	KER.	EÜ.	OKT.	INFR.	Σ	KER.	EÜ.	OKT.	INFR.	Σ	
Önállóan	12.5	20.9	60.8	39.7	33.8	11.1	42.8	62.5	22.2	30.9	33.3
Területi összefogással	26.8	41.9	25.5	46.0	35.2	22.2	57.2	37.5	38.9	38.1	35.7
Ösztönzi, szorgalmazza	50.0	14.0	11.8	9.5	21.6	33.3	0.0	0.0	11.1	11.9	20.0
Teljesen mástól várja	10.7	23.2	1.9	4.5	9.4	33.4	0.0	0.0	27.8	19.1	11.0

## b) Mezőregionális együttműködési formák

### Város és vidéke – vertikális szerveződések

A középfokú funkciók gyakorlásának színterét, a város és vidéke kapcsolatokat a korábbi szembeállításból és az anyagi nehézségekből táplálkozó elhidegülés jellemzi. A falvak nem rendelkeznek információkkal a városokban működő regionális funkciók működtetésének háttéréről, anyagi és egyéb kihatásairól. Ugyanakkor nincsenek meg azok a csatornák, amelyekken a vidék igénye a városban megjelenhetne. A vidék érdekvédelemért részben valamilyen regionális szerveződést, a falvak egymás közötti és a városokkal történő érdekegyeztetését kívánná meg, részben a civil társadalom és a helyi önkormányzatok jelentős szabad kapacitásait igényelné. Sem az előbbi, sem az utóbbi nem létezik. A lakóhelyi vagy mikrokörzeti gondok egyelőre az önkormányzatokat teljes egészében lekötik. Arra már nem marad energiájuk, hogy a városban levő, lakosságuknak egy kisebb részét érintő szolgáltatások színvonalának emelése, új szolgáltatások kiépítése érdekében felemeljék szavukat. Sokszor nem is látják ennek jelentőségét, szükségességét. Attól félnek, hogy az együttműködés megint csak az ő erőforrásait vonná el. Vannak, akik nem érzik magukat elég „dörzsöltnek” a védekezéshez.

De ha akarnák is, akkor sem tudják, hogy ezt hol, hogyan tegyék meg, mert – ismételjük – *teljes egészében hiányoznak a város és vidéke közötti igazgatási-politikai kapcsolatok.*

Míg a korábbi hierarchikus felépítésű területi rendszerben az együttműködés egyoldalú – a várost támogató – kiépítésére volt csak lehetőség, ma bár ugyan volna mód valódi partnerkapcsolatra, de még nem mutatkoznak ilyen típusú együttműködési formák. A kétszintű közigazgatási rendszerre való áttérés után még tovább élő, a személyes kapcsolatokon, a közigazgatásban dolgozók napi konzultációján, az eredmények visszaigazololásán, önmaguk bemutatásának természetes, de a távoli megye által nem kielégíthető igényén alapuló, a városok szellemi kisugárzását bizonyító kapcsolatok is megszűntek, részben a vezetők és az apparátusok kicserélődése, részben belső leterheltsége miatt. A korábbi formális vagy informális kapcsolatok megszűnése ellen hatott az is, hogy a városok problémái is számosak és közvetlen jogi vagy anyagi érdekelttség nem fűzi őket a vonzáskörzettel való kapcsolattartáshoz. A városi polgármesterek egy része talán nincs is tisztában a város kisugárzó hatásának alapvető, a város létfeltételeire visszaható jelentőségével. A mindennapi gondok elfeledik mindezek jelentőségét. Ebben a helyzetben azok a városi vagy még nem városi központok kerülhetnek előtérbe, ahol a vezetők érzik a vidékkel való kapcsolattartás városfejlesztő erejét, és a költségvetési támogatási rendszerrel nem törődve, átgondoltan és taktikusan, regionális intézmények sorát építik ki vagy – erőforrások híján – a vidék településeivel formális kapcsolatokat építenek ki (pl. oktatási társulás, térségi alkotó-kör befogadása, közösen finanszírozott kulturális és sportrendezvények rendezése). Ezek a döntően szellemi-kulturális kapcsolatok idővel magukkal hozhatják az együttműködés más, a központi funkciók bővülését eredményező területi kapcsolatokat.

Ilyen törekvések Tokajban, Szikszón és (tágabb mintaterületünkhöz kapcsolódóan) Szendrőben tapasztalhatók. Ez utóbbi esetben egy másik kisváros gyengéit kihasználva, okos politizálással a település központi szerepe szemmel láthatóan erősödik.

#### *Településszövetségek – horizontális szerveződések*

Annak ékes bizonyságaként, hogy létezik és érvényesülni igyekszenek a megyénél kisebb területet érintő regionális érdekek, *a megyében jelenleg öt településszövetség létezik: a csereháti, a galyasági, az abauji, a hegyaljai és a hegyközi.* Hasonló, a lokálpatriotizmusra építő kistérségi szervezet működik még Gömörben is. Nem véletlen, hogy ezek – a Hegyalját kivéve – az elmaradott, aprófalvas területekhez kapcsolódnak. Ezeknek a településeknek létérdeke az összefogás, a közös fellépés.

A szövetségek többségében azonban az összefogási szándékhoz, az elhatározáshoz nem párosult még a közös cselekvés módjainak megtalálása.

A legaktívabb és ezidáig legsikeresebb településszövetség a csereháti. A mintaterülethez kapcsolódó Abauji Szövetség és Hegyaljai Szövetség elsősorban önkormányzati szövetségek. Más munkamódszerrel és ezidáig kisebb hatékonysággal tevékenykednek.

A Csereháti Szövetség eredményességének „titka” talán abban áll, hogy:

- az egyik legkritikusabb helyzetű, az ország legnagyobb összefüggő, oázisok nélküli elmaradott területéhez kapcsolódik, ami a közös térségi érdeket nyilvánvalóvá teszi, felismerését és a még meglévő szellemi energiák aktivizálását segíti;

- sikerült az összefogás megszervezéséhez, az „ügyek viteléhez” „megszállott” embereket találni;

- település- és nem csupán önkormányzati szövetség, ami az élethez való szélesebb kötődését teszi lehetővé;

- „profi” szakemberekkel, bürokratikus szemlélet nélkül igyekszik dolgozni;

- székhelye nem valamely kapcsolódó kisvárosban van, amivel sikerült elkerülni a város–vidék ellentét bénító hatását.<sup>3</sup>

A megye már létező térségi szövetségei között rendszeres párbeszéd még nem alakult ki, szervezett kapcsolattartás nincs.

#### **4. A tervezéshez szükséges szakértelem, szakmai megalapozás hiánya**

Minden, a gazdasági és a társadalmi térben zajló folyamatokba való beavatkozás – így a területi funkciók működésének megtervezése is – éppen a várható következmények, a társadalmi-gazdasági térben uralkodó bonyolult ok-okozati összefüggések, a belső és a természeti környezettel való kölcsönhatások, hatásmechanizmusok miatt különös körültekintést, speciális ismereteket, szakértelmet igényel.

Egy település esetében ez a szakértelem jöhet „belülről”, alapulhat a területi funkciók működését megszervező, a szükséges döntéseket meghozó személyek személyes kvalitásain és jöhet kívülről, az e célra szakosodott intézmények szolgáltatásainak igénybevételével. A szakértelem belső forrásai, a személyi változások nyomán az új emberek „hivatalba kerülése” révén előállott tapasztalat- és ismerethiány, vagy dilettantizmus miatt erősen beszűkültek. Ahhoz, hogy az új vezetők átlássák a prob-

<sup>3</sup> G. FEKETE É., 1991.

lé-mákat, döntéseik várható következményeivel hosszú távon is tudjanak számolni, a szándékon kívül gyakorlatra, az alapvető összefüggések ismeretére van szükség. Ezzel – tapasztalatunk szerint – az önkormányzati vezetők egy része nincs tisztában. Ők úgy vélik, mindazon tudás birtokában vannak, amelyek pl. a területi funkciók megtervezéséhez szükségesek.

Mások ugyan érzik ismereteik korlátait, de a napi gondok feszítő nyomása alatt nem tudnak kitörni szorító helyzetükből.

A külső szakemberek bevonásával kapcsolatos idegenkedés a szükségesség felismerésének késlekedése – a hozzá szükséges anyagi fedezet valós vagy vélt hiánya mellett – a tervezőkkel szembeni „elő-” illetve „utó-” ítéletekből is fakad.

Hiszen a korábbi, felülről vezérelt rendszerben sok esetben a tervezők erőszakolták rá a központi (felvilágosult vagy kevésbé felvilágosult) akaratot a helyiekre. Ez a gyakorlat nem múlt el nyomtalanul, s a mai átmeneti időszakban ez a szakértők, a tervezőkkel szembeni bizalmatlanság egyik fő forrása. Hosszabb távon azonban a „barkács” megoldások, az átgondolatlan döntések mind a természeti, mind a gazdasági, mind a társadalmi környezetben végzetes változásokat eredményezhetnek.

## II. Regionális funkciókat üzemeltető szervezetei az átmenet korszakában

A regionális funkciókat üzemeltető szervezeteket illetően – az átmenetiséghez hűen – az alábbi tendenciák bontakoznak ki.

1. Az állami irányítású mammutszervezeteket az állam visszavonulásával és általában a nagy struktúrák szétbomlásával párhuzamosan lebomlanak, átalakulnak.

Erre klasszikus példa a regionális vízművek szétesése, átszervezése, az állati tetemeket elszállító és feldolgozó vállalat „vergődése”, vagy éppen a tervező vállalatok karcsúsodása és Kft-kre bomlása.

2. A korábbi nagy szervezeteket privatizálják – elsősorban a kereskedelem, de az infrastruktúra üzemeltetése terén is. (Ingatlankezelő vállalatok, VOLÁN)

3. Kezdenek megjelenni a regionális funkciókat üzemeltető kisebb, magánérdekeltségű szervezetek (pl. művelődésben, kereskedelemben, hírközlésben, postai szolgáltatásokban, hulladékszállításban, stb.).

Ez utóbbiak sajnos korántsem történnek olyan ütemben, és olyan megalapozottsággal, mint az kívánatos lenne. Egyes területeken a monopolhelyzet fenntartása, a tőkehiány a szakemberbázis hiánya egyaránt közrejátszik.

A nagy szervezetek lebomlása sem csupán kedvező hatásokkal jár. A központi nivelláció megszűnése egyes területeket (még) hátrányosabb helyzetbe sodorhat. Amellett hogy területi különbségek kialakulásának, halmozódásának egy újabb összetevője jelent meg, a versenyhelyzet a területi funkciókat üzemeltetők felelőssége és jogosítványai mielőbbi szabályozásának szükségességét is felveti. E nélkül ellátatlan területek, feladatok vagy nem megfelelő, a funkciók működését veszélyeztető gyakorlatok jelenhetnek meg.

A területi-települési funkciók üzemeltetése terén csupán az említett – talán legnagyobb visszhangot kiváltó – vízügyet, az állati tetemek elszállítását, a hulladékgyűjtést és a kereskedelmet tekintve történt illetve várható a közeljövőben nagyobb, az oktatásban pedig – a visszakörzetesítésekből és az egyház iskolafenntartó szerepének

visszanyeréséből adódóan – egy kisebb mértékű átcsoportosítás. Speciális problémaként jelenik meg az egészségügy helyzete, ami az új társadalombiztosítási rendszer működésének beindulásáig a „levegőben lóg”.

Összességében megállapítható, hogy a funkciókat üzemeltető szervezetek átalakulásának várhatóan még csak a kezdetén állunk. Az ezzel járó megrázkódtatások elsősorban a fejlettebb területeket érintik, ahol ezek az intézmények kiépültek és működtek. Az elmaradott térségben, ahol a funkciók csak hiányosan illetve látszólag működtek, a szervezetek kiépítése majdhogynem nulláról indul. Itt a jó példák, bevált módszerek és a tőke hiánya, valamint a korábban megszokott nivelláció megszűnésének – nagy valószínűséggel káros – hatása veszélyeztetheti a területi funkciókat üzemeltető szervezetek kiépítésének, működésének sikerét.

Az átmenet sajátos jellemzője illetve a hiány, a megfelelő szervezetek kiépületlenségének következménye a szervezetek funkciózavara. A korábban valamely területi funkció üzemeltetésére létrehozott szervezetek most azzal foglalkoznak, amivel „megéri” nekik, amire fizetőképés keresletet találnak. Így fordulhat az elő, hogy egyes művelődési házak leglényegesebb tevékenysége a használsruha vásár, hogy az orvosi rendelőkben fotócikket árusítanak, hogy a politikai pártok kereskedelmi tevékenységgel próbálnak valós illetve politikai tőkét kovácsolni.

Ugyancsak az átmenettel, a szervezeti szféra átalakulásával illetve a megfelelő szervezetek hiányával függ össze, hogy az állam az általa működtetett funkciók „üzemeltetésével”, vagy a korábban a nagyvállalatok által ellátott hatósági feladatokkal számoltalan esetben a helyi önkormányzati hivatalokat, illetve a jegyzőt bízza meg megfelelő ellenszolgáltatás nélkül. Ilyen feladatoknak tartották a megkérdezettek a szociális segélyezést, az információgyűjtés illetve szolgáltatás egyes eseteit, az eboltással, a kárpótlási ügyek koordinációjával kapcsolatos feladatokat.

### III. A térszerkezet már látható és várható változásai

Az átmenet időszakában a térszerkezetre visszaható legjelentősebb folyamatokat az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

a) *Az önkormányzatiság* adott feltételek közötti megteremtése – számos pozitív vonása mellett – magával hozta a településhálózat atomizálását, vagyis a korábbi, részben felülről kialakított területi kapcsolatok felbomlásához vezetett. Esetenként ez még akkor is bekövetkezett, ha a kapcsolatok fenntartása az adott települések szempontjából racionális alapokon szükséges lenne.

A közigazgatási területi beosztás egyelőre a más funkciók által kijelölt területi kapcsolatokat nem érintette. Az oktatás szervezeti rendszerének említett változásaival azonban várhatóan a térszerkezet is alakulni fog.

Mintaterületeink közül a K-Cserehátra jellemző a mikroregionális kapcsolatok feléledése, sőt kiszélesedése, amiről a Hegyalján egyáltalán nem beszélhetünk.

b) *A piaci szempontok* előtérbe kerülése az előzőekkel párosulva vezetett az önkormányzatok közötti versenyhelyzet kialakulásához. A törvény szerint egyenlő esélyekkel zajló versenyben azonban különböző induló feltételekkel bíró települések vesznek részt, ami megkérdőjelezi a versenyfeltételek egyenlőségét és óhatatlanul a területi hátrányok halmozódásához, a területi különbségek növekedéséhez vezet. Hiszen a

versenyben a már meglévő struktúrák, a települést, vagy térséget a nemzetgazdasághoz kapcsoló kiépített szálak szerepe felértékelődik, ezek vonzzák a tőkét és az újabb funkciókat, ami a hátrányos helyzetből induló települések, térségek lemaradását a végletekig elmélyítheti. S általában a gazdasági folyamatok a területi különbségek fokozódása irányába hatnak.<sup>4</sup>

A versenyben a település vezetőinek személyes kvalitásai, vezetői rátermettsége is felértékelődik. Ami egy-egy rosszabb helyzetből induló településen, területen is megcsillanthatja a kitörés lehetőségét, de az ismert demográfiai struktúrájú, innovatív emberekben nemigen bővelkedő elmaradott térségekben csak kivétel és nem általános jelenség lehet a gazdaság és az infrastruktúra fejletlenségének ilyenfajta kompenzációja.

A piaci szempontok előtérbe kerülése a térkapcsolatokban egyelőre még csak kevésbé érezteti hatását. Fellazultak azonban a munkaerő-vonzási körzetek és bizonyos jelek mutatnak a kereskedelmi kapcsolatok átalakulására is, elsősorban az ÁFÉSZ-ek terítési köréhez és néhány újonnan megjelenő üzlethez köthetően.

A tsz-ek ellehetetlenülése, átalakulása valamint az ipari üzemek, a más településeket is érintő vállalkozások sajátos alakulása jelentős térszerkezeti változásokat vetít előre, de konkrét jelek még itt sem tapasztalhatók.

Az előzőekkel kölcsönhatásban a redisztribúciós rendszer változása közül a már említetteken túl, pl. a mezőgazdaság állami támogatásának radikális csökkenése, szintén az elmaradott – kedvezőtlen termőhelyi és közgazdasági adottságú – térségek lemaradásának irányába hat.

A területi, különösen a regionális hatókörű funkciók működtetésének ismertetett, döntően anyagi természetű nehézségei a központok közötti erőviszonyokat módosíthatja. Az 1989-es állapothoz képest egyes központok funkciói, vonzáskörzetei beszűkültek, míg másokéi bizonyos ágazatokban növekedhettek. Mintaterületünkön kiemelkedő, egyben tipikus példának számít Tokaj és Encs. Az előbbi, a városi funkcióiban mesterségesen visszafejlesztett „újrakezdő” városban az elmúlt évben is számos regionális intézmény létesült, gyarapodtak a város regionális funkciói. Encs, a mesterségesen felfejlesztett kisváros esetében pedig éppen hogy leépülés indult meg, nem képes regionális funkcióit megőrizni. Különösen nem az úgyszintén erősen újra startoló Szikszóval szemben. Valamiféle kiegyenlítődségnek lehetünk tehát tanúi.

d) *A nagyszervezetek lebomlása* nyomán a nivellációs hatás említett megszűnésének esetleg kedvezőtlen következményei mellett a területi folyamatoknak egy pozitív tendenciája is felmerül. A „széthullás” szellemi dekoncentrációt is eredményezhet, ami egyes – a kisebb egységek központjaként megjelenő – települések belső szellemi potenciálját és kisugárzását is növelheti. A területi kapcsolatok alakulására leglátványosabban a VOLÁN, mint nagyvállalat átalakulása hat. A piaci alapokra való helyezés már eddig is a járatok számának csökkenését, a viteldíjak emelkedését hozták magukkal. Ha ehhez hozzá vesszük a gépkocsiközlekedés árának emelkedését és a gépkocsival való ellátatlanságot is, a már meglévő területi kapcsolatok lazulása is törvényszerűnek látszik. Ez szintén egyes kisvárosok funkcióvesztését gyorsíthatja, ugyanakkor a perifériák ellátatlanságát növelheti.

<sup>4</sup> FARAGÓ L. 1991.

A közlekedés egy másik szempontból is akadályozhatja a térszerkezet változását. Tudvalevő, hogy a tömegközlekedési hálózatot korábban elsősorban a munkába járás-hoz építették ki. Ehhez igazodott a járatok iránya és napi eloszlása. A foglalkoztatási és az egyéb körzetek szétválását, új kapcsolatok kialakítását tehát a közlekedés rugalmatlansága meggátolja, ezzel a korábbi térszerkezetet konzerválja.

e) Mintaterületünkön ebből a szempontból is új színfoltként jelentek meg a *falugondnoki buszok*. Ezek már jóval rugalmasabbak s szükség esetén „átszabhatják a térképet”. Távolabbi központokat is „közelebb vihetnek” illetve segítségükkel a korábbi központokban több funkciót is igénybe vehetnek a kistalpak lakói.

Ennyiben kívántuk összefoglalni a települési és területi funkciók működésének a rendszerváltás átmeneti időszakában a megyében tapasztalt, de bizonyos elemeiben általánosítható sajátosságait, az átmenetből, illetve az új törekvésekből adódó problémáit. Igyekeztünk a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei tapasztalatok alapján átfogó képet adni, de tényfeltáró vizsgálatunk természetesen nem terjedhetett ki a kérdés valamennyi összetevőjére, illetve az itt érintett kérdések még mélyebben, más összefüggés-rendszerekben is megvizsgálhatók, megvizsgálandók.

#### IRODALOM

- FARAGÓ LÁSZLÓ 1991: Esélyek és lehetőségek in: CSEFKÓ F. – KOVÁCS T. (szerk.) *Válság és kiút* (Falukonferencia). MTA RKK, Pécs. pp. 97–101.
- G. FEKETE ÉVA 1991: A regionális alapon szerveződő településszövetségek létrejöttének hátteréről in: CSEFKÓ F. – KOVÁCS T. (szerk.) *Válság és kiút* (Falukonferencia). MTA RKK, Pécs. pp. 299–302.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA 1990: Az önkormányzatok, mint tulajdonosok. *INFO–Társadalomtudomány* 13. pp. 39–34.
- TÓTH PÁL – PÁCZELT ISTVÁNNÉ 1991: A falusi cigányság (Kutatási zárójelentés). MTA RKK ÉMO, Miskolc. 95p.

#### THE OPERATION OF REGIONAL AND SETTLEMENT FUNCTIONS IN THE PERIOD OF TRANSITION. THE CASE OF BORSOD COUNTY

Éva G. FEKETE

In the second half of 1992, an investigation was carried out by the North-Hungarian Department of the Regional Research Center of the Hungarian Academy of Sciences into the role of the local authorities of Borsod county in the operation of regional functions, into some of the up-to-date issues and the opinions formed concerning these issues.

The study presents the conclusions that can be drawn from the investigation, which aimed at two different regions; one of them is a typically underdeveloped, rural region in the Eastern Cserehát consisting of 38 settlements, and the other is the part of the Tokaj-Hegyalja region with 14 settlements.

The conclusions drawn concentrate on the political background forming the objectives of regional development, on the aims and targets of regional development itself, their regional

differences, on the operators or the lack of operators of regional functions, and the specific formation of the government's attitude.

A summary of the factors hindering local authorities in the operation of regional functions and in the realization of their objectives in regional development are given special emphasis, together with their influence on regional tendencies. Among these factors were the faults of regulation, the lack of financial means, the contradictions - experienced from „the bottom” - of the new distribution of regional-development funds, and the unclear situation in the field of tenders.

The confusion in the intentions and tendencies of local authorities to find partners (especially the expectations worded for the government commissioner, the body of county local authorities, their chairman, the representatives, the MPs, and the government organs) can partly be explained by the unelucidated manner of the scopes of authority and the problems and uncertainties related to the transformation.

The interviewed mayors of the settlements did not express too much willingness in the second half of 1991 to solve the problem of the atomized character of the settlement network, which turned out to be one of the neurotic points of the transformation into a new regime. Though the necessity of cooperation and mutual support was recognized to a significantly different extent in the case of the different regional types, the lack of regional cooperation, coordination and collaboration became the most characteristic obstacle to the operation of regional functions. Some examples of this, though very few, could still be experienced during the investigation.

In the final part of the study, some comments and expectations related to regional planning are interpreted to give a kind of reflection on the problems for the relevant experts.

# A REGIONÁLIS SZERKEZETI VÁLSÁG FŐBB TÉNYEZŐI A NYOLCVANAS ÉVEK VÉGÉN

BARTKE ISTVÁN

A gazdasági szerkezetet — durvább közelítésben — a makrostruktúrával szokták azonosítani. Ilyenkor azt a sajátosságát emelik ki, hogy annak (ti. a gazdasági szerkezetnek) építőkövei az ágazatok is lehetnek. Ez utóbbiak a gazdasági tevékenységek bizonyos értelemben „homogén” csoportjait foglalják magukba, és mint ilyenek, elvont kategóriák. Az „ágazatok” kategóriákkénti alkalmazhatósága — a gazdasági élet számos szférájában — azon alapul, hogy általuk a gazdaság egésze viszonylag kevés, belsőleg homogén elemből felépíthető, illetve a gazdaság ilyen elemekre lebontható. Az a tulajdonságuk, hogy a gazdaság nagyobb tevékenységcsoportjait másoktól elkülönülő módon ki tudják fejezni, lehetővé teszi jellemző reagálásukat és visszahatásukat a külső, „környezeti” feltételekre. Ismeretes, hogy a gazdaság makro- (ágazati) struktúrája és területi elhelyezkedése között szoros kapcsolat van; az ágazati szerkezet gyors átalakulása indította el például a rohamos városodási folyamatot Nyugat-Európában az ipari forradalom kezdetétől, Magyarországon a XX. század ötvenes éveinek elejétől. Ugyanakkor az egyértelműen állítható, hogy az ágazati és a terület szerkezet eme összefüggése extenzív jellegű kapcsolatot fejez ki, amennyiben csak a munkahelyek ágazatközi megoszlását veszi figyelembe, és nincs tekintettel a munkahelyeket jellemző műszaki színvonalra.

Más oldalról nézve: a munkahelyek stabilitása — a technikai és technológiai szint — mindenkor követelményekhez igazodó megújulásában gyökerezik. Lényegében tehát a folyamatos termékszerkezet-korszerűsítés által hordozott intenzív fejlődés ad biztosítékot hozzá. A makro- és mikrostruktúra-átalakulás területfejlesztő hatását tekintve olyan összefüggés is megfogalmazható, hogy amíg az ágazati szerkezet jelenti a mennyiség tényezőt, addig a gyártmány- és gyártásszerkezet a minőségi jellemzőkre, illetve a területi munkamegosztásba való bekapcsolódás folyamatosságára hat.

A gazdasági szerkezetváltás értelmét általánosságban az adja, hogy növeli a munka termelékenységét, ezen keresztül a területi jövedelemtermelő-képességet és a helyi gazdaság stabilitását. Más és más szerepet játszik azonban ebben a mikro- és a makrostruktúra-váltás. A munka termelékenysége alapjaiban a jobb minőségű, a több vagy magasabb szintű szükségletet kielégítő termékek létrehozásával (szolgáltatások nyújtásával) emelhető, amelyhez általában fejlettebb előállítási technológia, alacsonyabb önköltség is tartozik. Növelhető a munka termelékenység úgy is, hogy fokozzák a

magasabb termelékenységi szintet képviselő gyártmányok, termelési eljárások részese-  
dését az össz-termelési (szolgáltatási) folyamatban, vagyis az ágazati struktúra át-  
alakítása révén. Ez utóbbi arányeltolódás végbemehet olyan módon, hogy a termékek,  
szolgáltatások stb. színvonala nem emelkedik, az önköltség nem csökken tehát  
változatlan marad a műszaki színvonal. A termelékenység ilyen emelés előbb-utóbb az  
értékesíthetőség korlátaiba ütközik, ami együtt jár a jövedelemtermelő-képesség  
csökkenésével. Ugyanakkor a termékek és gyártási eljárások folyamatos minőségi  
megújítása állandó erőfeszítést követel, viszont nem állnak útjában az előbbiekhöz  
hasonló korlátok.

Mindezt azért kellett előrebocsátani, mert hazánkban a múlt évtizedek gazdaság-  
fejlesztési stratégiáját az extenzív irányultság, a mennyiségi törekvések, a „minőség”  
háttérbe szorítása jellemezték. A mikrostruktúra kellő mértékű fejlesztésének feladata  
– egyebek mellett – olyan hamis megvilágításba került, mintha annak ideje az exten-  
zív gazdaságfejlesztési tartalékok kimerülésével jönne el. A hibás stratégiai magatartás  
következmenyei nemcsak a jelen társadalmi-gazdasági állapotban nyilvánulnak meg,  
hanem az utóbbi néhány év során kiéleződött egyes területi feszültségekben is. Ezek  
két típusát emeljük ki, nevezetesen a *depressziós* térségekkel és a *gazdaságilag elma-  
radott területekkel összefüggő problematikát*. Előtte azonban néhány gondolat erejéig a  
piacgazdaságra való áttérés és a regionális szerkezetváltás kapcsolatát érintjük.

### 1. A piacgazdaságra való áttérés hatása a területi feszültségekre

A folyamatban lévő belpolitikai és nemzetközi tényezők által is erősített társadalmi-  
gazdasági modernizáció központi szerepet szánva a piacnak előtérbe állítja a monetáris  
irányítást (a fogalmat tág értelemben használva, a pénz funkciói által megvalósuló  
irányítást értve rajta).

A területi irányítás alapfeladatai (regionális rendszerek növekedésének előmozdítá-  
sa, belső egyensúlyának stabilitása) a piaci környezetben a gazdasági folyamatok bel-  
ső automatizmusaira alapozódva valósulnak meg. A gazdaság szereplői (vállalkozók,  
munkavállalók, tulajdonosok) autonóm érdekeik (érdekeltségük) alapján hozzák meg  
azon döntéseiket amelyekkel a társadalmi újratermelési folyamatba bekapcsolódnak.  
Mivel döntések, motívációk között jelentős súlyt képvisel a gazdasági érdek (érdekel-  
tség), ez a körülmény a területi egyensúly irányába terelik a gazdasági szereplőket.  
A vállalatokat pl. úgy, hogy tevékenységük szerkezetét a termelési tényezők beszerzési  
helye és a piaci kereslet elhelyezkedése orientálja (mindkét törekvés – hosszabb tá-  
von – egyensúlyi irányba ható tényező). Az egyéneket ugyancsak arra ösztönzi, hogy  
a kedvező munka stb. lehetőségek felé mozduljanak el, ami szintén a területi egyen-  
súlyt javítja.

A korábbi évtizedeket jellemző centralizált irányítás átalakulása, a kezdeményező  
készség érdekek által motivált erősödése, a gazdaságossági elv érvényesítésének kény-  
szere, mint a monetáris irányítással kölcsönhatásban levő tényezők révén fokozódik a  
gazdaság és társadalom – területi dimenzióban is megnyilvánuló – mobilitása, ami a  
szerkezetváltást is dinamizálja. A gazdaság és a társadalom elemeinek térbeli elmozdu-  
lása differenciált területi fejlődéshez vezet, miközben egyes térségek visszafejlődnek,  
kiürülnek, erőforrásaikat kibocsátják. Mivel a gazdaság és a társadalom fejlődése

számára az adottságok területileg differenciáltak, a hatékonyságra ösztönző gazdasági környezet a népességet a kedvezőbb adottságú térségek, tevékenységek irányába mozdítja el. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az adottságok megítélése és értékelése időben módosul, jóllehet lényeges változásra ebben a tekintetben többnyire csak hosszabb periódus alatt lehet kilátás. Ebből következően a társadalom érdekében állhat, hogy a visszafejlődési tendenciákat fékezze, és ezzel jelentős erőforrásokat őrizzen meg a távlati fejlesztés számára. Ennek fontos eszköze az *erőteltjes struktúraváltás* ösztönzése, főként piaci impulzusok révén, tehát nem zárva ki az állam célirányos szerepvállalását sem.

Egyes területek elmaradó ütemű növekedése vagy visszafejlődése, relatíve alulfejlett térségek kialakulása minden olyan irányítási rendszerben tendencia jellegű, amelyben a gazdasági döntéseket az adottságok különbségei motiválják. *A piac irányítási szerepének kiteljesedése esetén*, mivel az fokozottan orientál a gazdaságilag hatékony cselekvésre, *a területileg egyenlőten fejlődés motívumai szükségszerűen felerősödnek*. Ezért a leszakadás tendenciája a komparatív hátrányban levő térségeket, különösen fenyegeti a decentralizált (piaci, monetáris) irányítás feltételei között. Kissé más a helyzet a viszonylag fejlett, de a gazdasági szerkezetváltás kényszere által érintett, depresszió-veszélyes térségek esetében, ahol a válság hirtelen, a „külső” feltételek – közöttük az irányítási rendszer – megváltozása miatt pattan ki.

A területi fejlődés főbb feszültségei részben kapcsolatot mutatnak az irányítási rendszer múltbeli hiányosságaival, a monetáris elemek háttérbe szorulásával, hatássférájuk korlátozásával. Más oldalról – de az előzővel szoros kapcsolatban – a feszültségek mérséklése, megoldása az *irányítási rendszer elemeinek* – a feladatok jellegével összhangban levő – *kombinálásával* érhető el. Bármennyire is szükséges törekvés a piaci irányítás szerepének erősítése, a központi elemek kiiktatása a rendszerből csak bizonyos átmeneti időszak után valósítható meg. E – lehetőleg minél rövidebb – periódus alatt nemcsak a főbb feszültségek felszámolása, hanem a piacra való reagálókészség kialakítása is feladat. Követelmény továbbá, hogy megerősödjének a monetáris irányítás hatásfokának javítását, érdemi kibontakozását lehetővé tevő intézményi feltételek is, pl. azok, amelyek létrehozták a tulajdonosi érdekeltséget, a tőke mobilitást stb.

## 2. Strukturális feszültségek az ország depresszióveszélyes térségein

A keleti, „szocialista” piac összeomlása nemcsak hirtelen bekövetkező értékesítési problémát okozott a gazdaság, ezen belül az ipar számára, hanem erőteljes megvilágításba helyezte a termelés műszaki színvonalának fogyatékoságait is. Ez utóbbi akadályozza, egyes esetekben lehetetlenné teszi az érintett ágazatok, vállalatok bekapcsolódását a nemzetközi munkamegosztásba; a termelési kapacitások egy része kihasználatlan marad, csökken a nemzetgazdaság jövedelemtermelő képessége, nő a munkanélküliség, ami elodázhatatlanná teszi a gyors szerkezetváltást. Ennek a problémának a megjelenési formái területileg eltérőek: egyes térségeken nyílt, másokon burkolt, ismét másokon prognosztizálható depresszióként érhetők tetten. Mielőtt ilyen szempontból vizsgálónk az egyes megyéket, megyecsoportokat, szükséges a „depressziós” térség főbb jellemzőinek körvonalazása.

A depresszió fogalmát általában olyan területek jelölésére használjuk, amelyen a gazdaság egy történelmi időszakban folyamatosan fejlődött; a térség meghatározott gazdasági fejlettségi fokot ért el. A területen belül viszonylag kiegyensúlyozott kapcsolatok jöttek létre a gazdaság és a társadalom között (elsősorban a munkahelyek és a munkaerőforrások száma, szerkezete, továbbá a termelési és a népesség infrastruktúrális szükséglete és ellátása stb. vonatkozásában). Ez a belső harmónia azonban „külső” tényezők hatására hirtelen megszűnik; a korábban kialakult egyensúly felborul. A hirtelen kedvezőtlen fordulat bekövetkezhet „spontán” piaci hatásokra, amennyiben valamely térség gazdaságában nagy arányt képviselnek a válság által sújtott ágazatok. Ebből az is adódik, hogy a depresszió veszélye megelőzhető, illetve jelentősen csökkenthető a termelési szerkezet folyamatos megújulásával.

Aligha szorul külön bizonyításra, hogy a tervgazdálkodásnak, a vele járó „előrelátásnak” elméletileg ki kellett volna küszöbölnie a területi (és ágazati) depresszió veszélyét, elsősorban azzal, hogy határozottan ösztönzi a gazdálkodó szervezetek folyamatos környezeti alkalmazkodását. A magyar tapasztalat ennek az ellenkezőjét bizonyítja, ami főként az irracionális „gazdasági” stratégia számlájára írható, a társadalmi-gazdasági környezet egyéb sajátosságai mellett. A „válságágazatok” rendbetételének elhúzódnása, az elavult gyártmány szerkezet felváltására való ösztönzés hiánya, a jövedelmek átcsoportosítása útján veszteséges termelés fenntartása hosszú időn keresztül mindez az ágazati, főként azonban a területi depressziót burkolttá tette. Amikor azonban beszűkültek a gazdasági-társadalmi erőforrások úgy, hogy lehetetlenné vált – állami szinten – a veszteségek finanszírozása, a burkolt depresszió hirtelen nyílt formát öltött, nehezen kezelhető következményekkel. Az irányítás részéről mesterségesen elodáztott szerkezetváltás időigénye kielezett szükséghelyzetben sem csökkent, sőt növekedett a kényszerből adódó, megalapozatlan döntéshozatal veszélye. Az ágazati és területi válságjelek már a tervgazdálkodás utolsó éveiben feltárhatók voltak a publikus statisztikai adatok megfelelő feldolgozása alapján.

A nyílt vagy burkolt depresszió mindazon térségekben kimutatható volt, ahol a „válságágazatok” – elsősorban a szénbányászat, a vaskohászat és az élelmiszeripar – valamelyike a gazdasági (ipari) szerkezetben jelentős súlyt képviselt.

Az egyes ipari ágazatok csoportok országos hatékonysági számai<sup>1</sup> 1987. évi adatok alapján a következők voltak:

Bányászat <sup>2</sup>	1,504
Villamosenergiaipar	1,032
Kohászat	0,401
Gépipar	1,251
Építőanyagipar	1,008
Vegyipar	1,280
Könnyűipar	0,949
Egyéb ipar	1,189
Élelmiszeripar	0,270
Ipar összesen	1,000

<sup>1</sup> Kiszámítási módszerüket illetően ld. Bartke István: Az ipar területi hatékonyságának változási irányai (Közgazdasági Szemle, 1987. 4. szám.)

<sup>2</sup> Ezen belül a szénbányászat átlag alatti, a kőolaj- és földgázkitermelés igen magasan átlag feletti értékekkel.

Az előbbi mutatósor, összevetve az egyes megyék iparának ágazati szerkezetével, szemléletessé teszi azt, hogy milyen tendenciák érvényesültek az ipari hatékonyság területi változásában; illetve hol, milyen ágazatok kapcsán mutatkoztak a depresszió jelei. Sorba rendezve a megyéket olyan kép rajzolódik ki, hogy komplex ipari hatékonysággal a gépipar (illetve annak súlya az ipari szerkezetben) mutatott tendenciajellegű kapcsolatot. A sor elején (mint magas ipari hatékonyságú megyék) a nagy gépipari súllyal rendelkező térségek szerepeltek. A sor közepe felé haladva – részben a gépipar rovására, de mindenképpen annak csökkenő részesedése mellett – olyan térségek következtek, amelyekben nőtt a különböző típusú „válságágazatok” szerepe. Középtájon a szénbányászat és a vaskohászat nagy szerkezeti részesedése erőteljesen befolyásolja az összképet. A sor végén azok a megyék helyezkedtek el, amelyek iparának hatékonyságát az igen kedvezőtlen üzemelési jellemzőkkel rendelkező élelmiszeripar fokozódó gépipari súly mellett is lerontotta (1. táblázat). Figyelmünket a válságágazatok által erősen érintett térségek felé fordítva, a depresszió következő formái mutatkoztak.

1. táblázat: A „szocialista” ipar területi szerkezete  
(a foglalkoztatottak létszáma alapján, 1987)

	Részesedés a teljes iparból (%)					
	Bányászat	Kohászat	Gépipar	Vegyipar	Könnyűipar	Élelm. ipar
Zala	9,0	–	32,7	5,8	23,8	17,3
Győr-Sopron	–	3,6	36,0	1,6	35,6	17,5
Fejér	12,0	23,6	36,0	1,7	12,1	9,7
Budapest	1,3	3,9	46,1	10,3	21,4	8,5
Pest	1,4	0,1	45,0	12,1	18,4	13,6
Vas	0,1	0,1	24,9	7,2	42,4	15,7
Nógrád	14,4	10,4	28,7	0,6	18,5	6,5
Borsod-Abauj-Zemplén	13,2	24,7	15,6	12,2	12,7	10,0
Csongrád	4,3	2,1	23,3	5,1	34,9	19,5
Heves	17,6	3,2	32,9	2,1	12,1	18,3
Baranya	31,9	1,1	11,3	3,0	25,6	15,6
Komárom	34,0	4,3	19,2	11,7	10,6	7,2
Veszprém	20,8	7,1	19,2	17,5	12,2	9,1
Békés	2,8	1,2	23,8	1,0	32,3	26,3
Hajdú-Bihar	1,7	0,1	37,7	7,6	25,9	20,9
Szabolcs-Szatmár	–	2,1	26,6	11,4	31,9	21,9
Bács-Kiskun	2,0	1,2	32,1	3,1	30,5	25,6
Somogy	0,5	0,3	35,8	1,0	25,8	27,2
Tolna	1,4	0,5	22,0	3,2	32,0	20,3
Szolnok	..	..	..	..	..	..
Ország összesen	7,8	6,1	31,9	7,7	22,5	14,1

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv 1987.

Megjegyzés: a területi egységek sorrendje iparuk (csökkenő) hatékonysági sorrendjének felel meg. Szolnok megyére – erőteljes torzító tényezők miatt – a hatékonyság nem számszerűsíthető; így a szerkezeti mutatókat sem szerepeltetjük.

*Nyílt depresszió* az 1980-as évek végén a hagyományos borsodi ipari körzet sújtotta és sújtja jelenleg is, mindenekelőtt a foglalkoztatási egyensúly megbomlásával a jövedelemtermelő, illetve jövedelemszerző képesség beszűkülésével. Ez – a megélhetés közvetlen feszültségei mellett – egyensúlyi torzulásokhoz vezet a népességszám és – szerkezet, valamint a lakócsági infrastruktúra stb. viszonyában. A válságjelenségek a Sajóvölgy hagyományos iparára (mindenekelőtt a széntermelésre és a vaskohászatra) koncentrálnak, de a kedvezőtlen hatások olyan erőteljesek, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megye egész iparának eredményességét lerontják. Megyei szinten egyébként azon sajátos problematikával kell szembenézni, hogy a közigazgatási egység depressziós térségek mellett kevésbé fejlett, sőt gazdaságilag elmaradott kategóriába sorolt területeket is magában foglal. Megyei közelítésben tehát a feszültségek mérséklése, a szerkezetváltás elősegítése érdekében több irányú és folyamatos intézkedések szükségesek, jöllehet az elődleges tennivalók ilyen összetételben is a depressziós jelenségekhez, illetve területekhez kötődnek.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyében tapasztalható depressziós folyamat tényezői a következők szerint jellemezhetők: A szénbányászat évtizedek óta alacsony hatékonyságú ágazat és – mint ilyen sajátos területi adottságai miatt is – átlag alatti szintre csökkentette a megye iparának hatékonyságát már a hatvanas években. Kedvező folyamat volt ezért a szénbányászat – össziparon belül mért súlyának – 24-ről 13%-ra való csökkenése 1965 és 1987 között.

Ugyanezen időszakban – a kedvező kiindulási pozícióhoz viszonyítva – a vaskohászat hatékonysága drasztikusan lecsökkent, és ráadásul alig mérséklődött az ipari szerkezetben képviselt súlya (mindössze 28 %-ról 25 %-ra csökkent). Együttesen a két „válságágazat” az ipari létszám közel 40 %-át foglalkoztatta a nyolcvanas évek közepén is. A depresszió közvetlenül azért pattant ki, mert a kormányzat csökkentette a nagy kohászati kombinátok anyagi támogatását, gyors racionalizálásra készítette az érintett üzemeket. A korábbi támogatás elleplezte azon gazdasági és társadalmi feszültségeket, amelyek a kohászat korszerűsítésének elmaradása miatt keletkeztek. A szénbányászat, mint hosszú idő óta folyamatosan ésszerűsítésnek alávetett „válságágazat”, önmagában aligha hozott volna létre súlyos válságjelenségeket, a már jelzett körülmények miatt.

A borsodi térség tartós válsághelyzetét mutatja, hogy megyei szinten 1985 és 1990 között közel 28%-kal csökkent az ipari termelés volumene, ami országosan a legnagyobb szám, továbbá nagy arányú volt Borsod-Abaúj-Zemplén népességszámának a visszaesése (1985 és 1990 között 5,2%) is.

Nagyobb szerkezeti súly és a támogatási magatartás gyökeres változása esetében a bányászat (főként, de nem kizárólag a szénbányászat) miatt is kialakulhat depresszió. Az ilyen szempontból potenciálisan érintett térségeken (megyékben) *burkolt depresszióról* beszélhetünk, nagyobb eséllyel a probléma önerős enyhítéséhez. Az e tekintetben leginkább veszélyeztetett két megye Baranya és Komárom. Baranya megyében a bányászat részaránya az iparból a hatvanas és nyolcvanas évek közepe között 50-ről kb. 30%-ra csökkent. Komárom megyében 1987-es adatok szerint közel 35%-ot tett ki. Ez még mindig nagy súly ahhoz, hogy esetlegesen gyors visszafejleszt-

tés problémamentes lehessen. Az ipar – tendenciájellegű – átlag alatti hatékonysága Baranyában elsődlegesen a bányászat kedvezőtlen gazdasági viszonyainak tudható be.

Komárom megye helyzete az előbbtől annyiban tér el, hogy a 60-as évek közepén még ipara átlagot meghaladó hatékonyságú volt, amiben döntő szerep jutott az országos viszonylatban kedvező szénkitermelési lehetőségeknek. A vizsgált időszak folyamán azonban a megye iparának hatékonysága folyamatosan csökkent, és 1987-re „elérte” a meglehetősen alacsony Baranya-megyei szintet. A komáromi térség ipari szerkezete a baranyaihoz hasonlóan, talán még nagyobb mértékben depresszió-veszélyt hordoz, mivel a szénbányászat súlya az ipari szerkezetben igen nagy (országosan a legnagyobb).

Megerősíti a vázolt helyzetképet, hogy mind Baranya, mind pedig Komárom megyében az ipari termelés volumene közel egynegyedével visszaesett 1985 és 1990 között, szemben az országos átlag 5% körüli csökkenésével. További figyelemre méltó körülmény, hogy a két megyében az anyagi ágakban foglalkoztatott munkaerő messze az országos átlagot meghaladó ütemben csökkent a jelzett periódusban. Hasonló folyamat jellemezte – Észak-Magyarország mellett – Szabolcs-Szatmár megyét is, amely Borsod-Abaúj-Zemplénnel összefüggő problematikus övezetet alkot.

Az előbbieken túl a depresszió-veszély kimutatható még Nógrád megyében, s ahol a kritikus ipari ágazatok (szénbányászat, vaskohászat) részaránya az ipari szerkezetben 25% körül volt 1987-ben.

A megye helyzete sajátos annyiban, hogy a 60-as és 70-es évek fordulóján túljutott egy termelési szerkezetracionalizálási perióduson; iparának hatékonysága a hetvenes évek elejétől emelkedő irányzatú volt. A szerkezetátalakítási kényszer azonban újólag erősen jelentkezett, amit az is mutat, hogy a megye ipari termelése 1985 és 1990 között a borsodi térséghez hasonló ütemben, közel 27%-kal csökkent; az anyagi ágazatban foglalkoztatottak száma pedig országosan a legnagyobb arányú visszafejlődést jelezte.

A depresszió-veszélyes térségek harmadik fokozatát azok a területek adják, amelyeken ugyancsak jelen van, illetve jelentős szerkezeti súllyal rendelkezik egy rendkívüli alacsony hatékonyságú „válságágazat” az élelmiszeripar. Az ágazat alacsony hatékonyságában nyilvánvalóan szerepet játszik annak a mezőgazdasággal való szoros kapcsolata. Tehát az *élelmiszeripar* egészében indokolt *válság-ágazatnak tekinteni*. Az érintett térségcsoportot, amelybe globálisan a kevésbé iparosodott területek, közöttük az Alföld tartoznak – változatlan fejlődési trendek esetén – *potenciálisan depresszió-veszélyesnek* tekintjük. A kevésbé iparosodott megyék iparában az élelmiszeripar részesedése a vizsgált húsz év alatt kiemelkedő maradt, alig mérséklődött 20-25 %-ra. Feltételezhető (bár nehezen számszerűsíthető), hogy a nagy arányú hatékonyságromlásban e mellett szerepe van egyfajta periféria hatásnak is. Nevezetesen annak, hogy az országos nagyvállalatok keretében általában végbement lassú műszaki fejlődésnek és termékszerkezet-váltásnak is csak viszonylag kis része válósult meg az e térségekbe települt üzemekben, illetve az erre való ösztönzés az átlagosnál is gyengébb volt.

A volt „szocialista” gazdasági integráció felbomlása, a keleti piac végletes beszűkülése elmélyítette a már említett ágazatok válságát és az érintett területek egyensúlyi

problémáit; ezen túl azonban további ágazati válság kipattanásának forrásává vált, hogy a magyar mércével mérve relatíve hatékony gépipar egyes üzemei nehéz helyzetbe kerültek, minthogy kapacitásukat (vagy annak nagy részét) nem tudták a nyugati piac igényeit kielégítő gyártmányokra átállítani. Az ebből eredő problémák főként Fejér és Győr-Moson-Sopron megyében jelentkeztek. Nincs kizárva az sem, hogy a hatékonysági követelmények következetes érvényesítése esetén további profilkok lehetetlenülnek, illetve a burkolt vagy potenciális depresszió nyílttá válik, további helyeken bontva meg a területi struktúra egyensúlyát.

A vázolt problémák keletkezésének megelőzése szempontjából a piaci környezet kedvező feltételekkel rendelkezik. A veszélyt azonban ez sem küszöböli ki teljesen.

*A gazdálkodó szervek adaptivitását tartósan ösztönző (gazdasági) környezet* a fejlődés folyamatában érezteti hatását; a már kialakult depressziós állapot problémáinak azonnali megoldására nem alkalmas: legfeljebb megindíthatja az abból kivezető tendenciákat. Természetéből következően nagyobb eséllyel alkalmazható a kedvezőtlen folyamatok kialakulásának korai szakaszaiban, illetve azon térségekben, amelyek a feszültségek felhalmozódása még nem érte el azt a kritikus tömeget, amelyen túl az autonóm fejlődés a hibás kört már nem korrigálhatja. Viszonylag jelentős szerepe lehet a potenciálisan depresszió-veszélyes térségekben kiegyensúlyozott fejlődésének előmozdításában. Kevésbé lehet sikeres a burkolt depressziós folyamatok megfékezésében, bár a lehetséges hatás függ a már létrejött torzulás mértékétől.

A nyílt depresszió problémáinak felszámolásában (ahol már megromlottak a fő területi egyensúlyok) alapvető szerepet a „közvetett” beavatkozás kaphat, vagyis ha a nevezett cél érdekében a kormányzat külön intézkedéseket tesz, kiegészítve új elemekkel a gazdaságirányítási rendszert. Ez átmenetileg – a strukturális feszültségek felszámolásának idejére – eltávolodást jelent az irányítás monetáris eszközeitől. A regionális válságkezelés tipikus eszköze az érintett térségre készített központi program a hozzá tartozó anyagi forrásokkal. Nemzetközi tapasztalatok is bizonyítják az ilyen közelítés hatékonyságát. Hazánkban az 1980-as évek végén az észak-magyarországi térségre készült ilyen program; felvetődött az a gondolat is, hogy továbbiak kidolgozására is sor kerül. A társadalmi-politikai rendszerváltozás, a gazdaságirányítási szervezetrendszer átalakulása azonban (remélhetőleg csak ideiglenesen) elvonta a figyelmet a problémakörrel.

*A foglalkoztatáspolitikai* eszköztárának több eleme – még akkor is, ha azokat nem a depressziós térségek számára hozták létre – alkalmazható a foglalkoztatási egyensúly megbomlásának mérséklésre, a foglalkoztatási alaptól az újrakezdési kölcsönig. Ismertek azok az ösztönzési lehetőségek, amelyekkel vállalati fejlesztések irányíthatók a kritikus térségekbe (pl a beruházási ráfordítások meghatározott részének állami juttatása, különböző kedvezmények az üzemeltetéshez stb.). Előmozdítható a nyílt depresszió által sújtott térségek problémáinak megoldása különböző szervezeti-intézményi kedvezményekkel is.

Az azonnali közvetett beavatkozások ösztönző intézkedések hatása is bizonyos idő múlva jelentkezik, más oldalról pedig az előbbieket is csak meghatározott feltételek teljesülése mellett lehetnek igazán hatásosak. Ezek híján elhúzódóvá válik a mindenképpen szükséges gazdasági szerkezetváltás: az állam a támogatások további fenntartásá-

val „megfinanszírozza” az elavult struktúrát. Kiemelendő továbbá a szerkezetváltáshoz szükséges anyagi és a szellemi infrastrukturális háttér, amelynek megteremtése pótlólagos ráfordítást és időt igényel. Ezekről függetlenül aligha kerülhető el, hogy az általában kívánatosnál nagyobb szerepet kapjon a közhasznú munka és a munkanélküli segély intézménye is.

A gazdasági szerkezetváltás kényszere, pontosabban az elavult struktúra miatt egyensúlyukat veszített térségek problémáinak gyors megoldása, az e területeken felhalmozott anyagi és emberi erőforrások átirányítása korszerű és perspektivikus gazdasági tevékenységekre az egész gazdaság alkalmazkodó képessége szempontjából kulcskérdése és prioritást igénylő feladat. Nemcsak azért, mert a korábbi foglalkoztatási és más egyensúlyok felbomlása rendkívül nagy és az ország más részeire is kisugárzó (ha másként nem, pszichikai értelemben vett) feszültségforrás, hanem azért is mert a korábbi gazdasági ágak visszafejlesztése révén tömeges anyagi és emberi erőforrások szabadulnak fel, amelyek felhasználása vagy paragon hagyása nem közömbös az ország gazdaságának stabilizálása, visszafejlődésének megállítása szempontjából. Ugyanakkor az újrhasználást akadályozza, hogy a felszabadult erőforrások között jelentős arányt képviselhet a holt tőke, az anyagi és az erkölcsi értelemben is elavult termelőeszközök, továbbá a munkaerő szakképzettségében rejlő determináció. Ez utóbbi merevség is csak meghatározott idő után, az átképzés periódusától és a vállalásától függően oldható, tehát jól átgondolt intézkedéseket kíván, amelyek nem nélkülözhetik a térségi újrakezdemelés profilját illető elgondolásokat.

A magukat túlélt gazdasági ágak megszüntetése, visszafejlesztése (úgy is mint a depresszió felszámolásának első lépése) a perspektivikus fejlesztés számára megtisztítja a terepet, tehát nagy lehetőségeket is jelent, azzal is, hogy felszabadítja a lekötött, jóllehet csak részben konvertálható gazdasági erőforrások jelentős részét. A hangsúly az újrakezdemelés távlati jellegén van, azon, hogy a depresszió által felbomlott egyensúlyok olyan gazdasági ágak (tevékenységek) alapján szerveződjenek újjá, amelyek folyamatos megújulásra, az egyensúly tartós fenntartására alkalmasak. Ez a követelmény nem jelenti feltétlenül azt, hogy az újrakezdemelés kizárólag a gazdaságnak „csúcstechnikát” képviselő ágain keresztül valósítható meg, sőt az ilyen stratégia veszélyforrásai rendkívül nagyok. A cselekvést eligazító szempont a „helyi adottságokhoz” való maximális alkalmazkodás lehet, beleértve azok megváltoztatásának feltételeit, időtávját stb. is. Ha ez utóbbiak alapján az adott terület alkalmas a legfejlettebb termékek, illetve termelési eljárások befogadására, akkor minden bizonnyal az ilyen telepítés a célszerű stratégiai magatartás. Erre azonban többnyire kedvezőtlen a depressziós környezet, hiszen a válságjelenségek éppen a gazdasági szerkezet viszonylagos mozdulatlansága, elmaradottsága miatt pattannak ki. Az előbbiekkal általában együtt jár a szakképzettségi struktúra elavultsága és merevsége, továbbá a tőke immobilitása, ami miatt a depresszió felszámolása külső erőforrások bevonását is igényli (a helyiek maximális aktivizálása mellett).

A depresszió által sújtott térségek gazdaságának megújítása összefügg az országon belüli területi munkamegosztás egészének újraterveződésével. Ennek kapcsán azzal is, hogy a gazdaság elemi tevékenységei, illetve azok elsődleges (vállalati stb. szintű) integrációi milyen területi mobilitással rendelkeznek. Az utóbbi részben a termelés

(gazdasági folyamat) jellegével (mint pl. az eszközigényesség, a természeti erőforrásokhoz való kötöttség stb.) kapcsolatos. Feltételei összefüggnek továbbá a szervezeti rendszerrel (kis- és nagyvállalat stb.), az intézményi háttérrel, a gazdasági környezettel (pl. azzal, hogy a termelő szervezetek eléggé érzékenyek-e a ráfordításokra, a gazdasági szabályozás orientált-e a költségek csökkentésére, adottak-e az ágazatközi tőkeáramlás feltételei stb.) és nem utolsó sorban a vállalkozási készséggel.

Az új struktúra kialakulása után háttérbe szorul a központi irányítási elemek szerepe; a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodás a monetáris eszközök révén folyamatossá válhat. Ennek természetesen feltétele, hogy megújított gazdasági struktúra valóban perspektivikus legyen. Igazodjék a területi adottságokhoz és nyújtson biztosítékot az érintett térségek területi munkamegosztásba való tartós bekapcsolására.

Az előbbiekhöz azonban hozzá kell tenni, hogy a vázolt depressziós problémák megoldására gazdasági fellendülés, dinamikus növekedés esetén van igazi esély. A gazdaságunkat hosszú évek óta sújtó recesszió, a jövedelemtermelés tartós csökkenése akadályozza a határozottabb előrehaladást; a válságkezelést elhúzódóvá teszi. A jelen körülmények között aligha jut állami erőből anyagi forrás az egyik leghatékonyabb eszköz, az infrastruktúra koncentrált fejlesztése a válságtérségekben. Emellett a közvetett ösztönzők is alacsony határfokúak, az egyéni vállalkozási feltételek kedvezőtlen alakulása miatt. Az előbbieket bizonyosságául Ózd említhető, ahol a válsághelyzet a meglévő programok és a sokféle kormányzati próbálkozás ellenére nem vagy alig enyhült. E megállapítások érvényesek a következő pontban tárgyalt, gazdaságilag elmaradott területek fejlődésére (fejlesztésre) is.

### 3. Gazdaságilag elmaradó térségek

A gazdasági lemaradás, egyes térségek leszakadása elsősorban a folyamat tartósságát tekintve különbözik a viszonylag gyorsan – bár többnyire nem előzmények nélkül – megjelenő területi depressziótól. A társadalmi-gazdasági következmények mint a térségi egyensúly megbomlása, munkanélküliség, egyes erőforrások kihasználtsága hasonlóak. A kialakulási időszak eltérése miatt, illetve azért, mert a gazdasági elmaradás egyfajta törvényszerűséget fejez ki, ez utóbbit csak tág értelemben lehet válságjelenségnek tekinteni (főként a hasonló következmények miatt). A válság fogalma ugyanis a „normális” fejlődés megtorpanását, rendkívülivé válását is magában foglalja.

Más oldalról viszont a leszakadási folyamat lassítása, megállítása, visszafordítása a gazdaságilag elmaradó térségek esetében is a gazdaság erőteljes szerkezeti átalakítását kívánja. Az irányítási feladat ez esetben is úgy jelentkezik, hogy a szóban forgó térségek helyét meg kell őrizni (sőt erősíteni szükséges) a jövőre vonatkozóan a területi munkamegosztásban. Különbség azonban, hogy hosszú távon ható, kedvezőtlen tendenciákat kell megfordítani. Nyilvánvaló, hogy az előbbi révén megakadályozható, késleltethető az ott élő társadalom eróziója, hosszú távon pótlólagos növekedési forrás nyerhető.

1986-ban elfogadott elhatárolás szerint a gazdaságilag elmaradott térségek az ország összes területének kb. 10, népességének 4-5 %-ára terjednek ki. Hét megyében elszórtnan helyezkednek el, többnyire kedvezőtlen termőhelyi adottságokkal rendelkeznek. Az ipar és az infrastruktúra rendkívül alulfejlett az említett vidékeken. Igen fon-

tos körülmény, hogy a tárgyalt két térségkategória (depressziós és elmaradott) között – minden fejlődésbeli és szerkezeti különbség ellenére – tartalmi és térségi érintkezés, sőt átfedés is jöhet létre. A potenciálisan depresszióveszélyesnek nevezett, élelmi-szergazdasági profilú (főként alföldi) területek – a több oldalú szerkezeti átalakulás elmulasztása esetén – közvetlenül átmehetnek a depressziós, majd a gazdaságilag elmaradott térségek kategóriájába.

A gazdaságilag elmaradott területek 1986. évi lehatárolását az élet ma már túlhaladta. Erősödtek egyes további térségek elmaradásához vezető hatások, amelyek közül a legerősebbek a gazdasági modellváltás, a piacgazdaságra való áttérés felgyorsulása, a tulajdoni struktúra folyamatban levő átalakulása. Igaz ugyan, hogy sor került a negatív következményeket részben ellensúlyozó bizonyos intézkedések megtételére is (a beruházások támogatása, adókedvezmények nyújtása az elmaradottnak nyilvánított térségekben) ezek pozitív hatása alighanem igen mérsékelt volt. Mindenképpen szükség van arra, hogy a területfejlesztési politika megújulása keretében *ismételten felmérjék a gazdasági fejlettség területi különbségeit* és korrigálják a központi intézkedést igénylő, elmaradó térségek lehatárolását.

Az alacsony hatásfokú, elavult szerkezetű termelés – a gazdaságilag elmaradó térségekben – természetesen nem független tényező, hanem a kedvezőtlen természeti, gazdasági és társadalmi feltételekkel együtt létezik, azokkal mintegy negatív előjelű „összhangot” alkotva. A kedvezőtlen természeti (termőhelyi) adottságok, a tőkeerő hiánya, a mennyiségi és minőségi értelemben egyaránt folyamatos erózióknak kitett munkaerőforrások az adottságok oldaláról korlátozzák az ipari és a mezőgazdasági jövedelemtermelő-képességét, miközben ez visszahat magukra az adottságokra. Ennek következtében ez utóbbiak is erodálódnak: *olyan hibás kör alakul ki*, ahol a gazdaság és társadalom működési feltételeiben, kölcsönkapcsolatában szerepet játszó tényezők nem erősítik, hanem gyengítik egymást. Az infrastruktúra hiánya a termelés feltételeit gyengíti és viszont stb.

Így jön létre azon állapot, amelyben a gazdaságilag elmaradó térségek nem képesek gazdaságuk és társadalmuk megújítására, az egyszerű újratermelésre; az adottságokhoz képest sem illeszkednek szervesen a területi munkamegosztásba és az adottságokhoz képest is alacsony szinten veszik ki részüket az országos gazdasági feladatok megoldásából. Természeti, társadalmi-gazdasági erőforrásaik egyre szűkülnek, a népesség – megfelelő szintű megélhetés híján – elvándorol az érintett területekről.

Az önerőre alapozott fejlesztés lehetetlenségének, a meglévő erőforrások fokozatos elvesztésének felismerése szülte azon gondolatot, hogy társadalmi-gazdasági program készüljön a gazdaságilag elmaradó térségek hátrányainak mérséklésére, a kedvezőtlen tendenciák lassítására, megállítására. E területek fejlődésének – központi forrásokat is igénybe vevő – elmozdítása nem öncél, hanem rövid távon az adott körzetekben élő népesség érdekeit szolgálja, hosszabb távon – e térségeknek a gazdaság vérkeringésébe való bekapcsolódása révén – nemzetgazdasági szinten is értékes jövedelemtermelő pozícióba kerülhetnek.

Ha a fejlesztés szükségességének egyik szempontját a meglévő erőforrások megtartásában, hasznosításában látjuk, akkor önként adódó kérdés, hogy nem hasznosabb-e azok (ti. az erőforrások) kivonása az adott területekről és átcsoportosítása olyan

térségekbe, amelyekben a felhasználás azonnal megoldható és jobb hatásfokot ígér. A mérlegelés során figyelembe kell venni, hogy ilyen folyamat jelenleg is érvényesül és mindaddig tart, amíg a területi munkamegosztásban új szereposztás nem jön létre és az nem stabilizálódik. (Gondolunk e térségek tendencia-jellegű népesség-kibocsátására és ezen keresztül a társadalmi erőforrások apadására.) Ugyanakkor az erőforrásoknak csak egy része mobilis, más részük mozdíthatatlan, viszont önmagukban, a mobilis részekről megfosztva tehetetlen tömeggé válnak. Emellett az elmozdítható erőforrások is várhatóan kisebb hatékonysággal használhatók fel másutt, mint helyben. Elég utalni arra, hogy a munkaerő elvándorlása révén atomjaira hull az a társadalmi közösség, amely több volt, mint a munkaképes-korú emberek egyszerű halmaza, és amely közösség más területen nem reprodukálható.

Az erőforrások hasznosításához nem elég azok passzív megléte, hanem elgondolásra, ösztönzésre, vállalkozási kedvre, egyszerűen megfelelő társadalmi-gazdasági háttérre is szükség van. Az előző tényezőkben – mint ismeretes – jelenleg nem bővelkedünk; a perspektíva és a kellő ösztönzés hiánya az ország más területein is gátolja a társadalmi erőforrások megfelelő kihasználását. Különösen érvényes ez a gazdaságilag elmaradó térségekre, amelyek erőforrásainak igénybevétele csak külön ösztönzés mellett várható, azért is, mert a gazdaság fejlesztése e területeken piaci körülmények között időlegesen relatív veszteségekkel járhat.

Számolni kell tehát azzal, hogy a gazdaságilag elmaradó térségek fejlesztése csak nagyobb távon hozza meg a kívánt eredményt. A közvetlen jövő olyan átmeneti időszaknak minősülhet, aminek fő célja e térségek erőzójának megállítása, az itt levő erőforrások megőrzése lehet. Ez sem történhet azonban másként, mint azok javuló bevonásával a gazdasági életbe, számolva azzal, hogy a viszonylag rövid időn belül nem hasznosítható erőforrások a távolabbi jövő számára elvesznek vagy jelentős értékcsökkenést szenvednek.

Az átmeneti időszak alatt az egyszerűbb gazdasági tevékenységek, szektorok fejlesztése lelassíthatja, megállíthatja a retrográd társadalmi-gazdasági folyamatokat. Ennek bázisán megindulhat a felkészülés arra, hogy e térségek a területi munkamegosztásba „egyenrangú partnerként” kapcsolódjanak. Ugyanakkor ennek feltétele az, hogy a gazdasági fejlődés – ha mégoly szerény formából indul is ki – töretlen legyen. A meghonosított termelési profilok fejlődőképesek legyenek; a kezdetben alacsony műszaki színvonal fokozatosan emelkedjék, és jöjjön létre az előbbi társadalmi-infrastrukturális háttére (szakképzést és más szolgáltatást nyújtó intézmények stb.).

Az átmeneti idő alatt különösen nagy teher hárul a gazdaságilag elmaradott térségek és a környező területek társadalmára. Az ott élő és dolgozó emberektől fokozott kezdeményező-készséget – mint a fejlődés lényegi feltételét – akkor lehet elvárni, ha ehhez a feltétlenül szükséges „külső” támogatást megkapják. A kiinduló kedvezőtlen állapot, az anyagi eszközök korlátozottsága miatt nem elvetendő alternatíva, hogy a gazdaságilag elmaradott térségek „perifériaként” induljanak fejlődésnek, stabilizálják megfelelő erőforrásaikat. Ebbe beleértendő az is, hogy részben a közeli központi települések munkaerő-ellátóiként, de lakóhelyüket megőrizve kapcsolódnak be a területi munkamegosztásba. Emellett azonban fontos fejlesztési irányzat lehet a termelés de-

centralizált, a helyi nyersanyagforrásokra alapozott bővítése, különösen a perspektivikus, biztos fogyasztási háttérrel rendelkező profilok révén.

A fejlesztés szerkezetét illetően általában kritikus és gondos mérlegelést igénylő feladat az, hogy mi legyen az ágazati arány, mely gazdasági tevékenységek fejlesztése kívánatos elsősorban, melyeket kell a rendelkezésre álló szűkös anyagi források terhére támogatni. Az ágazatközi viszonyok és hatásainak mérlegelésén túl figyelembe kell venni azt, hogy a különböző – önmagukban helyes – szempontok gyakran nem érvényesíthetők egymás mellett, hanem csak egymás ellenében. Ez különösen élesen jelentkezik a *munkaerő-foglalkoztatási és termelékenység-emelési feladat párhuzamában*.

A kedvezőtlen természeti adottságú területeken működő mezőgazdasági üzemekben az alaptevékenység szerkezetének racionalizálása jelentős munkaerő-kibocsátást vonhat maga után, meggyorsíthatja e folyamatot. A fejlesztés egyik dilemmája, ha egyébként a munkaerő foglalkoztatáshoz akár a mezőgazdaságon belül, akár azon kívül (ipar, tercier szektor) nincsenek meg a szükséges feltételek, hogy a foglalkoztatási vagy a termelékenység-emelési cél kapjon-e prioritást. További kérdés, hogy alkalmazható-e olyan stratégia, amelyben rövid távon a foglalkoztatási feledat kerül előtérbe annak érdekében, hogy a térség népességet lekötő és így erőforrásokat megőrző képessége erősödjék, majd hosszabb távon a termelékenység emelése, a hatékonyabb gazdasági szerkezet kialakítása válik fő feladattá. Ez a fejlesztés ágazati tartalmát tekintve azt jelenti, hogy a mezőgazdasági alaptevékenység kevésbé módosuló, lényegében változatlan szerkezetben működik tovább; a támogatások nagy része arra szolgál, hogy a kialakult struktúra stabilizálódjék. Hosszabb távlatban térnek át a mezőgazdasági termelés szerkezetének és a természeti adottságoknak az összehangolására, magasabb termelékenységi szinten, erőteljes élőmunka felszabadulás mellett. Nemcsak a mezőgazdasági termelésen belüli, hanem a népgazdasági ágak közötti arányok is számottevő változáson mennek keresztül.

Az olyan fejlesztési stratégia, ami elhalasztja a struktúraátalakító beruházások iránti igények nagy arányú növekedését, a fejlesztési források jövőbeli gyarapodását, a kondíciók javulását feltételezi. Ha azonban később sem érnek meg az anyagi feltételek az ágazatközi arányok mélyreható átalakítására, a stabilizált termelő tevékenység intenzifikálására és hatékonyságának emelésre, akkor e stratégia kudarcot vall. Azért, mert nem eredményezett mást, *mint a jelen problémájának áthelyezését a jövőbe*, amikor annak megoldása lényegesen nehezebb lesz, mivel addig az elmaradottság relatív foka tovább növekszik.

A választás lehetősége (és dilemmája) tehát abban van, hogy a rendelkezésre álló korlátozott eszközmennyiséget a fejlesztés kezdetén mire használják fel: a munkaerőforrások teljesebb körű megőrzésére vagy pedig hozzákezdnek a gazdasági szerkezet mélyebb, de a perspektívának várhatóan jobban megfelelő átalakítására, tudomásul véve a népesség és a munkaerő jelentősebb mértékű elvándorlását, vagy/és segélyezésének huzamos szükségességét. Feltéve, hogy sikerül újrafogalmazni ill. átfogalmazni az állami beavatkozást, vagyis a „fejlesztést”, annak mélységét, irányait és korlátait.

#### 4. A területi feszültségek elmélyülésére ható egyes nagytérségi folyamatok

A megelőző évtizedekben az ipar gyors és extenzív növekedés által keltett változások a területi struktúrában különösen mély és csak lassan halványodó nyomokat hagytak. A növekedési ütem lassulása, más gazdasági ágak relatív előretörése az iparral szemben, az említett hatásokat lényegesen mérsékeltek, de nem szüntették meg. A nyolcvanas években is jellegzetes vonások figyelhetők meg az ipar területi dinamikájában, emellett olyan tendenciaváltozás is tapasztalható az évtized közepén, ami döntően a társadalmi-gazdasági reformfolyamat erősödésének, a gazdasági növekedés lassulásának és a piaci elemek irányításbeli szerepének tulajdonítható.

A nyolcvanas évek első felében – nagyobb térségek (országrészek, megyék) szintjén vizsgálva – még a korábbi évek (évtizedek) jól ismert közelítési irányzata mutatkozott az iparban; vagyis az iparilag (és gazdaságilag) kevésbé fejlett térségek ipara az átlagosnál gyorsabb ütemben növekedett, amely folyamat végeredményben a területek közötti felzárkózási (közelítési) tendenciát táplált. A 2. táblázat adatai illusztrálják ezt. Az ipar bruttó termelési értéke (1982 és 1985 között) az átlagosnál gyorsabb ütemben nőtt a kevésbé iparosodott körzetekben (index: 121,8%) mint országos átlagban (index 119,1%). Az iparosodottabb térségek iparának fejlődési üteme pedig éppen elérte az országos átlagot (index: 119,1). Makroközelítésben iparosodottabb térségnek tekinthetők a központi területek és az Észak-Dunántúl; kevésbé iparosodottnak Dél-Dunántúl és az Alföld (a 2. táblázat szerinti megyei összetételben). Észak-Magyarország, mint ipari válság által sújtott depressziós terület, ahol az ipari fejlődés üteme az átlag alatt volt a jelzett időszakban, külön kategóriaként kezelendő. E térségen az ipar termelési teljesítményei az országos átlagszinttől jelentősen elmaradva nőttek, ami ugyancsak a területi decentralizációs folyamat egy összetevőjeként mutatkozott, azonban sajátos belső tényezőkre visszavezethető jelleggel és külön értelmezést igénylően.

A vizsgált tendenciákat tekintve fordulat következett be a nyolcvanas évek közepétől. Az 1985 és 1988 közötti időszakot jellemző adatok területi koncentrációkat mutattak az iparban. Budapesten a termelés indexe lényegesen meghaladta az országos átlagot, hatására a központi térség egésze is – mint erősen iparosodott terület – pozitív eltérést jelzett.

Hasonló irányváltás tapasztalható a nagyobb térségi aggregátumok szerint is; az iparosodottabb térségek ipari termelésének indexe 1,7%-ponttal múlta felül az országos átlagot. A kevésbé iparosodott területek esetében az eltérés negatív jellegű volt. Az iparban korábban tapasztalt területi közelítést nivellálódást tehát differenciálódást váltotta fel – a nyolcvanas évek közepétől – a nagyobb térségi aggregátumok szintjén (3. táblázat).

2. táblázat: A bruttó termelési érték dinamikája (%) népgazdasági ágak szerint, 1982–1985.

	Ipar	Építő- ipar	Mezőgazd. (állami + szöv.)	Közl. posta, táv. k.	Keres- kedelem	Víz- gazdál- kodás	Nem anyag- tevé.	Egyéb	Összesen
Budapest	115,0	99,0	118,2	108,4	130,0	111,5	78,0	71,9	110,6
Pest	122,1	99,5	98,7	120,0	138,3	142,9	122,7	-	116,5
Központ	116,7	99,1	99,5	108,4	130,6	118,0	78,7	70,8	111,8
Fejér	138,8	83,8	116,0	105,3	128,5	133,7	109,0	-	128,2
Győr-Sopron	125,1	104,2	113,4	114,3	132,7	137,5	122,5	-	121,9
Komárom	115,9	95,6	117,9	105,4	122,8	143,1	127,4	66,7	116,1
Vas	121,6	89,1	122,7	110,4	136,4	134,9	115,3	20,0	120,0
Veszprém	121,9	73,6	117,5	105,6	126,2	165,6	122,5	-	118,7
Észak-Dunántúl	125,6	90,4	117,3	107,8	130,0	140,4	119,6	15,8	121,3
Baranya	122,9	104,4	115,6	111,4	121,8	136,0	114,3	-	119,5
Somogy	109,6	96,0	118,7	148,3	118,4	143,0	123,1	-	116,9
Tolna	191,3	83,3	116,8	101,5	116,5	117,0	101,8	-	144,8
Zala	132,5	97,5	111,3	114,3	130,5	126,2	112,3	-	124,7
Dél-Dunántúl	134,3	96,4	116,1	130,9	121,7	134,4	113,7	-	124,6
Borsod-A.-Z.	111,5	95,8	102,1	105,8	126,8	136,6	109,6	-	110,4
Heves	124,4	108,5	106,6	107,9	130,9	152,9	119,0	100,0	118,7
Nógrád	117,5	97,8	127,1	107,7	134,1	136,4	90,3	-	118,1
Észak-Magyarország	113,7	100,1	107,6	106,7	128,6	139,3	108,1	7,1	112,6
Bács-Kiskun	106,6	115,9	119,7	100,0	119,4	120,2	117,8	16,7	114,0
Békés	124,8	109,2	111,9	92,9	1165,7	125,9	114,0	-	117,2
Csongrád	116,4	81,1	114,0	111,8	125,7	118,8	104,6	-	112,8
Hajdú-Bihar	124,7	96,2	120,1	107,7	121,9	132,9	112,2	-	120,5
Szabolcs-Szatmár	125,0	94,1	112,2	106,5	112,5	135,3	128,8	600,0	117,0
Szolnok	112,0	90,6	112,7	96,1	116,1	128,2	108,0	50,0	111,7
Alföld	116,7	96,6	115,8	103,5	119,1	126,9	112,8	92,9	115,2
Összesen	119,1	97,2	113,0	109,3	127,9	128,6	87,9	67,6	115,1
ebből fejlettebb	119,1	97,2	110,4	108,4	130,6	124,1	82,8	69,2	114,2
Kevésbé fejlett	121,8	96,5	115,9	117,2	119,8	129,7	113,1	61,9	118,0

Forrás: saját számítás az Ellenőrzési Főigazgatóság megyei adatgyűjteményei alapján. (Vállalati központok szerinti adatok.)

3. táblázat: A bruttó termelési érték dinamikája (%) népgazdasági ágak szerint, 1985–1988.

	Ipar	Építő- ipar	Mezőgazd. (állami + szövv.)	Közl. posta, távtk.	Keres- kedelem	Víz- gazdál- kodás	Nem anyagi tev.	Egyéb	Összesen
Budapest	119.0	102.9	144.1	125.8	131.7	117.4	190.1	134.1	124.8
Pest	91.2	85.3	122.1	100.0	132.9	139.4	210.1	-	100.0
Központ	112.1	101.3	123.1	125.8	131.8	123.0	190.6	134.1	119.5
Fejér	131.0	117.4	113.2	118.1	123.7	138.3	127.6	-	126.5
Győr-Sopron	118.9	98.4	104.6	120.0	125.4	142.4	133.6	-	116.4
Komárom	108.1	92.9	118.3	130.8	116.4	165.8	157.0	150.0	113.3
Vas	105.1	97.7	132.1	124.3	123.6	136.2	143.4	-	117.1
Veszprém	113.6	60.6	122.0	118.0	119.1	156.6	163.2	-	114.9
Észak-Dunántúl	117.9	96.8	117.6	121.8	122.8	146.8	143.8	150.0	118.0
Baranya	106.9	125.0	119.9	118.1	125.7	129.4	153.9	-	114.6
Somogy	100.5	80.6	123.0	120.8	126.5	140.5	148.8	-	113.7
Tolna	108.5	92.5	114.8	116.4	117.2	167.3	145.6	-	111.7
Zala	101.7	102.5	144.9	124.1	128.1	149.1	142.2	-	111.9
Dél-Dunántúl	104.8	99.3	123.8	120.5	125.1	142.6	150.3	-	113.2
Borsod-A.-Z.	108.8	89.7	123.6	115.5	122.5	126.3	160.5	-	111.8
Heves	100.6	94.5	121.4	112.8	129.6	125.0	150.7	-	107.9
Nógrád	125.1	101.5	121.8	125.0	128.9	153.3	132.1	-	123.4
Észak-Magyarország	108.7	93.2	122.6	116.7	124.9	128.9	155.2	-	112.2
Bács-Kiskun	117.7	97.7	116.3	114.6	120.1	133.7	138.4	-	116.3
Békés	108.3	93.5	114.7	101.2	131.0	148.5	112.3	-	112.5
Csongrád	117.3	91.2	126.7	115.3	125.2	135.4	153.1	-	119.7
Hajdú-Bihar	128.8	114.6	116.8	111.6	121.8	128.9	148.7	-	124.1
Szabolcs-Szatmár	105.3	121.6	144.9	123.5	125.2	151.1	136.9	87.5	123.4
Szolnok	99.0	117.7	123.0	121.4	116.3	139.0	156.8	100.0	105.9
Alföld	111.6	105.9	121.5	114.8	123.6	138.9	144.2	88.5	116.2
Összesen	112.0	100.7	121.3	124.4	128.9	134.9	176.0	132.6	117.3
ebből fejlettebb	113.7	100.4	119.5	125.5	130.7	131.3	183.5	135.2	119.1
Kevésbé fejlett	109.5	103.5	122.2	118.0	124.0	140.4	146.6	88.5	115.2

Forrás: saját számítás az APEH megyei adatgyűjteményei alapján (vállalati központok szerinti adatok).

Az ipari területi fejlődéshez hasonló folyamatok bontakoztak ki a gazdaság a társadalmi újratermelés szféra *egészében* is. A bruttó termelési érték növekedési indexei ágazonként és térségi kategóriák szerint a 2. és a 3. táblázatban foglaltak szerint alakultak.

Világosan elkülönül egymástól a két időszak. 1982 és 1985 között a gazdaság területileg decentralizálódott; a fejlettebb térségek gazdasági teljesítményei az átlagosnál lassúbb, már a kevésbé fejletteké pedig annál gyorsabb ütemben növekedtek. 1985 és 1988 között a területi fejlődés iránya megfordult; egyértelműen területi koncentrálódás mutatható ki, vagyis a fejlettebb térségek növekedése relatíve felgyorsult stb., Észak-Magyarország gazdaságának lassú növekedésében a depressziós állapot jeleződött ki.

Az 1982–1985. évi időszak „nagyteréségi” közelítési folyamatában az ipar mellett ugyancsak a gazdaság területi decentralizációját előmozdító hatással tűnt ki a mezőgazdaság állami és szövetkezeti szektora, a közlekedés és hírközlés, a vízgazdálkodás, valamint a nem anyagi ágak csoportja. A számottevő anyagi ágak közül az építőipar – egészében visszafejlődő –, valamint a kereskedelem dinamikusan növekvő tevékenysége gyengítette a területi decentralizálódást, mivel az előbbi lassúbb ütemben fejlődött vissza, az utóbbi gyorsabb ütemben növekedett az átlagnál gazdaságilag fejlettebb térségeken. Az 1985–1988. évek időszakában mutatkozó területi koncentráció – az ipar mellett – elsősorban a közlekedés és hírközlésnek, a kereskedelemnek és a nem anyagi tevékenységnek tudható be. Decentralizáló hatással fejlődött az építőipar, a mezőgazdaság állami és szövetkezeti szektora, valamint a vízgazdálkodás. Az egyes ágazatok területi fejlődésének irányából és irányváltásból nemcsak arra lehet következtetni, hogy közülük melyek erősítették és melyek gyengítették az alaptendenciákat, hanem arra is – bár csak elnagyolt közelítésben –, hogy hol kell keresni az anyagi termelés és a háttérágazatok elmozdulása közötti kapcsolatokat.

Indokolt kiemelni, hogy a mezőgazdaság – miként általában a vizsgált éveket megelőzően is – az anyagi ágak között a területi elhelyezkedést decentralizáló elem volt. Egyéb funkciói mellett a „termelés” – más ágakkal, főként az iparral szemben – területileg komplementer tényezőjének szerepét is játszotta. A területi egyensúlyi viszonyok alakulása szempontjából kedvező jelenség a vizsgált periódusokban – ágazaton belül – kimutatható, nagyteréségi közelítést eredményező fejlődés. Kedvezőtlen viszont, nemcsak a mezőgazdaság, hanem az érintett térségek egésze szempontjából is, hogy az infrastruktúra regionális fejlődésében, az évtized közepe után, ellentétes irányzat érvényesült; kevésbé fejlett térségekben a mezőgazdasági termelés infrastrukturális ellátottsága relatíve tovább romlott.

A vizsgálat a főbb folyamatok irányában bekövetkezett változást három nagyobb, összefüggő térség viszonylatában jellemzi (gazdaságilag illetve iparilag fejlettebb, kevésbé fejlett és depressziós területek). A megyék eltérő csoportosítása esetén valószínűleg még karakterisztikusabb képet kapnánk. Más kutatások a kisebb térségek (kiemelten a városok és községek) szintjén ugyancsak differenciálódást jeleznek. Fel kell tételezni tehát, hogy – különösen a gazdasági visszaesés, illetve a piacgazdaságra való átmenet körülményei között – a regionális differenciálódás a területi szerkezet egészét, azt különböző vetületeiben átható folyamat, ami tovább mélyülhet, a feszültségek erősödésére hatóan.

A „fordulat” bemutatása két rövid időszak tendenciáinak összehasonlításán alapul. Nem szorul külön bizonyításra, hogy a területi közelítés az 1982. évet megelőző hosszú távú periódusra is kimutatható. Más oldalról az irányzatok változását 1988-ig volt célszerű figyelemmel kísérni. 1989-től ugyanis a válságjelenségek felerősödése miatt, a területi folyamatok is jelentősen torzulnak: pl. országosan, és minden megyében csökkent az ipari termelés mennyisége, így értelmét veszítette a területi dinamika vizsgálata a korábbi tartalom és csoportosítás szerint. Az 1985–88-as periódusban részben a fejlődés lelassulása, részben azon szabályozó változások /mint pl. élőköltségeinek növelése stb./ hatása tükröződött, amelyek a piacgazdaságra való átmenetet szolgálták.

A vizsgált információs háttérnek gyengesége, hogy a termelési értékre vonatkozó megyei adatokat a vállalatok – központi telephelyre értelmezett – adatainak összegezése útján nyerjük. Az ebből adódó torzulás lehetősége meghatározott gazdasági ágak (mint az ipar) esetén jelentős. Más tényezők viszont (mint a dinamikus mutatók alkalmazása) csökkentik a lehetséges torzító hatást. Ez utóbbitól függetlenül is külön elemzés készült az iparra (terméksoros közelítő módszerrel számított nettó indexek felhasználásával), amely más irányú közelítéssel valószínűsíti a bemutatott tendenciák valóságát.

#### IRODALOM

- AGÓCS MIHÁLYNÉ – TÁBI FERENC 1982: Az ipari termelés változásának megyei szintű mérése. *Területi Statisztika*. 1–2. sz.
- BARTKE ISTVÁN 1991: Adalékok a területfejlesztési politikához. *PM GTI Közlemények*, 1991/1.
- BARTKE ISTVÁN 1987: Az ipar területi hatékonyságának változási irányai. *Közgazdasági Szemle*, 1987. 4. sz.
- NEMES NAGY JÓZSEF – RUTTKAY ÉVA 1989: A második gazdaság földrajza. OT TGI, Budapest.
- SZENDRÉNYI PÉTER 1990: A regionális válságok kezelése. *Gazdasági Fórum*, 1990. 2. sz.

#### A szövegben jelzett adatforrások

- Területi Statisztikai Évkönyv, 1990. KSH, 1991.
- Statisztikai Évkönyv, 1987. KSH, 1988.
- A gazdaságilag elmaradott térségek társadalmi-gazdasági jellemzői, 1985. KSH, 1987.

## THE MAIN FACTORS OF THE REGIONAL STRUCTURAL CRISES

*István BARTKE*

Some of the negative phenomena which, for a long time, have been characteristic of regional development became more serious towards the end of the 1980s. In addition to this, these problems were completed with new elements and started to create a consistent system. The above process showed a close relationship with the overall decline in economic performance (and partly with international recession), and also with the transformation into a market economy. In the background of regional crises one can recognize the outdated nature and inflexibility of the economic structure of the (often large) regions involved, which – in itself – predicted an elongated crises and its continuation into the 1990s.

Crisis threatens those economic sectors (enterprises) whose market narrowed, or who became less competitive on the market due to the outdated nature of their products and technology. However, decreased efficiency is also an indicator of crises. Coal mining, metallurgy and the food industry, whose crises were already noticeable in the 1980s, and even prior to that date, generated depressional processes of different intensity and with different consequences in the second half of the decade in those regions where these sectors had a decisive role in the economic structure of the region. The most severe crises developed in Northern Hungary. The scope of crisis-industries later became wider (machine industry, and certain related industries).

The problem of economically backward regions can (partly) be decreased by significant economic restructuring, coupled with the modernization of integration into the regional division of labour. The transformation into a market economy, and the overall decline of production resulted in a growing circle of backward regions from the second half of the 1980s, and the previous tendency of decentralization was substituted by a process of concentration.

It is overall economic development that can create the chances of moderating or changing the unfavorable regional tendencies. In the period of recession, and also following that period, a definite role of the government is certainly required, partly to avoid unbearable social tensions and partly to correct the regional tendencies into market channels, which is of national interest.



# KAPCSOLATOK AZ IPARFEJLŐDÉS ÉS A TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLŐDÉS KÖZÖTT

HEGEDŰS MIKLÓS

## Bevezető

Nagyon nehéz a terület- és településfejlődés rendkívül összetett kérdéskomplexumából egyetlen kérdéskört kiemelni, és annak szerepét, hatását vizsgálni. Ennek ellenére dolgozatomban csupán arra szorítkozom, hogy röviden áttekintsem az elmúlt fél évszázad történéseinek legfontosabb következményeit, mindenekelőtt a megvalósult iparfejlesztésnek a tér- és településstruktúrára gyakorolt hatásait illetően. Csábító lenne a rendszerváltást követően egy döntően negatív megítélést, értékelést adni az elmúlt évtizedek változásairól, fejleményeiről. Ezt azonban mégsem teszem, egyrészt mert a bekövetkezett változások elfogulatlan, tudományos vizsgálatára ez ideig még nem nyílt mód, a reális, árnyalt megítéléshez pedig idő és történelmi rálátás kívántatik; másrészt mert a vizsgálat tárgyát képező területi- és településfejlesztés tipikusan olyan vizsgálati téma, ahol a változások csak nagyon laza kapcsolatban vannak a pillanatnyi történésekkel; és végül, mert közismerten merev struktúráról van szó, így a jövő változásaihoz csak az adottságok, a létező keretek gondos számbavételével fogalmazhatunk meg érvényes összefüggéseket.

## Az ipar, valamint a terület- és településfejlődés összefüggései

Elsőként említhető, hogy az elmúlt évtizedek terület- és településpolitikája szinte kizárólagosan a termeléspolitikának alárendelve kezelte ezt a problémát. Ez azt jelentette, hogy anyagi termelés egyértelmű dominanciája mellett nem jelenhetett meg, nem juthatott érvényre, hogy a területi és településfejlődés nem csak az anyagi termelés története, annak következménye, hanem a szellemi produktumok története is. További torzító tényezőként jelentkezett, hogy az anyagi termelés leszűkülte az ipar fejlődésére, annak is egy, a századfordulóra jellemző összetételére, struktúrájára.

A torzulások másik fontos aspektusa, hogy a piac szerepének tervezéssel történő helyettesítése miatt a területi és települési, gazdasági és nem gazdasági hatások kikerültek a makro- és a mikrogazdasági döntések köréből. Az anyagi termelés általános feltételeit adó területi- és települési keretek, ezek működési költségei és hasznos hatásai nem, vagy csak nagyon véletlenszerűen jelentkezhetnek. Ebből következően a

területi és települési szempontok másodrendűvé váltak, fejlesztésük a „maradék elv” alapján ítéltetett meg.

Továbbá: a hosszú évtizedekig érvényesült gazdasági szemlélet és gazdaságpolitika nem ismerte fel, hogy *a gazdasági növekedés, fejlődés infrastrukturális feltételeit jelentő területi és települési szerkezet* nem csupán passzív befogadója, elszenvedője a tudatos vagy spontán gazdasági történéseknek, hanem a bekövetkezett tudományos fejlődés, a felgyorsult innovációs folyamat, valamint a minőség és a tudás egyértelmű felértékelődése miatt *a gazdasági fejlődés egyik önálló tényezőjévé lépett elő*. Ha tehát az eddigiek szerint az ipar mennyiségi és minőségi növekedése meghatározóan változtatta a terület struktúráját és a településhálózatot, úgy napjainkban a szélesebb értelemben vett infrastruktúráként fellépő terület- és településfejlődés jelöli ki, határozza meg az ipari tevékenység további átalakulásának útjait, módjait, a változás sebességét, lehetőségeit.

Az ipar, valamint a területfejlesztés összefüggéseiről összefoglalóan következőket mondhatjuk: A hazai terület- és településfejlődés legfontosabb hajtóereje az elmúlt időszakban az iparfejlődés volt, mindenekelőtt a foglalkoztatási struktúra gyökeres átalakítása útján. A foglalkoztatási szerkezet látványos változása befejeződött, sőt, hasonlóan a fejlett országokhoz, iparunk súlyaránya a népességben a jövőben tovább csökken, miközben a tercier szektoré folyamatosan nő. Ennek megfelelően a terület és településstruktúra további változásának dinamikája is lefejeződik, és a népesség területi és települési megoszlásában az iparéhoz hasonlóan – csupán kisebb belső átrendeződések várhatók.

Az a körülmény, hogy az egyes térségek és települések iparosodása az elmúlt időszakban hullámszerűen, az egyes periódusokban kiemelt iparágak fejlesztésének megfelelően ment végbe, továbbá, mert településeink többségének nagysága nem tette lehetővé a sokoldalú és szerves iparfejlődést, az iparfejlesztés jövőbeli strukturális változásai néhány területet és települést alapjaiban érintenek.

A nemzetközi értékviszonyok változása és az e változásokhoz való alkalmazkodás sikeressége nagyon *különböző összetételű ipari szerkezet kialakulását teszi lehetségessé*. A terület és településfejlesztés oldaláról tehát *egy összetételében gyorsan változó ipar befogadásának igénye vetődik fel*. Ehhez olyan területi politika kívánatos, amely kellően nyitott és az eddigieknél lényegesen rugalmasabb.

### Növekedés és műszaki fejlődés meghatározó irányjai

Hosszú fejlődési periódusban a terület- és településfejlődés legfőbb mozgatója és tényezője az ipar, mert az iparfejlődés alakította, változtatta a termelés, a népesség területi és a különböző településtípusok közötti eloszlását, másrészt az iparfejlődés követelményei determinálták a területfejlődés és a településszerkezet átalakulásának főbb irányait. Ez az általános tendencia hangsúlyosan jelentkezett az elmúlt négy évtizedben Közép-Európában és Magyarországon részben mert az iparosítás társadalmi – gazdasági szerepét, jelentőségét egyoldalúan túlértékelték, részben mert a település- és területi szerkezet igen elmaradott volt.

Több más tényező mellett ezek a meghatározó körülmények játszottak szerepet abban, hogy a hazai terület- és településszerkezet több vonatkozásban is deformált:

szakadék tátong a településszerkezet és a természeti környezet igényei között, továbbá a terület- és településszerkezet követő jellegű fejlődése csak szerény mértékben képes a felgyorsult innováció alapjául szolgálni.

Napjainkban és a következő évtizedben az általánosan jellemző elmaradottságokon túl két olyan összefüggést érdemes vizsgálat tárgyává tenni, amelyek megváltoztatják az ipari fejlődés és a terület- illetve településfejlődés eddigi trendjeit, meghatározottságait. Elsőként arra keresünk válaszokat, hogy milyen változások érvényesülnek a korábban tapasztalt növekedési trendekben, melyek a műszaki fejlődés új aspektusai, vonatkozásai. A növekedés és a műszaki fejlődés új irányzatai és követelményei ugyanis irányt mutatnak a haza iparfejlődés számára is.

A tanulmány további részében azt vizsgáljuk, hogy az új követelményeknek megfelelő hazai iparfejlődés mennyiben jár majd új utakat, milyen súlypont-áthelyeződések lesznek és mindezek alapján az iparfejlődés és településfejlődés között milyen módosulások várhatók. A világgazdasági változások és a hazai iparfejlődés vizsgálatát az indokolja, hogy a rendszerváltozás után nálunk is szükségszerűen kialakuló piacgazdaság nem függetlenítheti magát a világpiacon általánosabb fejlődési trendjeitől. Még egy összefüggést érdemes itt megemlíteni – bár a tanulmányban ezzel részletesen nem foglalkozunk – éspedig azt, hogy a rendszerváltozással összefüggésben a magyar gazdaság előbb-utóbb a világgazdaság részévé válik. Ebből következően pl. a *tőkemozgást nem a sajátos belső ipar és településfejlődési követelmények motiválják, hanem a világpiacon követelmények.* Ebből az is következik, hogy valószínűleg lazulni fog az a meghatározottság, ami eddig érvényesült a belső iparfejlődés és a település-, területszerkezet alakulása között. Mindenesetre a növekedés és a műszaki fejlődés általánosabb jellemzőinek bemutatása jelzi a működő tőke várható mozgásirányait is.

A következőkben vázoljuk azokat a legfontosabb világgazdasági feltételeket, amelyek alakítják a hazai terület- és településfejlesztés lehetőségeit, globális kereteit.

A kibontakozó világgazdasági változások, a szerkezeti átrendeződés és az ennek függvényében módosuló világgazdasági erőviszonyok szorosan kötődnek a gazdaságok alkalmazkodóképességéhez és a felgyorsult műszaki fejlődéshez. A korábbi időszakok műszaki haladásához képest új helyzettel állunk szemben: egyrészt a *mikroelektronikai* forradalom nem egy-egy iparág helyzetét, termelési tényező-ellátottságát, termelékenységét változtatja, hanem *az egész gazdaságét*, hiszen értéktermelést növelő hatása, minőséget javító befolyása valamennyi gazdasági tevékenységre kiterjed. Másrészt a mikroelektronika térhódítása jelentős hatást gyakorol a gazdaságon kívüli szférára, mindenekelőtt a társadalmi és emberi kapcsolatokra, és ezen keresztül vissza is hat a gazdasági teljesítményekre.

A hosszútávú gazdasági-társadalmi hatások csomópontjai, amelyek az iparfejlesztés és a településfejlődés összefüggéseit alakítják, a következők lehetnek:

1. *Megváltozik a növekedés jellege.* A mennyiségi helyett a *minőségi növekedésre* tevődik a hangsúly; a világgazdaság egyre inkább csak az utóbbit hajlandó elismerni. A minőségi változás azonban nemcsak abban van, hogy jobb termékeket, új arúféleségeket kell előállítani, hanem mindenekelőtt abban, hogy a gazdaságon belül egyfajta polarizáció zajlik le: igen gyorsan értékelődnek le bizonyos tevékenységek, miközben mások tért hódítanak. Előfordulhat, hogy az egészében véve lassúbb növekedés vagy

akár a mennyiségi növekedés megállása olyan helyzetet eredményez, ahol a hagyományos növekményeloszló mechanizmusok értelmüket veszítik. Másrészt a *modern technika nem a már meglévő keresletet elégíti ki, hanem saját maga hozza létre az új keresletet*: ennek növekedési, strukturális, de társadalompolitikai hatásai is egészen mások, mint azé a fejlődésé, amikor a műszaki ismeretek adott szintje akadályozta meg a társadalomban nyilvánvaló szükséglet megfelelő szintű kielégítését.

Ezt az új növekedési teljesítményt a hagyományos statisztikai mutatórendszer egyre kevésbé képes mérni, illetve a régi mutatószámok alkalmazása a fejlődés és a fejlettségi szint nemzetközi összehasonlítására kifejezetten dezorientálja a gazdasági döntéshozatalt. A növekedési alkat változásában kulcsszerep jut a gazdasági szerkezet átalakulásának, ami jóval túlterjed a feldolgozóipar esetében ma már általánosságban hangoztatott követelményeken. Valójában az informatikai gazdaság és az ezáltal meghatározott társadalom megteremtése van napirenden, amin belül a feldolgozóipar csak egy meghatározott területet jelent. Sőt a *legjelentősebb és legradikálisabb ipari szerkezetváltás sem lehet sikeres, ha környezetében nem zajlik le ez az informatikai forradalom*, ami viszont a legszélesebben értelmezett szolgáltatási szféra általános modernizálását tételezi fel.

A növekedési alkat egyik alapvetően új sajátossága, hogy a *fejlesztési-felzárkózási-lépéstartási időtáv rendkívüli mértékben lerövidül*, összezsugorodik. Makroszinten ez a megszervezet műszaki fölény esetenkénti gyors erodálásában, az úttörő tevékenység számára remélt és extraprofitot hozó időszak lerövidülésében fejeződik ki. A modern termékek piaci élettartama az egy évtizeddel ezelőtti 10–12 évről 4–5 évre rövidült. A termelés műszaki alapjainak megteremtése és a befektetett összeg visszaszerzése közötti időszak legfeljebb 15 év, de úgy, hogy ezen belül az egyes fázisok közötti időszávok jelentősen megváltoznak: általában 5 évre van szükség az ötlet kidolgozásához, újabb 5-re a technológiai folyamat ellenőrzéséhez és a tömegtermelés beindításához, és talán van még 5 év a termék nyereséges értékesítéséhez. Ez azt jelenti, hogy az ezredfordulón piacra kerülő termékek jelentős része már ma létezik az ötlet, vagy a kutatás és tervezés szintjén.

Az időtáv rövidülése a világgazdaságot alkotó nemzetgazdaságok hosszú idő alatt kikristályosodott relatív pozícióit is megváltoztatja. A megváltozó növekedési alkat és az eltérő műszaki fejlődési ütem következtében nagyon is valószínűsíthető, hogy egyes gazdaságok bizonyos fejlődési lépcsőfokokat átugranak, vagy szakaszokat lerövidíthetnek. A gazdaságfejlettségi szint és a műszaki ismeretek befogadása és alkalmazása között ugyan továbbra is létezik egyfajta korreláció; ez azonban közel sem olyan szoros, mint azt a szakirodalom esetenként feltételezi.

2. A műszaki fejlődés másik alapvető következménye a *termelési tényezők* egymás közötti arányainak radikális átalakulása. A növekedés hagyományos táplálóival szemben rendkívüli mértékben *megegyezik az innovatív (kockázati) tőke és a magasan szakképzett munkaerő jelentősége*.

Nem egyszerűen arról van szó, hogy ezen termelési tényezők ára más termelési tényezők árához képest növekszik. Sokkal fontosabb változás, hogy *adott termelési tényező értéknövekedése mobilitási képességének függvénye*. A felgyorsult műszaki fejlődés a tőke és a munkaerő igen rövid időszakonkénti újrarendeződését követeli.

A tőke esetében ez azt jelenti, hogy az egyik oldalon a K+F költségek rendkívüli emelkedése hatalmas koncentrációkat kényszerít ki, a másikon pedig a gyors elévülés e koncentrációk korai felbomlását eredményezi. Nem kétséges, hogy ez a hagyományos bankrendszer és pénzügyi irányítás keretében megoldhatatlan feladat lenne. A munkaerő szakmai rugalmassága nem pusztán a magas kvalifikáció függvénye, hanem olyan általános emberi magatartás, amely a változó igényeknek eleget tud tenni. Ez egyrészt kétségtelenül jelenti az *oktatáspolitikai gyökeres reformját*, hiszen azzal kell számolni, hogy a felsőfokú képzési rendszerből ma kikerülő 23–25 éves fiatal mintegy 40 éves munkaviszonya során többféle tevékenységet kell, hogy folytasson, amelyek egy részére a legelőrelátóbb oktatási rendszer sem tudja ma még felkészíteni. Ezért a felkészítésben a szakmai ismeretek mellett az eddigieknél jóval jelentősebb szerepet kell kapnia az *általános emberi – pszichikai felkészítésnek*, ami viszont már közel sem csak az oktatási rendszer, hanem a teljes családi-társadalmi környezet feladata is. Másrészt alapvetően oldani kell a munkaerőpiaci kötöttségeket: *nem lehet a társadalmi újratelmesítés egyes szféráiban előrehaladni úgy, hogy más területeken a korábbi struktúrákat bemerevítjük*. A változásoknak tükrözniük kell a teljesítmény megítélésében, a motivációs rendszer változásában is.

3. A műszaki forradalom kibontakozása, mindenekelőtt az információs technológiák térhódítása nagymértékben tovább *fokozza a világgazdasági kapcsolatok fontosságát és erősíti az egységesítési tendenciákat*. Ez a globalizálódás számos területen egyidőben és egymást erősítve bontakozik ki: földrajzilag most alakul ki a Föld mint „egyetlen nagy falu” arculata: szerkezeti (tevékenységbeli, szektorális) vonatkozásában ezekben az években következik be a termelési együttműködés összenövése a szolgáltatási szférával (hírközlés, bank, biztosítás stb.); a termelési tényezők tekintetében pedig valójában most kerül sor a különböző elemek világméretű integrálásra (a tőke és a technika, sőt egyre inkább a magasan kvalifikált munkaerő sem választható szét).

A termelés és a műszaki fejlődés egyre erőteljesebb nemzetköziesedése azt jelenti, hogy a nemzeti termelés a világpiacon irányuló (export) termelés egymástól egyre kevésbé választható szét. A K+F tevékenység és az exportképesség között, különösen kisebb gazdasági potenciállal rendelkező országokban, egyértelmű és pozitív korreláció mutatható ki, és különösen szoros ez a kapcsolat az importált technika (és az ettől elválaszthatatlan működő tőke) és az exportképesség között. Más oldalról viszont olyan fejlődési irány is valószínűsíthető, hogy a műszaki csúcsteljesítmény egyre inkább csak akkor fizetődik ki, ha a technológia birtokosa legalább 8–10 százalékos világpiacon részesedést mondhat megáéának (vagy ilyen teremthet meg a technika termékben való megtestesüléséig terjedő időszakban).

A világgazdaság az a közeg, ahol a nemzeti teljesítmények a jövőben fokozottan megmértetnek, és ahonnan az elmúlt időszaknál jóval erőteljesebben ható és rövidebb távon láthatóvá váló differenciálódási folyamatok kiindulnak. Mindez ellentmondásos, kettős tendenciát rajzol fel: egyrészt az egyre erőteljesebb műszaki-gazdasági együttműködést, másrészt az – esetenként ilyen együttműködés mellett sem kizárható – időleges, vagy tartós polarizációt, differenciálódást.

4. A műszaki fejlődés feltételrendszere, az új növekedési alkatban, a termelési tényezők arányaiban vagy a világgazdasági munkamegosztásban bekövetkező – be-

következett korszakos változások szükségszerűen *széles fronton érintik és jelentős átalakulásra kényszerítik a gazdaság szervezeti és „irányításfilozófiai” rendszerét.* A hagyományos gazdasági (és társadalmi) környezet és az új technológiák közötti el-  
lentmondás feloldása alapvető feladattá vált; a megoldás pedig – a sikeres lépéstartás  
esetében – nem lehet más mint az előbbi lényegi módosítása. Úgy is fogalmazhatunk,  
hogy a műszaki fejlődés előttünk álló periódusának középpontjában az alkalmazási  
területek és formák igen gyors terjedése áll: ez a *komplex társadalmi – gazdasági –  
emberi megmérés időszaka* is lesz.

Egész sor újabb tapasztalat igazolja, hogy a műszaki fejlődés üteme, nemzetközi  
szintű eredményessége függ az általános gazdasági (és társadalmi) fogadó közegtől.

Átértékelendő a centralizáció és decentralizáció fogalma, tartalma, érvényesülési  
területe, hiszen a rugalmas, a változásokat gyorsan követő termelésből és a műszaki  
fejlesztés rendkívüli pénz- (tőke-) igényéből fakadó követelményeket a hagyományos  
„gazdaságfilozófia” egyszerűen nem tudja kezelni (sokszor még megérteni sem).

Mindez jelentősen *változtatja az állam gazdasági szerepét:* közel sem az állami  
tevékenység visszavonása, elsorvasztása került napirendre, hanem újabb területekre  
való koncentrálása, és – ezáltal akár „láthatatlan” formában is – az állam be-  
folyásoló funkciójának megnövekedése. Különösen vonatkozik ez a műszaki fejlődés  
második – harmadik vonalában haladó, követő típusú gazdaságokra, amelyekben a fej-  
lesztés környezeti feltételeit, a világpiacon kinyílnak következményeit, nem utolsósorban  
pedig az esetenként nem csak újnak, hanem „idegennek” is érzett fejlődési pálya nem  
keves buktatóját éppen az állandó, de többnyire közvetett eszközökkel operáló állami  
irányítás képes csak kezelni, elviselhető keretek között tartani.

Ellentmondásosan hat a műszaki fejlődés a *vállalati méretstruktúrára.* Egyrészt a  
K + F költségek kiépítésére, másrészt a modern technológia termelési tényezőigénye és  
a vívmányok gyors továbbterjedése, valamint az innovációs gócok gombamódra való  
szaporodása kiváló feltételeket biztosít a kis- és középvállalatok alapításához.

A jövőben a kettő egymás mellett élése valószínűsíthető úgy, hogy a hagyományos  
monopolszervezeteket egy belső struktúrájában jóval rugalmasabb nagyvállalati rend-  
szer váltja fel, amely – már csak a technika alapvető tulajdonságai miatt is – oligo-  
pol szervezési formákra törekszik. A kis- és középvállalati körben tovább erősödik a  
fluktuáció (tönkremenések és kiemelkedések), majd beolvadások a nagyvállalati  
közegbe, amit a deregulációs hatások is felerősítenek.

Összességében a hangsúly nem a vállalatnagyságra helyeződik, hanem a fejlesztés-  
hez szükséges tőke- és piacmértéket garantálni tudó szervezeti keretekre.

5. Bár ma még megbízhatóan nem jelezhetők előre, kétségtelen, hogy a *gazdasági-  
műszaki innovációkat egész sor társadalmi innovációnak kell kísérnie.* Ennek okai  
között szerepel, hogy az elektronizáció által ösztönzött műszaki-gazdasági fejlődés –  
ahogy már említettük – közel sem marad meg a hagyományos gazdasági pályán,  
hanem közvetlenül hat a társadalmi szférára. Az új fejlődési pálya által diktált követel-  
mények olyan rugalmasságot, gyors változásokra való képességet és olyan újonnan ki-  
alakuló igényeket támasztanak, amelyek az alkalmazkodó társadalomtól egyfajta belső  
dinamizmust kérnek számon.

Azok a társadalmak, amelyek bármilyen ideológiai, politikai vagy emberi oknál fogva nem képesek ilyen belső önmozgásra, vagy annak erősítésére, óhatatlanul lemaradnak és a világgazdaság perifériájára csúsznak.

### **Az iparfejlődés, valamint a terület- és településfejlődés módosuló kapcsolatrendszere**

A tanulmány rövid befejező részében kísérletet teszünk arra, hogy bemutassuk az iparfejlődés minőségi átalakulása milyen pontokon és módon változtatja az iparfejlődés, valamint a terület- és településfejlődés eddig érvényesült meghatározottságait. Kérdéses persze, hogy az előzőekben vázolt növekedési, iparfejlődési módosulások az új növekedési trendek és kölcsönhatások mennyire lesznek jellemzők a hazai gazdaságra iparfejlődésére, sikerül-e a következő évtizedben a gazdasági fejlettség perifériájáról elmozdulni és a világ ipari növekedését meghatározó fő sodrásvonalba kerülni. Természetesen a magyar gazdaság és benne az ipar műszaki–gazdasági, versenyképességi lemaradása olyan nagy, hogy reálisan aligha számíthatunk teljeskörű felzárkózásra. Ugyanakkor a rendszerváltást követően beindult a piacgazdaság gyakorlati feltételeinek, intézményrendszereinek gyorsütemű kiépülése, amely megköveteli, kikényszeríti a világ iparfejlődésében érvényesülő új tendenciák, meghatározottságok, követelmények hazai érvényesülését mind a makro-, mind a mikro gazdasági döntésekben is. Az alapvető kérdés tehát nem az, hogy a hazai ipar követi-e a világ ipari fejlődésére jellemző strukturális, növekedési stb. módosulásokat, hanem az, hogy képes lesz-e a fő növekedési sávokban maradni, megkapaszkodni, vagy hosszabb távra a növekedési góccok perifériájára szorul, ahol a növekedési, versenyképességi, strukturális feltételek teljesen eltérőek, így minőségileg más az iparfejlődés, valamint a terület- és településfejlődés kapcsolatrendszere is.

A hazai terület- és településfejlődés, valamint a gazdasági növekedés, fejlődés globális feltételeinek, műszaki-technikai, szervezeti és emberi tényezőinek változása alapján a következő fontosabbnak minősíthető módosulások várhatók a hazai iparfejlődés, valamint a terület- és településfejlődés összefüggésében.

Egyértelműen lezáródott az a történelmi periódus, növekedési szakasz, amelyben az ipar, mindenekelőtt annak extenzív növekedése játszotta a legfőbb szerepet. A nemzetközi vizsgálatok világosan mutatják, hogy az ipar szerepe, súlya a különböző nemzetgazdasági teljesítmény-mutatókban – GDP, foglalkoztatás, beruházások, külkereskedelem stb. – a legfejlettebb országokban erőteljes és szisztematikusan csökken, de a közepes fejlettségű országokban is beindult az ipar súlyának erodálódása.

Vizsgálatunk tárgya szempontjából ebből két fontos körülmény adódik: egyfelől bár az ipar aránya a magyar gazdaságban az elért fejlettségi szinthez képest túlságosan nagy, túldimenzionált befolyása a hazai terület és településfejlődés alakulásában a jövőben jelentősen csökken, másfelől módosult az ipar igénystruktúrája amely követelményként, feltételként jelentkezik a terület és településfejlesztéssel szemben.

– Az iparfejlődés minőségi aspektusainak előtérbe kerülése megváltoztatja az ipari telephely kiválasztásának társadalmi-gazdasági kritériumrendszerét.

Egyrészt azáltal, hogy a földrajzilag determinált, nagy szállítási költségeket jelentő úgynevezett kitermelők és az elsődleges feldolgozást végző alpanyaggyártó verti-

kumok súlya látványosan csökken az ipari termelésen belül és földrajzilag is egyre inkább az ipari termelés perifériájára szorul, másrészt mert a legfőbb iparfejlesztési tényezővé a diverzifikált, innovatív, a legkorszerűbb ismeretek birtokában lévő munkaerő vált.

– A tárgyalt növekedési modellek minőségi megváltozása, a rendszerváltást követően beindult a nemzetközi munkamegosztásban történő egyre szervezettebb beépülést, a regionális együttműködések szélesedése és elmélyülése, a globalizálódás egyértelmű előtérbe kerülése egyre inkább megkérdőjelezi nem csak az iparfejlődés lehetséges modelljével, struktúrájával kapcsolatos nemzeti gazdaságpolitikák szuverenitását, hanem a sajátos tér- és településszerkezet alakításával összefüggő önálló döntések lehetőségét is. Úgy ítélt meg tehát, hogy az egyes országok terület- és település struktúrájának változtatásánál egyre nagyobb szerepet kapnak a külső tényezők, a globális fejlődésből kirajzolódó erővonalak, meghatározottságok. A legfőbb termelési tényezők szabad áramlása – tőke, munkaerő, tudás, információ – fellazítja a hazai iparfejlődés, valamint a hazai terület- és településfejlődés közötti korábbi egyértelmű determinációkat. Ebből következően egyrészt a terület- és település-struktúra alakításánál, fejlesztésénél egyre inkább a globális nemzetközi fejlődés igényeiből kell kiindulnunk, másrészt ebben az összefüggésben is nyilvánvaló, hogy méginkább áthidalhatatlannak tűnő szakadék tátong a hazai infrastruktúra és benne a terület- és településszerkezet általános elmaradottsága, és a közeljövőben jelentkező igények követelmények között.

– Az előzőekben vázolt globalizálódás mellett ugyanakkor a másik markánsan kibontakozó tendencia részben a szűkebben vett anyagi termelésen belül is, de meghatározóan a társadalmi szférában az egyén, a helyi termelő és fogyasztók önszerveződés útján létrejövő kisközösségek szerepének felértékelődése. Úgy is értelmezhetjük, hogy a globalizációval együttjáró uniformizálódás, a kívülről jövő determinációval szemben a helyi, kisebb-nagyobb közösségek hordozzák a tradíciókon túl, a sajátos egyediséget. A tudatos terület- és településpolitikának tehát kényes egyensúlyt kell fenntartani egyrészt a nemzetközi versenyképesség követelményei, másrészt a kisközösségek, helyi szerveződések nem csak gazdasági indíttatású igényei, törekvései között.

– Szorosabban a tudományos-technikai eredmények jelentkezésével és gyorsütemű elterjedésével függ ugyan össze, de mégis önálló tényezőként tárgyalandó információ fontosságának és technikai feltételeinek, hozzáférhetőségének gyökeres megváltozása. A termékek, az ismeretek áramlásán túl az érvényesülő információs tendencia alapvetően változtatja meg a munkahely és a lakóhely közötti korábbi meghatározottságokat. Több más tényező mellett az iparfejlődés eddigi igényei mozgatták meghatározóan a termelési tényezők térbeli elhelyezkedését, koncentrálódását. A meglévő és a várható információtechnika átértékeli a térbeni közelség, távolság fogalmát: a távolsággal kapcsolatos költségek lényegesen csökkentek és ez a körülmény új megvilágításba helyezi mind a mikro- mind a makroszintű döntésekben a térbeli eloszlással kapcsolatos előnyöket, hátrányokat.

– A gazdasági növekedés jövőbeni jellegének változási ütemének egyik legfontosabb korlátozó eleme a természeti környezettel kapcsolatos hatások milyensége lesz. A természeti környezet további romlása nélkül fenntartható gazdasági fejlődés egyrészt függ magának a termelésnek és a fogyasztásnak a természetre gyakorolt hatásától,

másrészt a termelés és a fogyasztás területi és települési eloszlásától. A globálisan jelentkező súlyos környezeti problémákon túl a környezetrombolás leggyakrabban helyi szinten jelentkezik, amelyben a legfőbb gondot a termelésnek és a fogyasztásnak túlzott térbeni koncentrációja okozza. A terület- és településfejlődés alakításának egyik legfőbb, jövőben önállóan jelentkező faktora a környezetvédelem lesz.

– Végezetül, fontos minőségi változásként kell figyelembe venni, hogy a gazdasági növekedés módosult karaktere miatt a terület- és településfejlődés alakulásában az ipar egyre kevésbé lesz meghatározó, mint fordítva: a területi- és települési adottságok, szolgáltatások – különösen pedig az innovatív emberi tényezőre gyakorolt hatásuk – egyre inkább meghatározóak az iparfejlődés milyenségét illetően, mind makro-, mind mikroszinten.

#### IRODALOM

- FARAGÓ LÁSZLÓ 1990: A helyi gazdaságfejlesztés elmélet. *Gazdasági Fórum*, 1990/2.
- SZENDRÉNYI PÉTER 1990: A regionális válságok kezelése. *Gazdasági Fórum* 1990/2.
- HORVÁTH GYULA 1991: Az európai régiók gazdasági együttműködése. *Európa Fórum* 1991/1.
- KEIMER TIBOR 1991: Az ipar és a kereskedelem regionális helyzetének értékelése. Ipar-gazdasági Intézet, kutatási jelentés.
- KEIMER TIBOR 1991: Az ipar válságának területi koncentrációja. Ipar-gazdasági Intézet, kutatási jelentés.
- KÁDÁR BÉLA 1989: Elgondolások a magyar modernizáció cél- és erőforrás-átcsoportosításon alapuló külgazdasági stratégiájáról. *Gazdaság* 1989/1.
- HRUBI LÁSZLÓ 1991: Területi egyenlőtlenségek, elmaradottság, gazdaságpolitika. OTKA Kutatás részjelentés.

#### THE RELATIONS BETWEEN INDUSTRIAL AND REGIONAL DEVELOPMENT

Miklós HEGEDŰS

The study gives a short overview of the typical types of relationships between the industrial and regional development during the last four decades. In the period investigated, the most important motivating factor of regional development was the industry. The reasons of this were, on the one hand, that industry determined the distribution of production and population by the different regional and settlement types, and on the other, that the consequences of industrial development determined the main directions of regional development and the transformation of settlement structure.

Concerning the present situation and the expected future tendencies, the author outlines the followings:

1. Probably, the character of development will change: industrial sectors based on the modernization of services in the widest sense and on the boom of informatics will be in the foreground of future development, as they - in contrast to the processing industry - create the demand for their products themselves.

2. As another precondition for future development, the proportions among the different production factors will change: the significance of innovative (risk) capital and highly qualified labour will significantly increased for the disadvantage of the traditional sources of development.

3. The spread of informational techniques will increase further the importance of relations with the world market and strengthen the tendencies of unification.

4. All these will fundamentally change the role of the government in influencing the economy: it is not the withdrawal of government activities which will be put on the agenda, but on the contrary, government role will increase, though in different fields and in different ways.

5. Economic and technical innovations have to be followed by a whole series of social innovations.

The author underlines the following tendencies concerning the expected relationship between industrial and regional development:

1. Though the proportion of industry is too very high in Hungary as compared to the level of development achieved, the influence of industry on regional development will expectedly decrease.

2. Putting the qualitative aspects of regional development in the fore will significantly change the conditions of selecting industrial locations.

3. Development activities have to keep in mind, to an ever increasing extent, the requirements of industrial development, which - on the one hand- questions the sovereignty of any national development project, and - on the other hand - makes the gap between domestic infrastructure, the overall backwardness of regional development, and the expected requirements even more graver.

4. Parallel with globalization, the role of the small communities of producers and consumers will increase, especially in respect of their role in the production process, and even far beyond that.

5. The existing and the expected information technology will re-valueate the concept of spatial closeness and spatial distance: the cost related to distance will significantly decrease, consequently the advantages and disadvantages related to spatial distribution will also be re-valuated fundamentally.

6. One of the most important, and soon independent factors of regional development will be the environmental protection.

As a consequence of all these, the traditional relationship between industrial and regional development will be reversed: the regional and settlement characteristics, the presence of services and innovative human factors will become increasingly decisive factors of industrial development.

# AZ IPARI NAGYVÁLLALATOK SZÉTBOMLÁSÁNAK FOLYAMATA ÉS TERÜLETI KÖVETKEZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON

BARTA GYÖRGYI

A nagyvállalatok — főként az iparban — különösen nagy jelentőségre tettek szert a kelet-európai, volt szocialista országok gazdaságában. A most formálódó, új politikai rendszerek stabilitásának egyik kulcskérdése a nagyvállalatok sorsa: hogyan és milyen gyorsan sikerül átszervezni, lebontani, privatizálni e vállalatokat, és mekkora hányaduk megy menthetetlenül csődbe, szűnik meg.

E nagyvállalatok nemcsak jelentős tőkét koncentráltak és nemcsak a termelés döntő hányadát adták, de a nagyipari munkásság jelentős részének munkahelyet is nyújtottak. Átalakulásuk zajlik, sőt jelentősen előrehaladt, de nem mindig és nem egyértelműen a kívánt irányban. Részben folyamatosan és elkerülhetetlenül politikai feszültségeket és regionális válságokat generál, amelyeket valamilyen módon sürgősen kezelni kell, részben nagy figyelemmel kell arra lenni, hogy a most induló folyamatok ne torkolljanak újra szervezeti zsákutcába.

A szervezeti átalakulás kérdése, különösen a nagyvállalatoké a szakemberek érdeklődésének középpontjában áll. E tanulmányban egy kevésbé vizsgált szempontra szeretném felhívni a figyelmet: a nagyvállalatok szervezeti átalakulásának térbeli kihatásaira.

## 1. A nagyvállalatok szerepe és térbeli szerveződése a volt szocialista gazdaságban

A szocialista gazdaság kitüntetett céljai közé tartozott a vállalatok összevonása, részben a méretgazdaságosság előnyeit remélve, részben a politikai-gazdaságpolitikai felső vezetés ellenőrző-irányító szerepét megkönnyítendő. Az 1960-as évek eleji magyar vállalat-összevonások célja is ez volt, aminek különös hangsúlyt adott a tervezett gazdasági reform bizonytalanságaitól való félelem. Így Magyarországon mind mennyiségi, mind minőségi szempontból sajátos és egyedülálló helyzet alakult ki a többi kelet-európai országhoz képest:

- itt volt a legerősebb koncentráció és centralizáció az iparban; (1. táblázat)
- a gazdasági reform eredményeképpen a vállalatok jelentős önállóságra tettek szert, amely a nagyvállalatok szerepét és hatalmát hallatlanul felerősítette.

1. táblázat: Néhány kelet-európai ország iparvállalati méretstruktúrája

Ország	Év	Vállalati méretkategóriák (fő)			
		10–49	50–999	1000–	Összesen
Szovjetunió	1972	35*	54	11	100
Lengyelország	1976	56	40	4	100
NDK	1975	42	50	8	100
Magyarország	1973	4	75	21	100

\*10–100 fő

Forrás: Schweitzer Iván: A vállalatnagyság. KJK, Bp, 1982, pp. 122-123.

A vállalatok beruházásai két forrásból táplálóztak: az erős redisztribúciós rendszerben az állami költségvetésből, illetve a vállalatnál hagyott nyereségből. Ez Magyarországon az 1970-es években közel 50–50%-os megosztást jelentett, de csak átlagosan számítva. Valójában, a nagyvállalatok – a méretükből eredő gazdasági, illetve politikai hatalmuk révén – lényegesen nagyobb hányadot tudtak kialakítani maguknak<sup>1</sup>. De nemcsak a szinte ajándékképpen kapott vissza nem fizetendő állami támogatásokból és hitelekből részesültek magasabb arányban, hanem nagyobb nyomást tudtak gyakorolni a felső vezetésre abban a kérdésben is, hogy támogassa a beolvasztási törekvéseiket.

Így, központi utasításra, teljesen ingyen jutottak a beolvasztott kis- és középvállalatok, részlegiek eszközállományához és munkaerejéhez. A nagyvállalatok fejlődési, növekedési esélyei, ezek után, jóval kedvezőbbek voltak, mint a kis- és középvállalatokéi. Másrészt a vállalatoknál maradt nyereség a nagyvállalatok esetében – abszolút és relatív értékben is – igen jelentőssé vált, amit jórészt a további növekedésükhöz használtak fel.

E folyamat eredményeképpen rendkívül erős koncentráció- és centralizálódás ment végbe a gazdaságban (2., 3. táblázat).

2. táblázat: Az iparvállalatok és telephelyeik számának változása 1960 és 1983 között

Év	Vállalatok száma	Az egy vállalathoz tartozó telephelyek száma
1960	2619	5,2
1965	1651	6,6
1970	1562	6,8
1980	1360	6,6
1983	1338	6,0

Forrás: Ipari Adattár 1966, KSH, Bp. Iparstatisztikai Évkönyvek 1963, 1980, 1984, KSH, Bp.

<sup>1</sup> Szalai E. 1982, Kornai J. 1989

3. táblázat: A vállalatok és foglalkoztatottjainak megoszlása a szocialista iparban (%)

Vállalati méret- kategóriák (fő)	A vállalatok megoszlása		A foglalkoztatottak megoszlása	
	1972	1982	1972	1982
0 – 500	61,5	54,5	13,2	12,7
500 – 1 000	16,4	17,0	11,9	11,9
1 000 – 3 000	13,9	20,6	24,7	31,9
3 000 – 5 000	4,9	4,2	18,5	14,0
5 000 – 10 000	2,2	2,6	15,6	15,0
10 000 –	1,0	1,1	16,1	14,5
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

*Forrás:* A KSH (nem publikált) ipari telephelyi adatai

4. táblázat: A vállalatok és foglalkoztatottjainak megoszlása a vállalatokhoz tartozó telephelyek száma szerint (%)

A telephelyek száma a vállalatokban	A vállalatok megoszlása		A foglalkoztatottak megoszlása	
	1972	1982	1972	1982
1–3	33,6	31,1	23,9	22,0
4–10	38,7	39,3	39,7	36,5
11–	27,7	29,6	36,4	41,5
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

*Forrás:* A KSH (nem publikált) ipari telephelyi adatai, 1972, 1982.

Az iparban a több-telephelyes, több-régiós vállalatok domináltak (4. táblázat). Ennek jelentős területi kihatásai is voltak: az iparirányítás egyre kevesebb településbe koncentrálódott, kiváltképp Budapest központi szerepe erősödött fel ennek eredményeképpen, (amelynek arányait a párizsi vagy a londoni hatalom-koncentrációhoz lehet hasonlítani). (5. táblázat) Ugyanakkor egyre kiterjedtebb térségek iparát irányították távoli központokból (1. ábra) Mindez rendkívüli mértékben felerősítette a centrum-periféria folyamatokat Budapest és a vidék között Magyarország<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Barta, 1987, 1990.

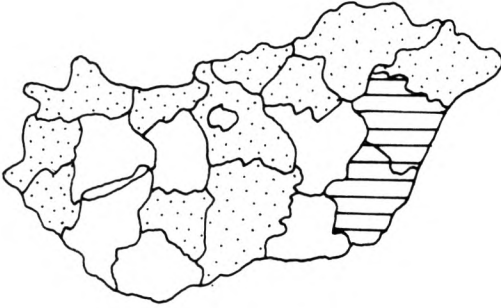
5. táblázat: Magyarország nagyvárosainak irányító tevékenysége

	Lakó- népesség	A városi székhelyű vállalatok helyben dolgozóinak aránya a városi ipar összes foglalkoztattjához			A városi székhelyű ipari telephellyel rendelkező települések száma			A városi székhelyű városon kívüli telephelyen dolgozók aránya a központban dolgozókhöz			A városi székhelyű vállalatoknál foglalkoztatottak aránya az ország összes ipari foglalkoztattjához		
	(ezer fő)	(%)			(%)			(%)			(%)		
	1985	1972	1982	1986	1972	1982	1986	1972	1982	1986	1972	1982	1986
Budapest	2076	90	92	92	431	536	490	51	81	76	47	43	38
Miskolc	212	62	62	64	47	49	39	48	65	57	3	4	4
Debrecen	212	68	74	78	43	44	43	42	39	35	2	3	3
Szeged	182	66	65	69	49	67	95	43	58	49	2	2	3
Pécs	177	65	70	68	59	63	55	71	65	63	3	3	4
Győr	129	85	86	86	73	75	68	37	67	62	3	4	4
Nyíregyháza	117	60	67	58	65	48	39	70	45	46	1	1	2
Székesfehérvár	111	31	27	30	27	27	19	11	13	16	1	1	2
Kecskemét	103	52	56	59	59	37	33	80	60	37	1	1	2

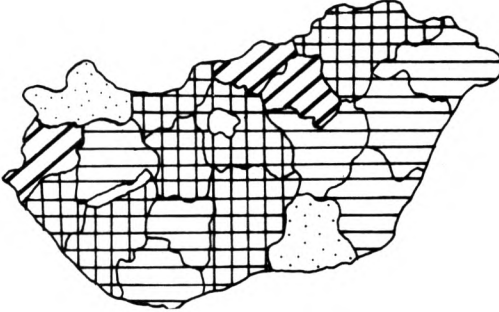
*Forrás:* Területi Statisztikai Évkönyv 1972, 1982, 1986. Ipari telephelyi adatok. (A KSH nem publikált adatai.)

1. ábra: A más megyei székhelyű iparvállalatokhoz tartozó telephelyek arányának változása Magyarországon (a megyék összes ipari telephelyének számához viszonyítva) 1963–1986

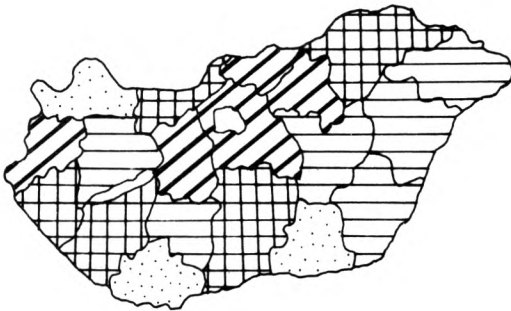
1963



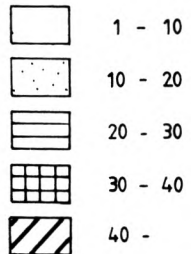
1980



1986



%



## 2. A többszörös kudarc

A nagyvállalatok rendkívül nagy terhet jelentettek az ország gazdaságának, megnövekedett hatalmuk és a termelésben betöltött szerepük miatt folyamatos és nagyarányú állami támogatásuk elkerülhetetlen volt. A nagyvállalatok – lévén többségük a nehéziparban és a bányászatban – okozták a legsúlyosabb környezeti szennyezést.

A „részleg-ipar” – különösen ebben a szélsőségesen túlhajtott helyzetben – ugyanúgy kudarcot jelentett az elmaradott területek, a periféria fejlesztésében, mint más országokban. A lokális kooperáció még elemi szinten sem épült ki. A telephelyek egyértelműen az anyaüzemeikhez, a vállalati székhelyekhez és azok településeihez kapcsolódtak, és többnyire gyökértelenek maradtak a helyi gazdaságban. A munkamegosztás jellegzetes volt, a vállalati székhely őrizte az ellenőrzést-irányítást, és a dinamikus funkciókat (elsősorban a kutatás-fejlesztést, a tervezést, és az értékesítést, valamint a fontosabb, értékesebb munkafolyamatokat), a részlegek a rutintermelés színhelyei voltak. A szocialista több-telephelyes vállalatokban a hatalom-koncentráció sokkal erősebb volt, mint a hasonló szerkezetű tőkés vállalatokban. A szocialista vállalati részlegek a legegyszerűbb kérdésben sem dönthettek, egyébként is abszolút tájékozatlanok voltak a vállalat ügyeit illetően, s ez bizonytalanságot, kiszolgáltatottságot jelentett számukra.

A kooperációra épülő gazdasági körzetek hiánya nyilvánvalóan alapvetően hozzájárult az ipari tevékenység alacsony hatékonyságához.

## 3. Az iparszervezet átalakítási törekvései az átmeneti időszakban

Az átmeneti időszak célja a versenyen alapuló vegyes tulajdonú gazdaság kiépítése, amely szerint:

- egészséges méretstruktúrát kell létrehozni;
- meg kell növelni jelentős mértékben a magántulajdon részarányát;
- a szervezeti decentralizációnak és a privatizációnak egymással szorosan összefüggő, egymást segítő folyamatnak kell lennie.

### a) A méret-struktúra változás

A statisztikai adatok látványosan gyors átalakulást jeleznek a gazdaságban, és ezen belül az iparban is. A vállalatok száma egy év alatt 1989 és 1990 között megkétszereződött, a vállalati méretstruktúra újra a „normális” eloszlást mutatja, a több-telephelyes vállalatok már nem jellegzetességei a magyar iparszerkezetnek (6., 7. táblázat, 2. ábra).

6. táblázat: Az iparvállalatok méretstruktúrájának változása 1986 és 1990 között

Méretkategóriák (fő)	1986	1990
– 20	8,5	48,8
21 – 50	10,2	16,2
51 – 300	42,6	21,8
301 – 1 000	21,9	8,8
1 001 – 5 000	15,3	4,1
5 001 – 10 000	0,9	0,2
10 001 –	0,6	0,1
Összesen	100,0	100,0

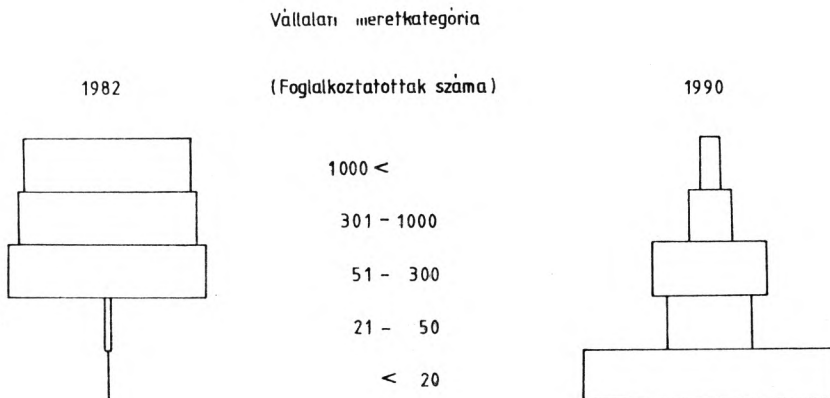
Forrás: KSH (nem publikált) ipari telephelyi adatai

7. táblázat: A több telephelyes vállalatok megoszlásának változása 1986 és 1990 között

A telephelyek száma a vállalatokban	A vállalatok megoszlása		A foglalkoztatottak megoszlása	
	1986	1990	1986	1990
1–3	68,4	90,4	33,5	50,6
4–10	21,1	7,2	34,5	29,6
11–	10,5	2,4	32,0	19,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: A KSH (nem publikált) ipari telephelyi adatai.

2. ábra: Az ipari vállalat méretstruktúra-változása Magyarországon



A szervezeti decentralizáció azt jelenti, hogy a gazdasági szereplők száma jelentős mértékben nő, egyrészt teljesen új szervezetek létrehozásával, másrészt a nagy szervezetek önálló részekre bomlásával. Mindkét folyamat jelentősen előre haladt Magyarországon.

A magánjellegű társas kisvállalkozások alapítására már az 1980-as évek közepétől lehetőség nyílt, ezek a még szocialista körülmények között létrejött, gazdasági munkaközösségek alakultak át különböző formájú (kft, betéti társaság, stb.) magánvállalkozássá 1989–90-ben, de számuk, az átalakuláson túl is, jelentősen növekedett. 1990 őszén az összes gazdálkodó egység egyharmada olyan magánvállalkozás volt (itt tehát nemcsak az iparról van szó), amelyek magántőkéik egyesítésével, állami vagyon részvétele nélkül jöttek létre.<sup>3</sup>

Csupán néhány tucatra tehető azoknak az új állami vállalatoknak a száma, amelyek a korábbi állami vállalatokból váltak ki miniszteriumi jóváhagyással. E pozitívan értékelhető folyamatnak ugyanis számtalan akadálya van, elsősorban a nagyvállalati ellenérdekeltség, de a törvény adta lehetőségek is korlátozottak.

Ugyancsak a vállalatok számának növekedéséhez (is) vezetett a privatizáció, azaz a vállalatok egy részének magánkézbe kerülése.

A vállalkozások száma azonban többségében nem a fent említett módokon gyarapodott, hanem a nagyvállalatok államilag kötelezett szervezeti átalakulásával, amelynek során, 1992 végéig, a tradicionális szocialista vállalatok társasági formába szerveződnek. Az átalakulás során igen sok vállalat választotta a holding jellegű formát, amelyben a vállalat egyes részeiből önálló korlátozott felelősségű társaságokat és részvénytársaságokat szerveztek, a vállalat központja pedig a tulajdonosi többség megőrzésével vagyonkezelő központtá változott. „Az rt., kft. forma elvileg teljeskörű felhatalmazás a folyó gazdálkodási döntésekre. A korábbi vállalati központ azonban (többségi) tulajdonosi jogain és a megszokott informális csatornákon keresztül gyakorlatilag továbbra is fenntarthatja a régi irányítási módszereket. A szervezeti decentralizáció az utóbbi esetben csak virtuális – a statisztika szebb képet fest a valóságnál.”<sup>4</sup>

#### *b) A magántulajdon részarányának növekedése*

A statisztika nem követi a gazdasági egységek tulajdonosait, így csak becslésekre, közelítésekre lehet támaszkodni. A társaságok (kft-k, rt-k) fele volt 1990-ben tisztán magántulajdon, a részvénytársaságok további 25%-a vegyes, 25%-a pedig állami tulajdon volt.

A gazdasági egységek szerinti tőke megoszlás elég szélsőséges: a gazdálkodó szervezetek 15%-a birtokolja az alaptőke 93%-át. Az adatokból továbbá arra lehet következtetni, hogy a magáncégek többnyire kisvállalatok.

A privatizáció – vagyis az állami tulajdon magánkézbe kerülése – mértékéről sincs pontos információnk. A külföldi tőke nagysága és a társaságokba vitt vagyon alapján 1990 őszén a privatizáció az állami vagyon 2,5-10%-át érintette.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Voszka, 1991.

<sup>4</sup> (Voszka, 1991. p. 31.)

<sup>5</sup> (Voszka, 1991.)

c) A tulajdonváltás és a szervezeti változás összefüggései

A tulajdonosi szerkezet és a vállalati méretstruktúra között háromféle kapcsolat alakulhat ki:

- változó szervezet – azonos tulajdonos, (amikor a magánvállalkozó szervezeti formát változtat; amikor a nagy állami vállalatok társaságok halmazára bomlanak, ill. amikor a vállalatból kiválnak, önállósulnak egyes részek.);
- változó tulajdonos – változatlan szervezet, (amikor a vállalat tulajdonosi többségét eladják);
- változó tulajdonos – változó szervezet, (amikor a vállalati szétválást vagyön-eladás követi).

E kapcsolatok közül két, a magyar gyakorlatban elég gyakori esetet kell kiemelni: az egyik, amikor szétbomlik az állami vállalat társaságokra, de privatizáció alig kíséri ezt a folyamatot; illetve a másik, amikor a nagyvállalat változatlan szervezeti formában kerül privatizálásra. Mindkét eset a szervezeti decentralizáció ellen hat, és a monopol pozíciók fenntartásához vezet.

Rendkívül nehéz általános következtetést vonni a magyar szervezeti és tulajdonosi változások irányáról, a téma legjobb magyar szakértői szerint komoly esély van a nagyvállalati kör fennmaradására, amivel „tovább erősödnek a piac amúgy is meglévő monopolizációs tendenciái”.<sup>6</sup>

Végeredményben tehát elmondható, hogy egyelőre továbbra is duális szerkezetű ipar épül ki: a magántőke jórészt a kisméretű vállalatokban koncentrálódik, a nagyvállalati lebomlási folyamat ellentmondásos, részben formális marad, részben a szervezeti decentralizációval szemben hat a tulajdonosi koncentráció fennmaradása, vagy növekedése.

#### 4. Mivel magyarázható a nagyvállalatok átalakulásának gyors folyamata?

– A nagyvállalatok termékeinek fő piaca a KGST volt, elsősorban a Szovjetunió. A politikai-gazdasági változások következtében ez a piac drasztikusan beszűkült (8. táblázat).

8. táblázat: A magyar külkereskedelem országcsoportok szerint (%)

	Import		Export	
	1987	1990	1987	1990
KGST	70,2	36,9	72,4	37,7
Fejlett tőkés országok	23,5	53,1	20,0	54,1
Fejlődő országok	3,7	10,0	5,2	8,2
Egyéb	2,6	–	2,4	–

Forrás: Nemzetközi Statisztikai Évkönyv, KSH, Bp. 1989. Gazdaságstatisztikai Évkönyv, KSH, Bp. 1991.

<sup>6</sup> (Voszka, 1991. 105. p.)

De a piac összeszűkülésének más okai is vannak. A nagyvállalatok főleg egymás számára jelentettek keresletet, ez a lánc azonban megszakadt, és így még az egyébként sikeresebb vállalatok is bajba kerültek. Másrészt a munkanélküliség növekedésével és a lakosság kiterjedt hányadának elszegényedésével a belföldi fogyasztói piac is összeszűkült. A nyugati relációjú külkereskedelem ugyan számottevően növekedett, ez azonban messze nem pótolja a keresletkiesést.

– Megszűnt, vagy jelentős mértékben lecsökkent az állami támogatás. A hatása azonnal érzékelhető volt, például a legsikeresebb vállalatokat rangsoroló top-listán a nagyvállalatok elveszítették vezető szerepüket.

– A kormány *kötelezővé tette* a vállalatok számára a szervezeti átalakulást. 1992 végére a hagyományos szocialista vállalatoknak át kell alakulniuk korlátozott felelősségű társasággá vagy részvénytársasággá. Az átalakulási kényszer alapvető szerepet játszik a nagyvállalatok önálló, jogilag független részekre bomlásában.

### 5. A nagyvállalatok szervezeti lebomlásának területi következményei

A nagyvállalati átalakulás területileg eltérően hat. A nagyvállalatok első védekezési reakciója a vidéki részlegek bezárása, vagy leválasztása (engedni önállóvá válni). Mindenütt tapasztalható ez a visszavonulás, de különösen meghatározó a budapesti székhelyű iparvállalatok esetében. Budapest „kivonul” a vidék iparából, telephelyeinek egy része önállósul, más részére a bezárás, felszámolás vár. (3. ábra) Területi kihatásaiban korlátozottabb, de hasonló jellegű folyamat zajlik a többi nagyváros iparirányító szerepének megváltozásában is (9. táblázat, 4. ábra).

9. táblázat: A nagyvárosok iparirányító tevékenysége 1990-ben

Város	1	2	3	4
Budapest	98	482	53	33
Miskolc	88	44	40	4
Debrecen	89	56	47	3
Szeged	75	50	37	2
Pécs	92	59	80	3
Győr	93	71	46	3
Nyíregyháza	67	43	31	1
Székesfehérvár	78	43	28	2
Kecskemét	85	33	21	1

1 = A városi székhelyű vállalatok helyben dolgozóinak aránya a városi ipar összes foglalkoztatottjához (%)

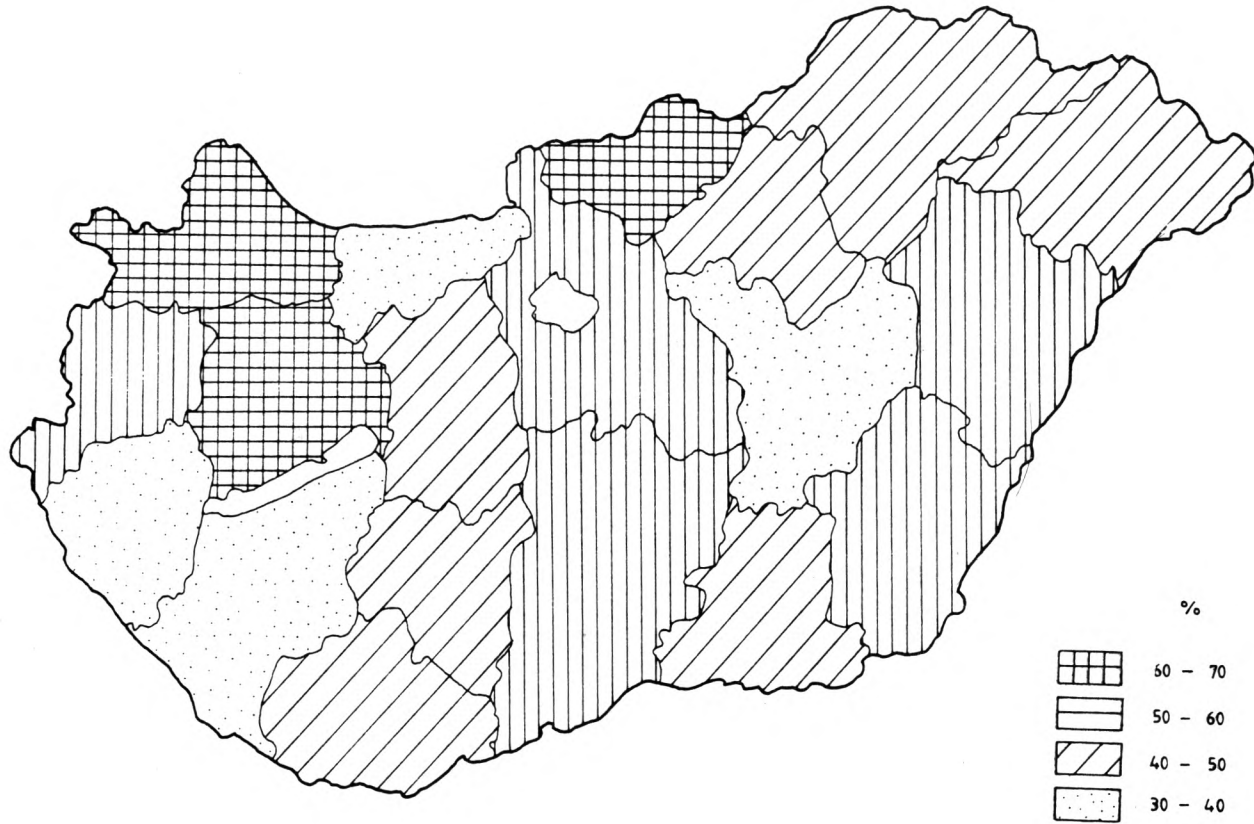
2 = A városi székhelyű ipari telephellyel rendelkező települések száma

3 = A városi székhelyű, városon kívüli telephelyen dolgozók aránya a központban dolgozókhoz képest (%)

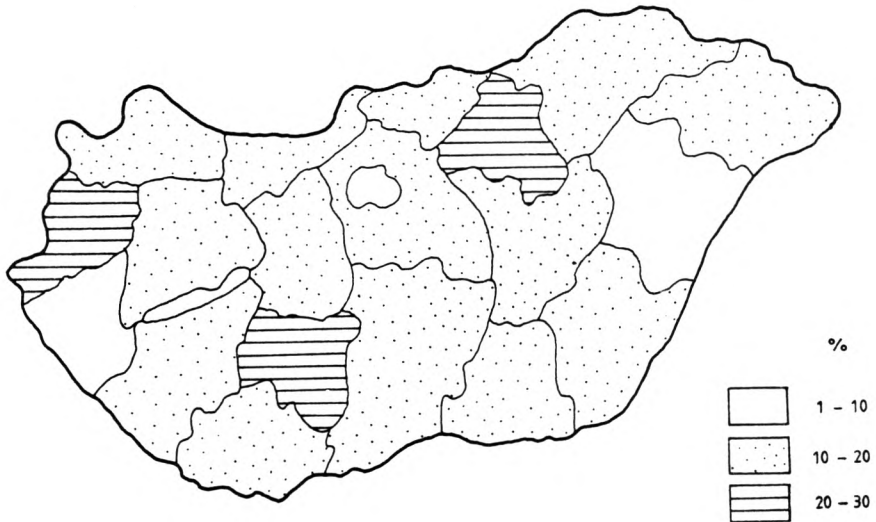
4 = A városi székhelyű vállalatoknál foglalkoztattak aránya az ország összes ipari foglalkoztatottjából.

Forrás: Ipari telephelyi adatok, KSH, 1990.

3. ábra: A budapesti székhelyű vállalatok megyei részarányának csökkenése 1982–1990 között  
(a foglalkoztatottak száma alapján)



4. ábra: A más megyei székhelyű iparvállalatokhoz tartozó telephelyek arányának változása Magyarországon (a megyék összes ipari telephelyének számához viszonyítva)



Ez a gyors változás a részleg-ipar abszolút sikertelenségének bizonyítéka: a részleg-ipar kevésbé képes megfelelni a kedvezőtlen gazdasági helyzet szigorúbb kihívásainak.

A nagyvállalatok szervezeti lebomlásával kapcsolatos statisztikai adatokat a területi folyamatok elemzésekor is óvatosan kell értékelni. A nagyvállalatok utódjaként létrejött holdingok kis társaságai nem minden esetben váltak valóban önálló gazdasági egységekké. Önállóságuk azonban a korábbi részleg-státuszhoz képest mégis növekedett, amely a korábbi Budapest-vidék/centrum-periféria viszonyt lényegesen fellazíthatja.

(1992-ben végzett esettanulmányaink azt mutatják, hogy a beszállítók között egyre nagyobb szerepet kapnak a helyi termelők. Közöttük egyre jelentősebb a magánszektor részaránya. A korábbi nagyvállalati partneri szerepeket azonban a magán kisvállalkozások nem képesek átvenni. Több esetben az internalizáció kedvezőtlen tendenciáját is tapasztaltuk. Az új vállalkozások egyre több szolgáltatást, tevékenységet próbálnak kiépíteni „házon belül”, ami e szolgáltatások jelenlegi hiányára, vagy magas áaira, illetve a korábbi berögződések fennmaradására utal.)

Az ország egyetlen dinamikus térsége a budapesti agglomeráció. A dinamizmusnak legfőbb bizonyítéka az, hogy a budapesti gazdaságon belül jelentős strukturális átalakulás megy végbe; az ipari tevékenység visszaszorul, illetve az iparon belül új elemek jelennek meg; a terciér ágazatokban a nem-anyagi része fejlődik lendületesen. A magán jellegű kisvállalkozások és a külföldi működő tőke budapesti koncentrációja egyértelműen Budapest pozícióit erősíti.

Ez a térbeli átalakulás, összességében, a térbeli polarizációt gyorsítja fel. Sokan az ország szétszakadásáról beszélnek, véleményem szerint a jelenlegi fejlődés kétségtelenül megnöveli a térbeli társadalmi-gazdasági különbségeket, de gazdagítja, erősíti a főváros-vidék közötti kapcsolatokat. A kapcsolatok jellege átalakul: a szervezeti-direkt, utasító-függő kapcsolatok oldódnak, helyüket a kooperációs, áru és szolgáltató, illetve információs kapcsolatok foglalják el.

## IRODALOM

- BARTA, GY. 1987: Spatial Impacts of Organisation Change in Hungarian Industrial Enterprises, pp. 197–207. (in: *Industrial Change in Advanced Economies*, ed. by F.E.I. Hamilton), Croom Helm, London.
- BARTA, GY. 1987: A termelés térbeli szétterjedése és a szervezet területi centralizációja a magyar iparban. *Tér és társadalom*/2. pp. 5–19.
- BARTA, GY. 1988: Impacts of Changes in Industrial Company Organisation in Peripheral Regions: a comparison of Hungary and the U.K. (co-author: A. Dingsdale), pp. 165–184. (in: *Peripheralisation and Industrial Change*, ed. by G.J.R. Linge), Croom Helm, London.
- BARTA, GY. 1990: Le rôle des petites et moyennes entreprises dans l'industrie hongroise (in: *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, ed.: G.B. Benko), Editions de l'Espace Européen, France.
- BARTA, GY. 1990: Centrum–periféria folyamatok a magyar gazdaság területi fejlődésében. pp. 170–191. (in: *Tér–Idő–Társadalom*. szerk.: Tóth J.) MTA RKK, Pécs.
- KORNAI, J. 1980: A hiány. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, p. 658.
- KORNAI, J. 1989: Régi és új ellentmondások és dilemmák. Gyorsuló Idő, Magvető, Budapest, p. 459.
- POSZMIK, E.–BARTA, GY. 1992: A gazdasági alkalmazkodás első jelei a borsodi válságtérségben. *Közgazdasági Szemle*, XXXIX. évf. április, pp. 357–371. Budapest.
- SCHWEITZER, I. 1982: A vállalatnagyság. KJK, Budapest, p. 147.
- SZALAI, E. 1982: A reformfolyamat és nagyvállalatok. *Valóság*, 5.
- SZALAI, E. 1988: Reformtörekvések és nagyvállalati érdekek a nyolcvanas években. *Valóság*, 11.
- SZALAI, E. 1990: Gazdaság és hatalom. Aula Kiadó, Budapest.
- SZALAI, E. 1991: A hatalom metamorfózisa? *Valóság*, 6, pp. 1–26.
- VOSZKA, É. 1988: Reform és átszervezés a nyolcvanas években. Időszerű közgazdasági kérdések, KJK, Budapest.
- VOSZKA, É. 1991: A privatizáció és a szervezeti decentralizáció összefüggései. Kézirat, Ipargazdasági Intézet, Budapest, p. 111.

## THE PROCESS OF THE DISINTEGRATION OF LARGE INDUSTRIAL ENTERPRISES AND THE REGIONAL CONSEQUENCES OF THIS PROCESS IN HUNGARY

*Györgyi BARTA*

Large enterprises, especially in industry, have gained a special significance in the ex-socialist countries of Eastern Europe. One of the key issues concerning the stability of the developing political systems is the future of large enterprises, namely, the success of the industries' fast disintegration and privatization, and the proportion of those industries which will become bankrupt.

These large enterprises not only concentrated significant capital, and gave the majority of production, but also gave jobs for the industrial workers. Their transformation is in process, and one could even say that it has advanced considerably, but not always in a clear and desirable way. One of the problems related to this transformation process is that it unavoidably generates political tensions and regional crises, which must be handled with urgency, while a special emphasis has to be paid on avoiding the situation when these newly developing tendencies end up in dead-end.

The issue of organizational transformation, especially in the case of large enterprises, is at the centre of the interest of experts. In the present study, the author would like to call the readers' attention to a fairly neglected point of view of investigation, namely to the regional consequences of the transformation of large enterprises.

The industry of the socialist era, organized into multi-seat large enterprises, created a characteristic spatial structure. The headquarters of large enterprises were centralized in cities, and especially in Budapest, and thus managed and controlled the routine activities taking place in the rural seats. Consequently, the decentralized industry itself contributed significantly to the development and strengthening of the creation of Budapest – rural areas centre and periphery phenomenon.

The present process of the disintegration of large enterprises, the characteristic features and the intensity of this process also influence the transformation of the earlier spatial structure.

On the one hand, there is a good chance that the center-periphery relations will loosen and new industrial zones will develop, while on the other, the appearance of new monopolies may reshape the center-periphery relations as well (even through the development of new centers and new peripheries). Consequently, the game has several actors and each of them has a chance to win. In addition to this, the game is far from being over yet, which means that it cannot only be followed up, but can also be influenced.

# A FORMÁLÓDÓ PIACGAZDASÁG REGIONALIZMUSA\*

NEMES NAGY JÓZSEF

## 1. A gazdasági rendszerváltozás folyamatai

A magyar gazdaság átalakulását 1989–92 között egymással összefonódó, pozitív és negatív tendenciákat egyaránt hordozó folyamatok vezérlik:

- kiépül a piacgazdaság jogi és gazdasági intézményi rendszere;
- átalakulnak a tulajdonviszonyok (elindul a domináns állami és szövetkezeti tulajdon lebomlása, a privatizáció, felgyorsul a külföldi tőke beáramlása);
- megváltoznak a gazdaság szervezeti formái (a vállalatok helyébe a gazdasági társaságok lépnek);
- a kis- és középvállalkozások száma megsokszorozódik;
- külpiaci orientációváltás megy végbe (radikálisan lecsökken a korábbi KGST-országokkal folytatott kereskedelem és kooperáció);
- lényegében teljessé válik az importverseny;
- csökken a termelő ágazatok (ipar, mezőgazdaság) súlya, terciarizálódik a gazdaság;
- egész iparágak (pl. kohászat, bányászat) kerülnek válsághelyzetbe;
- összességében csökken a gazdaság jövedelemtermelő képessége, a GDP, magas költségvetési hiány alakul ki;
- erőteljesen differenciálódik a gazdálkodó egységek eredménypozíciója, a bérek és jövedelmek;
- megjelenik, majd tömegessé válik a munkanélküliség.

E folyamatok csak részben központi intézkedések eredményei, s egyre erősödik bennük a kiteljesedő piacgazdasági körülményekre adott gazdálkodói válaszreakciók szerepe.

A felsorolt, mély társadalmi kisugárzású strukturális elmozdulások – amelyek természetesen további részelemekre bonthatók – hatásai, következményei az ország minden települését, térségét érintik, a gazdaság átalakulása ebben az értelemben globális, átfogó. E hatások ugyanakkor térben differenciálódnak, bizonyos térségekben koncentrált válsághelyzetekhez vezetnek, másutt viszonylag kiegyensúlyozott körül-

---

\* A tanulmány a PM Gazdaságelemzési és Informatikai Intézetében 1992 folyamán, a KTM megbízás alapján végzett – „A gazdaság regionális állapota és folyamatai 1991/92” című – kutatás eredményeinek felhasználásával készült.

mények között zajlik az átalakulás, esetenként már rövid időtávon belül túlsúlyba kerülhetnek az átalakulás pozitív elemei.

Az ország különböző pontjain más-más ütemben és jellemzőkkel halad előre a gazdaság szervezeti átalakulása, eltérő a vállalkozási aktivitás, eltérő súlyú a külföldi tőke jelenléte, differenciált a gazdasági teljesítmény, különböző mértékben sújtja az egyes térségeket a munkanélküliség.

Tanulmányunkban ezt a térbeli differenciálódást próbáljuk gazdaságstatisztikai tények alapján érzékeltetni. Több települési és regionális metszetben vizsgálódunk. Külön elemezzük a főváros országon belüli pozícióját és gazdaságának belső város-szerkezeti tagolódását, a vállalkozási aktivitás főbb településtípusok közötti különbségeit, a gazdálkodási eredményesség, jövedelmezőség megyék közötti differenciáit, valamint a kisebb térségek (városkörzetek) jellemzőit.

Az elemzés az 1989–92 közötti időszakra, ezen belül is legrészletesebben dokumentálva 1991-re koncentrál, csak egyes esetekben utalunk vissza az előzményekre.<sup>2</sup> A tanulmány cégstatisztikai források illetve vállalati mérlegadatok elsődleges feldolgozására épül, amelyekből a gazdálkodó egységek székhelye szerinti területi információt nyerhetünk.

## 2. A gazdaság szereplői, gazdasági társaságok

Ha a gazdaságról csak szűk értelemben beszélünk is, s gazdasági szereplők közé csak az intézményes, profitorientált gazdálkodó szervezeteket, vállalkozásokat soroljuk, s eltekintünk a költségvetési szervezettől, a szociális infrastruktúra működtetőitől illetve a háztartásoktól, mint gazdasági alapegységektől s a hozzájuk szorosan kapcsolódó sajátos gazdálkodási formától a mezőgazdasági kistermeléstől, ma már akkor is több, mint 400 ezer gazdasági szereplő működését kell mérlegre tennünk, ha a gazdasági folyamatokat elemezzük.

Már a szervezetek számára vonatkozó alapadatok is markáns regionalizmust jeleznek. Míg országosan 39 gazdálkodó szervezet jut tíz ezer lakosra, addig a fővárosban 47 ez az érték, s Dunántúl megyéiben (Tolnát kivéve) 40 fölöttiek a fajlagosok. Ezzel szemben a keleti és az északi országrész e tekintetben átlag alá kerül. Fajlagosan a legkevesebb gazdálkodó szervezet Borsodban és Szabolcsban működik (27 illetve 31 tízezer lakosra vetítve). Mivel ma a gazdaság mozgásfolyamatai közül az új szervezetek tömeges alakulása az egyik legfontosabb dinamikajelző tényező e tények önmagukban is jelzik a különböző országrészek eltérő helyzetét.

Az egyéni vállalkozókat figyelmen kívül hagyva a gazdálkodó szervezetek száma 1988 és 1992 között mintegy meghatszorozódott Magyarországon, olymódon, hogy a hagyományos szervezeti formák (vállalatok, szövetkezetek) száma kis mértékben csökkent. A növekedés a gazdasági társaságok (elsősorban a korlátozott felelősségű társaságok) robbanásszerű gyarapodásának következménye. 1991. december 31-ig 63 ezer gazdasági társaság megalakulása került közzétételre (Cégkatalógus 1992). E cégek közül csupán 2800 alakult 1989 előtt, ugyanakkor 1991 folyamán több, mint 44 ezer, s ez a folyamat 1992-ben is töretlenül tart. (A Cégközlönyök alapján 1992 novemberéig

<sup>2</sup> (Nemes Nagy J. – Ruttkay É., 1991)

végigkísérve a társaságalakulásokat megállapítható, hogy azok száma 1992 végére 100 ezer fölé került).

A társaságok mintegy fele kft, amelyek számát együttesen közelíti meg a betéti társaságoké és a gazdasági munkaközösségé, az adatforrás 1992 végén már több, mint ezer részvénytársaság alakulásáról tudósít. A bejegyzett cégek közül a megszűntek aránya 10%-ra tehető. Tőkeerejüket tekintve az új cégek mintegy négyötöde minimális tőkeerejű (kft alakításának feltétele 1 mFt alaptőke), csak a nagyvállalatokból alakult részvénytársaságok, s a világcégek befektetései koncentrálnak jelentős tőkét egy-egy szervezetben. Ma is jellemző a magántulajdonú kis gazdasági társaságokra az, hogy tulajdonosaiknak nem ez jelenti a fő tevékenységet (a nyolcvanas évek „szocialista kisvállalkozásainak” legjellemzőbb vonása öröklődik tovább a csekély tőkeerőben és a melléktevékenység nagy súlyában). Jellemző a melléktevékenység ma is nagy szerepére, hogy 1991 végén a kisebb vállalkozások körét átfogó, vállalkozási nyereségadót fizető 41 ezer kisservezetben a főállású tulajdonosok száma csupán 35 ezer volt, míg kiegészítő tevékenységként („van egy kft-m”) 126 ezer tulajdonost regisztrálhattunk. Egyéni vállalkozást főtevékenységként 184 ezren, mellékállásban 103 ezren, nyugdíj mellett 29 ezren tartanak fenn. A kisservezetek gazdálkodásának jövedelmezőségéről rendelkezésre álló adatok ugyanakkor azt valószínűsítik, hogy szűkül a melléktevékenységben végezhető munka, vállalkozás lehetősége, ezek a gazdálkodók jóval nagyobb arányban mutattak ki 1991-ben veszteséget, mint a főtevékenységű vállalkozók. Itt említjük meg, hogy az egyéni vállalkozók közül az adóbevallások szerint minden tizedik csupán papíron vállalkozó, rendelkezik ugyan vállalkozói igazolvánnyal, de kimutatott bevétellel, jövedelemmel nem rendelkezik. (Ennek tükrében túlzónak tűnik a KSH adata, amely 1992 közepén több, mint 600 ezer egyéni vállalkozóról tudósít. Reális lehet ugyanakkor a szám, ha a nem legális „vállalkozókra” gondolunk, akik regionális, települési megoszlásukat tekintve vélhetően ugyancsak növelik a meglévő területi differenciákat, hisz a fizetőképes térségekben, a nagyvárosokban nagyobb arányban lehetnek jelen, mint az átláthatóbb, apróbb piacot jelentő kistelepülésekben).

1991 vége szakaszhatár a gazdaság szervezeti és tulajdoni átalakulásában. A társasággá alakulás 1992-től diktált aktussá válik az állami vállalatok számára és kiterjed a mezőgazdaságra is. Ez a társaságok számában, sűrűsödésében ma meglévő erős területi differenciáltságot csökkenteni fogja, korlátozza a társasági forma elterjedtségének fejlettség- és dinamikajelző tartalmát.<sup>3</sup> A mai – nagyobb részben piaci hatásokra, spon-tán módon kialakult – koncentrációs göcök vonzereje, agglomeratív előnyei azonban tartósan fennmaradnak.

Az 1991 végéig számba vett 63 ezer gazdasági társaság 38,4%-a fővárosi székhelyű (ezen belül a kft-k 42,5%-a, a részvénytársaságok 51,6%-a volt budapesti). A vidéki megyeszékhelyek a társaságok 27,1%-ának, a többi város 21%-ának, a községek 13,5%-uknak adnak székhelyet. A külföldi tőkebevonással alakult vegyesvállalatok között még ezeket az arányokat is felülmúlja a főváros és a nagyvárosok

<sup>3</sup> Cséfalvay – Nikodemus 1991.

részaránya. Hasonlóképp erősödő városi orientáció jellemző az egyéni vállalkozói körre. A gazdasági átalakulást máig erős települési hierarchizáltság jellemzi.

Ha a gazdasági társaságok regionális megoszlását vesszük szemügyre, akkor a főváros–vidék kettősség és a nagyvárosi koncentráció mellé markáns regionalizmus társul a nyugati és a keleti országrészek között.

Az új gazdálkodó egységek legnagyobb összpontosulásai a fővárosban és agglomerációjában, a Balaton mentén, a nyugati határszél városaiban és a Duna mentén találhatók (1. ábra).

A társaságok abszolút számát tekintve egyértelműen a főváros és agglomerációja uralja az országot. (E két térségben együttesen mintegy 30 ezer társaság összpontosult 1991 végén). A sűrűségi mutató (népességre vetített szervezetszám) alapján ugyancsak ez a zóna említhető (a főváros, valamint az agglomerációjához tartozó Szentendre illetve Budaörs városkörzete), ezt a Balaton menti körzetek (Keszthely, Fonyód, Balatonfüred) követik, s kiemelkedően magas a tatai városkörzet értéke (míg országosan 62 társaság jutott 10 ezer lakosra, e térségekben 100 fölöttiek illetve azt megközelítők voltak az értékek).

Az ország más térségeiben lényegében csak a megyeszékhelyek és környékeik emelkednek ki. Egyértelműen ez jellemzi Baranyában Pécs helyzetét, hasonlóan kiugró a pozíciója a saját megyéjéhez képest Miskolc körzetének.

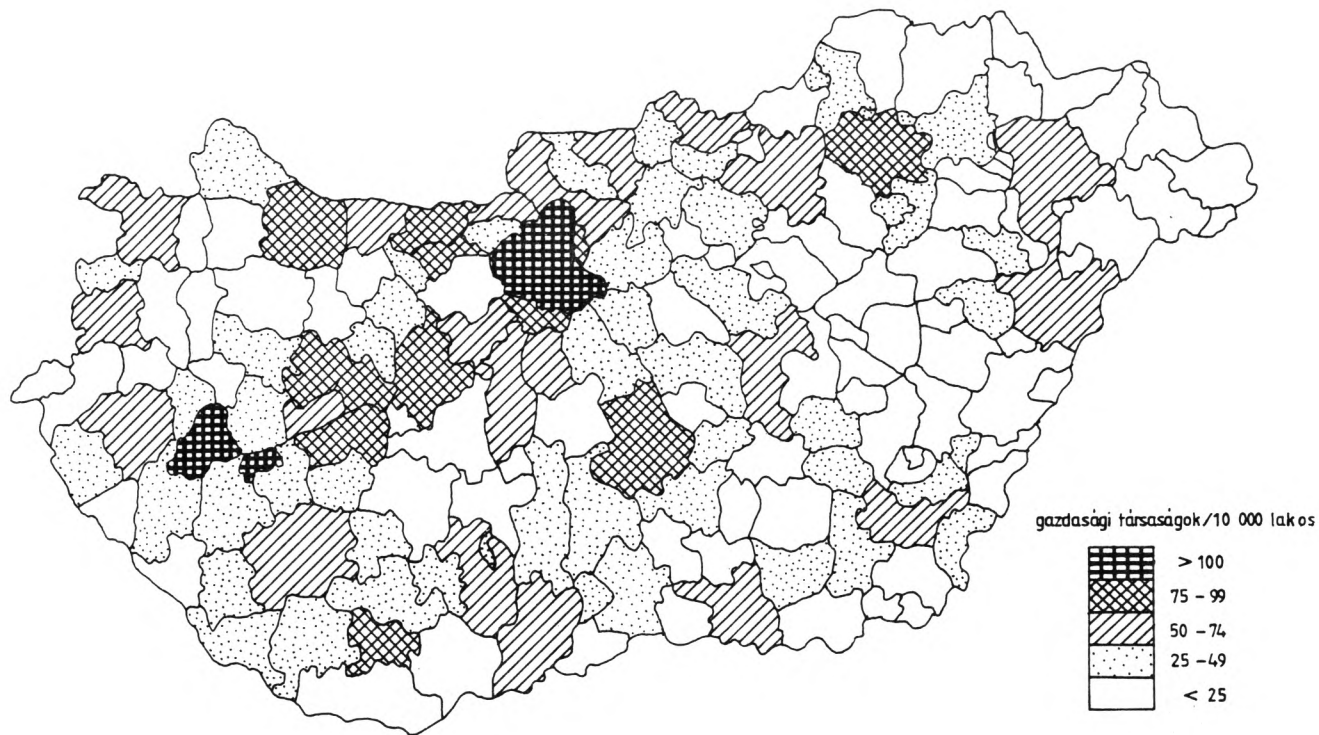
A legnagyobb koncentrációs gócnak számító fővárosban erős szegregáció jellemzi az elmúlt 3 évben alakult gazdasági társaságok megoszlását. Egyre látványosabban éled újjá a „City”, a város V. kerülete, ahol a politikai hatalom intézményei, a legnagyobb bankok, a nagy nemzetközi társaságok irodái, a nagy szállodák, s a kisebb-nagyobb magánvállalkozások luxusigényeket kielégítő üzletei koncentrálnak. Ehhez a magterülethez a pesti városrészben gyűrűszerűen kapcsolódnak, a periféria irányában egyre csökkenő intenzitású övezetek, a nagy lélekszámú peremkerületekben azonban már az országos átlag alatti értékre csökken a gazdasági társaságok sűrűségi mutatója. A budai városrészben nincs ilyen markáns zonalitás, a korábbi és mai vezető réteg, az új vállalkozói csoport, a vezető értelmiség jellegzetes lakóövezetének számító hegyvidéken több ezer vállalkozás, vegyesvállalat került bejegyzésre, a legmodernebb tevékenységi profilokban (külkereskedelem, marketing, információgazdaság). Ha a gazdasági rendszerváltozás nyerteseit keressük, a budai villanegyedekben rájuk találhatunk.

Az ellenpólust az országban a tartósan elmaradott vidékek és az agrártérségek képviselik. Így mindenekelőtt az ország észak–keleti régiója, Abauj és Zemplén, Szatmár és Bereg valamint az Alföld középső vidéke számít lemaradó térségnek, de kevés a gazdasági társaság ma még a Kisalföld középső részén (Vas és Győr–Moson–Sopron megyék határán), a Mezőföld (Fejér megye) déli részén, amely térségek sajátos belső perifériának számítanak és Dél-Baranyában. E térségekben a vidéki átlag felét sem éri el a társaságok népességre vetített száma.

Ez a térszerkezet több, egymással is összefüggő tényezőre vezethető vissza:

– már a közvetlen előzménynek tekinthető, 1982–87 közötti kisvállalkozási boomot is ugyanezek a térségi sajátosságok jellemezték, a fennmaradt vállalkozások determinálták a jelen struktúrát;

1. ábra: Regionális különbségek a gazdasági társaságok sűrűségében (1991. december)



- a nagyvállalati szektor szervezeti átalakulása – részben privatizációja – legelőbb a piacképes „városi” ágazatokban (kereskedelem, ipar) indult el;
- az 1989 után alakult vállalkozásokat – köztük a tízezernyi vegyesvállalatot – a fővárosi és nagyvárosi vásárlóerő, a fejlettebb infrastruktúra, az anyagi és szellemi tőkeerő, az ingatlanvagyon, a hatalmi centrum közelsége vonzza e térségekbe;
- a szervezetátalakulásból a mezőgazdaság máig még lényegében kimaradt.

E térstruktúra stabilitását az 1992-es évről publikált eddigi társaságalapítási információk is megerősítik, amelyek ugyancsak egyértelműen az itt kiemelt koncentrációs területeken jelzik a legnagyobb aktivitást. Igaz egyben az is, hogy a folyamat egyre kiterjedtebb a térben, míg például 1987-ig a települések egyharmadába települt legalább egy kisvállalkozás, addig 1991 végéig már a települések több, mint felében (több, mint 1600 településben) alakult legalább egy társaság, s 1992 végére már több, mint 1900 települést érint a folyamat. A térbeli megoszlást a két legdinamikusabb társasági forma a kft illetve a betéti társaság határozza meg alapjaiban. A részvénytársaságok eloszlása máig egyértelműen a fővároshoz illetve a nagyvárosi körhöz kötődik, amit csak egy-egy alkalmi átalakulás illetve új szervezet módosít a kisebb településekben.

A gazdasági társaságok ma a legfontosabb, azonban távolról sem kizárólagos szereplői a gazdaságnak, amelynek egészéhez képest térben erősen koncentráltan helyezkednek el. Az egyéni vállalkozás jellegzetes városi (kisipar, kiskereskedelem) és falusi (mezőgazdasági kistermelés) formái, az egyre bővülő, nem vállalati formában működő infrastrukturális ágak (pl. oktatás, egészségügy, közigazgatás) térbeli eloszlása jobban követi a népesség térbeli eloszlását, s így – elsősorban a lakosság jövedelmei tekintetében – csökkenti a területi differenciáltságot. Mivel azonban a piaci hatások (vonzerők és differenciáló tényezők) egyre szélesebb körben hatnak, ugyanazok a térségek mutatkoznak összességükben is kedvező és kedvezőtlen helyzetűeknek, amelyek a gazdasági társaságok esetében is kirajzolódnak.

### 3. A külföldi tőkebefektetések területi jellemzői

Az állami vállalati szféra lebomlásában, a privatizációban és az új vállalkozások alakulásában egyre növekvő szerepet játszik a külföldi tőke. Hazai erőforrások hiányában a külföldi tőke beáramlása jelenti a legfontosabb forrást a magyar gazdaság modernizálásában.

1989-ben még csak 1300, 1990-ben már öt és félezer, 1991-ben pedig már közel 9 ezer vegyesvállalat készített mérleget. A külföldi tőkerészvétellel megalakult gazdasági társaságok aránya az egyes megyék gazdálkodói között ma az egyik legmarkánsabb indikátora a gazdasági dinamizmusban és vonzerőben létező regionális differenciáknak, a Nyugat–Kelet szakadéknak.

1989 végén még csak 30 Mrd forintnyi volt a részvénytársaságok és a kft-k alapító tőkéjében a külföldi rész, ez 1990 végére már közel 90 Mrd forintra, 1991 végére pedig 200 Mrd fölé emelkedett (70 Ft/dolláros átváltási aránnyal számolva mintegy 3 Mrd dolláros tőkeimportról van szó, amely folyamatosan növekszik, s 1992 végére már elérte a 4 Mrd dollárt).

A külföldi tőkeimport területi megoszlásáról is csak a vállalkozások székhelye szerint állnak rendelkezésre adatok, ezek a fővárosi székhelyű gazdálkodók dominan-

ciájáról tanúskodnak: budapesti és Pest megyei székhelyű részvénytársaságokba és kft-be ruházták be az említett 3 Mrd dollár közel kétharmadát. Ha a beruházott külföldi tőke nagyságát a megyei székhelyű gazdaságban foglalkoztatottak létszámára vetítjük, a legmagasabb értékeket a főváros és környéke mellett egyértelműen az észak – nyugati országrész megyéiben kapjuk (2. ábra).

A legnagyobb a Vas megyei székhelyű gazdaság esetében a fajlagos mutató értéke, itt 1800 dollár tőkebefektetés jut egy foglalkoztatottra. Magasak a fajlagos tőkebefektetések az ország középső és északi megyéiben is, ellenben ebből a szempontból is hátrányos helyzetűnek minősülnek az ország délkeleti térségei (Csongrád, Békés illetve Tolna megyében 250 dollárnál kevesebb külföldi tőke jut egy foglalkoztatottra). Ezek az adatok is egyértelműen jelzik a központi és nyugati országrész előnyeit, nagyobb vonzerejét, amit példászerűen visszaigazol az a tény, hogy a Magyarországon személygépkocsi összeszerelő üzemet létesített három világcég mindegyike ebben az országrészben választott telephelyet.

A külföldi tőkeberuházások ágazati szerkezetét az említettekhez hasonló ipari beruházók határozzák meg (a beruházott tőke 57%-a az iparba került), ugyancsak nagy értékű tőkebefektetések jelentek meg a pénzügyi (banki és biztosítási) szektorban. Számarányukat tekintve ugyanakkor a minimálisan előírt alapítói vagyonnal indult kereskedelmi, szolgáltatási, idegenforgalmi vegyesvállalatok a meghatározóak. Ez a szervezetkör egyértelműen a fővároshoz illetve a vidéki nagyvárosokhoz kötődik. Vélhetően a külföldi tőke területileg decentralizáltabban oszlik el a jövőben, ha a mezőgazdaság szervezeti átalakulása eredményeként ebben az ágazatban is megjelenhet, s ha szerepet kaphat (például koncessziós formában) az infrastrukturális ágazatokban is.

#### 4. A társaságalakulások és a munkanélküliség regionális kapcsolata

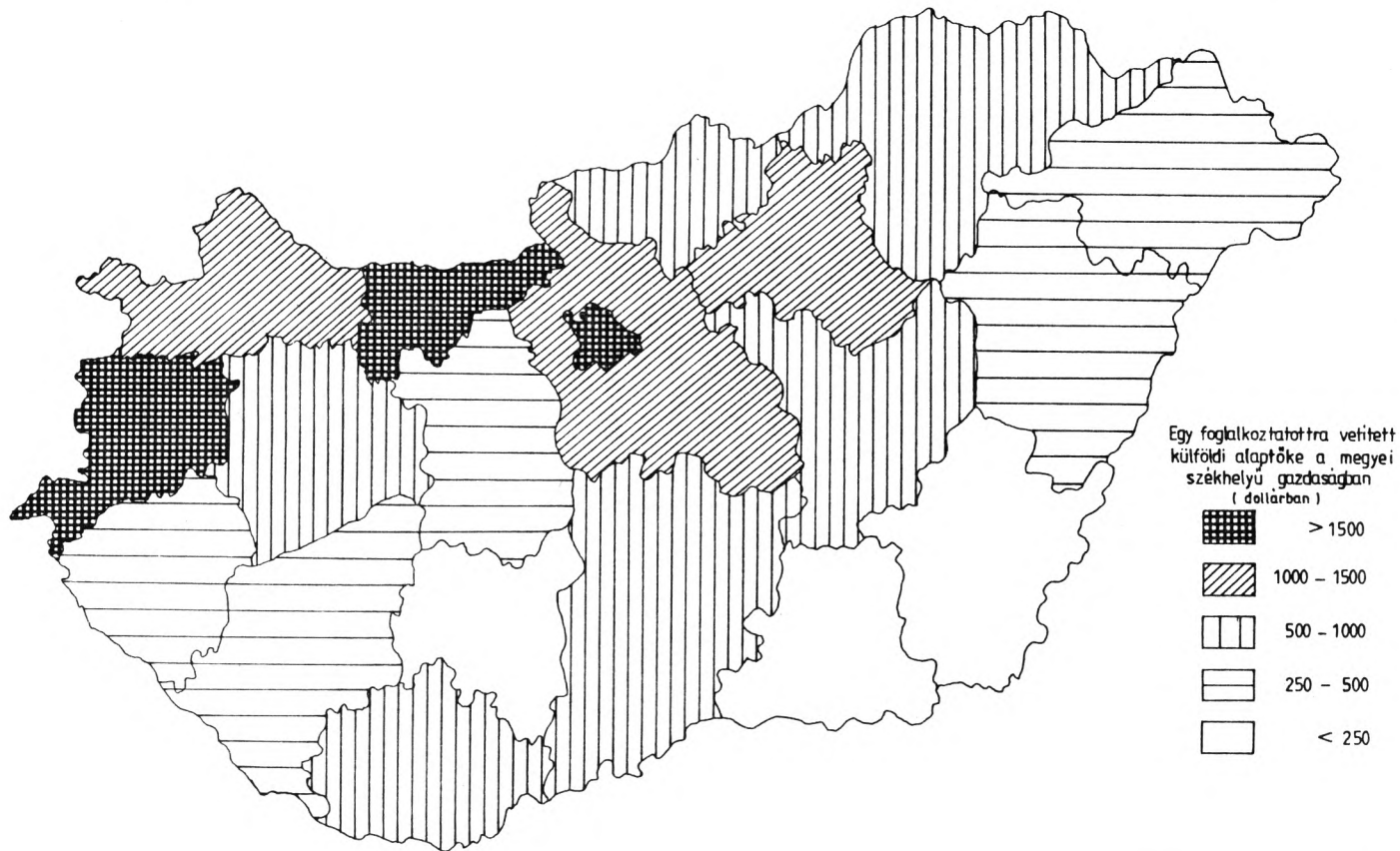
A gazdasági átalakulás talán legkritikusabb következménye a tömeges munkanélküliség megjelenése (1992 októberében a munkanélküliek száma 627 ezer fő volt, felülmúlta a 10%-os rátát). E válságjelenség számtalan aspektusban vizsgálható<sup>4</sup>, mi itt egy sajátos regionális szempontot emeltünk ki.

Ha a társaságalakulási információkat, mint a gazdasági megújulás egyik jegyét és a munkanélküliséget, mint a legfeszítőbb válságindikátort összekapcsolva vizsgáljuk regionálisan, egyértelműen megerősítést kapnak az előzőekben említett térségi jegyek, bár a megújulás és a válság nem szimpla kapcsolata is feltárul így (3. ábra).

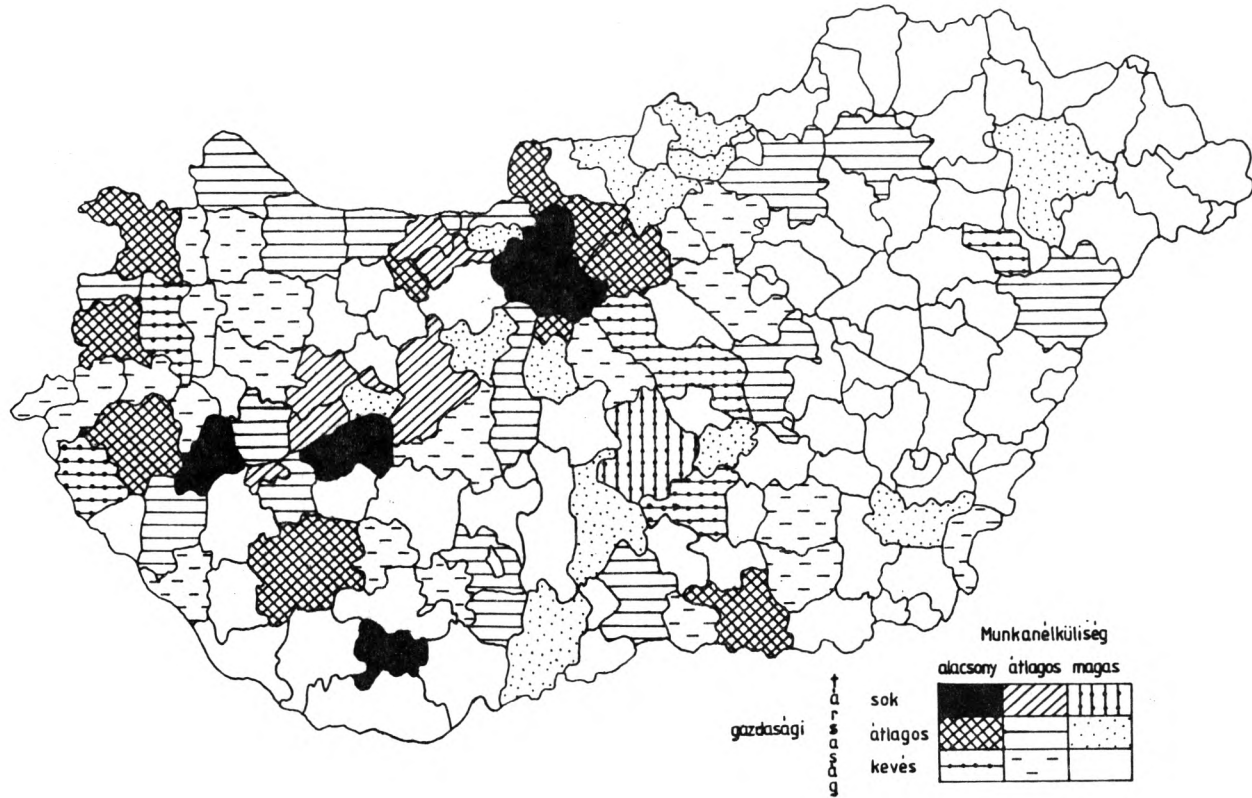
A városkörzeteket a munkanélküliségi ráta 1991. decemberi értékei illetve az 1991 végéig alakult gazdasági társaságok sűrűsége (10 ezer lakosra vetített száma) szerint három – három csoportba osztottuk, majd ezek kombinációit ábráztuk. A munkanélküliség esetében a kategóriáknak a következő értékhatárok felelnek meg: alacsony (6% alatti ráta), átlagos (6–10% között), magas (10% felett). A társaságsűrűségi kategóriák a következők: sok társaság (80 felett tízezer lakosra), átlagos (40–80), kevés (40 alatt).

<sup>4</sup> Schwertner J. 1992

2. ábra: Egy foglalkoztatottra vetített külföldi alaptőke a megyei székhelyű gazdaságban (vegyesvállalatok, 1991, USD)



3. ábra: A társaságalkulások és a munkanélküliség regionális kapcsolatai (1991. december)



Az ország kiterjedt térségeiben a magas munkanélküliségi ráta alacsony társaság-alakulási aktivitással párosul. Ez jellemzi a keleti és az északi országrész kiterjedt zónáit (Borsod, Szabolcs, Hajdú, Szolnok és Békés megye szinte teljes területét, a megyeszékhelyek régiójának kivételével). Ugyanez a helyzet Baranyában is, Somogy jó részén illetve a Közép-Dunántúlon.

Az ellentétes pólust (relatív alacsony munkanélküliségi szint és magas társaság-sűrűség) a már korábban is említett térségek alkotják. A nyugati országrészt az különbözteti meg a keletitől, hogy itt a gazdasági átalakulás pozitív jegyei nemcsak a legnagyobb városokban jelentkeznek, bár a megyeszékhelyek itt is kiemelkednek. Feltűnik az összevetésben néhány sajátos helyzetű körzet, ahol e két mutató a jellemző logikával ellentétesen kapcsolódik össze. Néhány nagyvárossal szomszédos körzetre (pl. Sárvár, Lenti) illetve Pest megye délkeleti körzeteire relatíve alacsony munkanélküliség és egyben kevés társaságalakulás jellemző. Itt vélhetően arról van szó, hogy a társaságok a közeli nagyvárost preferálják és ott teremtenek több munkalehetőséget is a tágabb térség lakói számára is. Sajátos Kecskemét pozíciója is, ahol a relatíve sok társaság együtt jelentkezik a magas munkanélküliséggel. Itt egy kistérségen belül mutatkozik meg a gazdasági és társadalmi folyamatokat uraló differenciálódási tendencia (a megújulásban illetve a válságban más-más csoportok érintettek).

### 5. Regionális differenciák a gazdálkodás eredményességében

Bár a gazdasági átalakulás mai körülményei között az új szervezetek száma, térségi koncentrációja, a külföldi tőke megjelenése vélhetően jó jelzőszáma a regionális gazdasági dinamizmusnak illetve hiányuk válságjegyeket tükröz, feltétlenül mérlegetlendő gazdálkodásuk eredményessége, jövedelmezőségük is. Különösképpen indokolja ennek vizsgálatát az a tény is, hogy a szervezetek, vállalkozások sokasodását egyben ezek erőteljes differenciálódása kíséri, a talpon maradó, nyereséges egységek mellett, sok a veszteséges, csődbe jutó, megszűnő vállalkozás is. Minden szempontból megalapozott értékítéletet azonban épp a rendkívüli szervezeti instabilitás, s ezzel összefüggésben a megfelelő területi statisztikai adatok hiánya következtében a teljes gazdálkodói körről nem tudunk mondani.

A gazdaság eredményességében meglévő regionális differenciáltságról 44 990 gazdálkodó egység 1991 évi mérlegadatai alapján, megyei szinten alkothatunk képet. (Ezek a szervezetek 1991-ben az országos GDP mintegy kétharmadát adták). Ebben az esetben is székhely szerinti területi elemzésre van csak mód, amely a nagyvállalatok és a részvénytársaságok esetében jelentősen eltér a gazdálkodás tényleges helyétől (olyan országos nagyvállalatok, mint például a MÁV, illetve a nagy bankok eredménye Budapesten jelentkezik, holott tevékenységük országos kiterjedésű). A szövetkezetek, illetve a számukat tekintve legnagyobb súlyú korlátolt felelősségű társaságok esetében azonban viszonylag csekély a vállalati székhelyektől távoli telephelyek aránya (10% alatti).

A gazdálkodó egységeket az eredménynek (nyereség vagy veszteség) a nettó árbevételhez viszonyított aránya alapján jellemeztük. A mutató országosan rendkívül alacsony, s a megelőző két évhez viszonyítva romló jövedelmezőségre utal (értéke 1989 és 1991 között 5.2, 4.4 illetve 1.1% volt évente). A vizsgált négy gazdasági for-

ma közül mindhárom évben a részvénytársaságok jövedelmezősége volt a legmagasabb (jórészt a pénzintézetek magas jövedelmezőségének köszönhetően), azokat a korlátozott felelősségű társaságok követik, s vállalatok és a szövetkezetek jövedelmezősége elmarad a gazdasági társaságokétól. A szövetkezetek 1991-ben összességükben veszteségesek voltak, ami jórészt a mezőgazdaság kritikus helyzetét tükrözi. Az új gazdálkodási formák jövedelmezőségi előnye ma még elsősorban annak a következménye, hogy az állami vállalatok közül elsőként a legkedvezőbb helyzetűek alakultak át gazdasági társasággá, illetve az új társaságalakulások a legjövedelmezőbb tevékenységi területeken (kereskedelem, szolgáltatások) koncentráltak.

A négy gazdálkodási forma eltérő jövedelmezőségi helyzete a megyei adatokat vizsgálva is a gazdasági társaságok előnyéről tanúskodik a vállalatokhoz illetve a szövetkezetekhez képest (1. táblázat).

Míg a 20 területegység közül a teljes szervezeti kört figyelembe véve 11-ben volt nyereséges a gazdálkodás (pozitív a mutató értéke), addig a kft-k 13, az rt-k 10 megyében mutattak ki nyereséget, a vállalatok esetében már többségben vannak az összességben veszteséges térségek, míg a szövetkezetek közül csupán egyetlen megye (Tolna) eredménye pozitív. Ha az egyes megyéken belül hasonlítjuk össze a gazdálkodási formákat, akkor ugyancsak megerősítést kap a gazdasági társaságok kedvezőbb pozíciója, hisz kilenc megyében a kft-k, hét megyében a részvénytársaságok jövedelmezősége a legmagasabb.

1. táblázat: Mérlegbeszámolót készített cégek jövedelmezőségi különbségei, 1991

Megyék	100 Ft nettó árbevételre jutó eredmény (Ft)				
	Összes cég	Vállalat	Szövetkezet	Kft	Rt
Budapest	2.64	2.30	-3.62	2.58	3.44
Tolna	2.25	1.36	2.90	4.08	1.77
Zala	0.77	1.51	-4.34	2.50	3.85
Győr-Moson-Sopron	0.47	-0.10	-1.07	2.40	1.84
Komárom-Esztergom	0.36	0.94	-0.14	0.68	-0.06
Baranya	0.31	-0.15	-3.28	5.61	-1.47
Hajdú-Bihar	0.30	1.19	-2.49	1.55	-0.56
Csongrád	0.27	2.01	-1.93	-1.14	-0.90
Pest	0.12	-1.26	-3.17	2.70	3.06
Fejér	-0.41	0.15	-1.42	-0.24	0.85
Somogy	-0.61	0.01	-0.50	-2.11	0.06
Bács-Kiskun	-0.80	-3.88	-0.84	1.74	0.71
Jász-Nagykun-Sz.	-0.94	-0.40	-4.82	3.01	-1.01
Szabolcs-Sz-Bereg	-1.42	-2.67	-1.61	3.16	-11.84
Veszprém	-1.67	-1.24	-5.55	-1.62	0.99
Vas	-2.09	-2.64	-0.06	-5.99	9.01
Heves	-2.11	0.81	-3.80	-2.03	-5.72
Nógrád	-2.31	-3.92	-2.02	1.05	-8.37
Békés	-2.83	-2.64	-5.40	1.46	-2.92
Borsod-Ab.-Zemplén	-3.38	-0.72	-3.97	-3.00	-13.49

Forrás: Vállalati mérlegbeszámolók alapján

A vállalatok csak négy megyében vezetik a jövedelmezőségi rangsort, míg a szövetkezetek egyetlen térségben sem. A gazdálkodási formák jövedelmezőségi pozíciója területi metszetben azonban nem teljesen sémaszerű, hisz négy megyében a részvénytársaságok, kettőben pedig a kft-k jövedelmezőségi mutatója a legalacsonyabb. A gazdasági társaságok javára összességében regionálisan is megmutatkozó jövedelmezőségi előny azt valószínűsíti, hogy azok a térségek, ahol ezek a szervezetek koncentrálódnak (lásd az előző fejezetben, a gazdaság társaságok száma és sűrűsége alapján felrajzolt térszerkezetet) ott nem pusztán a szervezeti átalakulás tart előbbre, hanem a jövedelemtermelő képesség is magasabb.

Ezt igazolja az a térszerkezet, ami a nagyrégiók<sup>5</sup> illetve a megyék összehasonlítása alapján rajzolódik ki. A nettó árbevételre vetített eredmény mutatója alapján – hasonlóképp a gazdasági társaságok koncentrációjához – a központi és a nyugati országrész összességében előnyben van a keleti s különösen az északi országrészhez viszonyítva.

Az északi országrész különösen kritikus helyzetű, mindhárom megyében szinte minden gazdálkodási forma veszteséges volt 1991-ben. Ez azt mutatja, hogy az az itt jelentkező ágazati depresszió (kohászat, bányászat) és az elmaradottság (mezőgazdaság) pusztán szervezeti átalakulással önmagában nem oldódik fel. Észak-Magyarország esetében még annak is tanúi lehetünk, hogy a válságágazatok külföldi tőkebevonással sem állíthatók talpra, hiába viszonylag magas a térségben a külföldi tőke volumene, az adott termelési szerkezet így sem életképes.

Tovább vizsgálva a megyei jellemzőket feltűnik az is, hogy a legnagyobb vidéki regionális központok megyéi (Borsod–Abaúj–Zemplén kivéve) mind a pozitív jövedelmezőségű megyék közé tartoznak (Győr–Moson–Sopron, Baranya, Hajdú–Bihar, Csongrád), ami egyenes következménye annak, hogy e nagyvárosokban koncentrálódnak az új gazdasági társaságok. A vizsgált gazdálkodói kör megyei szintű jövedelmezőségi különbségeiben is megjelenik tehát az összes lényeges magyarországi megosztó regionális dimenzió: *a főváros – vidék kettősség, a kelet – nyugat reláció és a településhierarchia hatása*. (A több tekintetben kedvező helyzetben lévő Vas megye jövedelmezőségi helyzetét nagyban rontotta 1991-ben az, hogy a General Motors beruházási fázisban lévő létesítménye, lényegében árbevétel nélkül milliárdos nagyságrendű veszteséget mutatott ki. 1992-től épp ez a kft lehet a megye legfontosabb gazdasági egysége).

Az összességében is alacsony jövedelmezőség mögött az a tény is meghúzódik, hogy 1991-ben a vizsgált vállalati körben a gazdálkodók több, mint 40%-a veszteséges volt. Érdekes sajátosság ugyanakkor az, hogy a veszteséges vállalkozások arányában viszonylag csekélyek a különbségek az egyes térségek között, s nem mutatható ki jellegzetes területi szerkezet sem. Ezt a kiegyenlítettséget elsősorban az eredményezi, hogy a legnagyobb szervezetcsoport, a korlátolt felelősségi társaságok esetében szinte egységesen 40–50% közötti a veszteséget kimutatók aránya. A vegyesvállalatok között is növekszik a veszteségesek száma.<sup>6</sup> Természetesen az abszolút számokat tekintve

<sup>5</sup> Kovács Cs. 1992a

<sup>6</sup> Meskó A. 1991.

ez esetben is minőségi különbségekről van szó, Budapesten ugyanis fly módon mintegy 9 ezer nyereséges kft-t találunk, míg a teljesen hasonló aránnyal rendelkező Tolna megyében csak háromszázat. A veszteséges cégek aránya 39 és 49% között szóródik a megyékben, s 40% alatt Vas megyében és Borsod–Abaúj–Zemplénben, 45 százalék felett pedig Csongrádban, Zalában és Győr–Moson–Sopron megyékben van. Ezek az adatok hasonló folyamatra mutatnak rá, mint a munkanélküliség terjedésének jellemzői: a válságjelenségek szétterülnek az országban, s a regionális differenciáltság ma nem elsősorban ezek mentén, hanem a megújulás mutatóiban (új szervezetek száma, külföldi tőke jelenléte) erősödik.

Ha a veszteséges cégeket szervezeti formák és ágazatok szerint is megvizsgáljuk a legkritikusabb helyzetűnek a mezőgazdaság szövetkezeti szektora bizonyul, amelyben éles negatív fordulat zajlott le 1991-ben.

Ez a szervezeti kör a regionális fejlődés szempontjából azért is külön kiemelésre érdemes, mert bizonyíthatóan a mezőgazdasági termelőszövetkezetek és a hozzájuk kapcsolódó, ipari, építési és szolgáltató melléktevékenység, valamint a háztáji kistermelés prosperitása volt két évtizeden keresztül, a hatvanas évek közepétől a nyolcvanas évek közepéig, az egyik legfontosabb tényezője a jövedelmek, az életkörülmények térségi és települési közeledésének az országban.

Míg 1989-ben az 1343 mezőgazdasági szövetkezetből még csak 225, 1990-ben 1367 szervezet közül 377, addig 1991-ben 1418 mezőgazdasági szövetkezet közül már 870 volt veszteséges (azaz több, mint 60%-uk). Ezek az arányok – amelyek elsősorban az agrártermékek iránti hazai és külső fizetőképes kereslet visszaesésével, a termelési költségek árinflációjának ugrásszerű emelkedésével és az állami támogatások radikális csökkenésével függnek össze – a magyar agrártérségekben, a falvakban kritikus helyzetet jeleznek. A mezőgazdaságban ma már láthatóan csak 1993-ben tetőző tulajdonrendezés – a termőföld visszajuttatása magánkézbe – ugyanis önmagában e tényeken nem változtat. A legújabb felmérések szerint a termelőszövetkezeti földterületek csak mintegy 20%-án terveznek a magántulajdonosok egyéni gazdálkodást, a túlnyomó többség a tulajdonába kerülő földet szövetkezeti keretekben kívánja művelni, s elsősorban épp azokban a térségekben, ahol a termelési adottságok és a gazdasági helyzet a legkedvezőtlenebb. A falusi térségekre a megrendült agrárszféra mellett rázúdul a városi nagyipar krízise is, ami elsőként a falvakból ingázó, általában alacsony képzettségű munkaerőt építi le. Az agrárszféra, a falusi településkör gazdasági megrendülésével van összefüggésben az a tény is, hogy az 1992 első három negyedében csőd eljárás alá vont gazdálkodók közül minden negyedik községi szervezet volt, szemben az új szervezetek alakulásával, amelyben a községek részaránya ennek csupán fele. (A főváros esetében épp fordított a reláció).

A térségi gazdálkodási eredmények elemzése során, hasonlóképp a munkanélküliség és a társaságalakulások regionális jellemzőinek összekapcsolásához, elvégeztünk egy olyan vizsgálatot, amelyben a 178 városkörzet szintjén összevetettük a gazdasági társaságok sűrűségét a körzeti székhelyű gazdaság jövedelmezőségével, amit a nettó árbevételre vetített eredmény mutatójával mértünk (2. táblázat).

2. táblázat: A szervezeti átalakulás és a jövedelmezőség térségi kapcsolata

Megyék	A városkörzetek száma, ahol a gazdasági társaságok sűrűsége sok vagy átlagos			
	és		jөvedelmezősége	
	a körzeti gazdaság pozitív	negatív	pozitív	negatív
Budapest	1	—	—	—
Pest	6	3	3	3
Központ	7	3	3	3
Baranya	1	—	1	3
Fejér	1	2	1	3
Győr-Moson-Sopron	2	1	1	1
Komárom-Esztergom	5	1	—	2
Somogy	2	3	3	3
Tolna	1	1	5	—
Vas	1	1	2	3
Veszprém	1	3	1	4
Zala	3	1	—	3
Dunántúl	17	13	14	22
Bács-Kiskun	1	5	3	2
Békés	—	2	1	9
Csongrád	1	—	2	4
Hajdú-Bihar	1	—	6	6
Jász-Nagykun-Sz.	—	1	4	8
Szabolcs-Sz.-B.	—	1	3	8
Alföld	3	9	19	37
Borsod-Abaúj-Z.	—	1	1	13
Heves	—	1	—	6
Nógrád	—	4	1	1
Észak-Magyarország	—	6	2	20
Együtt	27	31	38	82

A körzeteket négy csoportba (típusba) sorolva fly módon a strukturális, szervezeti átalakulás és az aktuális térségi jөvedelmezőség kapcsolata tárul fel regionális szinten. A vizsgálat szerint megállapítható, hogy a legnépesebb városkörzet-csoportot azok a körzetek alkotják, amelyekben mind a szervezeti átalakulás dinamikája, mind a helyi gazdaság jөvedelmezősége alacsony (78 körzet), míg az ellentétes póluson 27 olyan körzet van, ahol viszonylag nagy a gazdasági társaságok sűrűsége, s pozitív (bár, mint arra utaltunk, rendkívül alacsony) a gazdálkodás eredményessége. A fennmaradó két körzettípust egyrészt azok a városkörzetek alkotják, ahol a jelentős társaságsűrűség veszteséggel párosul (31 ilyen körzet van), illetve még csak nagyon a kezdetén tart a szervezeti átrendeződés, miközben a helyi gazdaság pozitív eredményességet mutat (38 városkörzet). Ebbe a csoportba több vidéki nagyvállalati centrum (pl. Paks, Tiszaújváros) tartozik. Mindkét körzettípásban jelentős belső térségi instabilitásra következtethetünk vagy az új szervezetek hiánya, vagy az alacsony jөvedelmezőség miatt.

Helyzetük azért természetesen kedvezőbb, mint a mindkét szempontból negatív helyzetben lévő, legnépesebb körzetcsoporthé.

Ez a tipizálás is megerősíti a korábbiakban jelzett alapvető regionális jellemzőket. Élesen elkülönül egymástól egyrészt a központi országrész és a Dunántúl, illetve az Alföld és méginkább Észak–Magyarország. A huszonhét, mindkét szempontból (viszonylag) kedvező helyzetűnek minősülő városkörzet közé egyetlen északi megyebeli sem került, s csupán három alföldi (Tiszakécske, Szeged, Debrecen). Igaz ugyanakkor az is, hogy a Dunántúl sem differenciálatlan, hisz több megyéből csupán egy-egy körzet kerül ide (Pécs, Dunaujváros, Tolna, Kőszeg, Balatonalmádi). Népesebb körzetcsoporttal csak Komárom és Pest megyében találkozhatunk. Somogy, Fejér és Zala azzal tűnik ki, hogy körzetszinten erősen polarizált, de tulajdonképp Pest megyével is ez a helyzet. Az Alföld megyéi közül Bács–Kiskun alkot sajátos egységet, itt több körzetben a nagy társaságsűrűség nagyon alacsony aktuális eredményességgel párosul, az északi országrészben hasonló karakterű Nógrád megye. Egyértelműen jelzi ez a közelítés is a legkritikusabb három alföldi megyét, Békést, Szolnokot, Szabolcsot.

## 6. A gazdasági folyamatok regionális szintézise

A rendelkezésre álló gazdaságstatisztikai információk alapján egy instabil gazdaság regionális képe rajzolódik ki, új „pályakezdő” szereplőkkel. Az instabilitás egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a térségek gazdasági jellemzőiben nincs szoros együttmozgás, ugyanazon térségen belül a különböző gazdálkodási formákban és ágazatokban, lényegében egymás mellett működő gazdálkodók esetében nagyon eltérő – kedvező és kedvezőtlen – jellemzőkkel találkozhatunk. Legbizonytalanabb a gazdálkodás eredményességének, jövedelmezőségének megítélése, miközben a gazdasági átalakulás alapvető strukturális jellemzői (új szervezeti formák, külföldi tőke jelenléte) határozott regionalizmust jeleznek. Az instabilitás időben is igaz, egyik évről a másikra egy-egy kisebb térségben, városban radikális fordulat következhet be (például egy-egy meghatározó szerepű nagyvállalat csődje vagy a mezőgazdaság szétzilálódása hatására).

A gazdaság térbeli folyamatainak összegző értékelésére hazánkban nem áll rendelkezésre szintetikus tartalmú értékmutató. Ma lényegében csak arra van lehetőség, hogy a mérlegbeszámolót készített gazdálkodók által előállított GDP fajlagosait, székhely szerint számszerűsítsük. Ez a mutató rendkívül nagy szóródású, s elsődlegesen a nagyvárosi térségek nagy értéktermelő potenciálját tükrözi.<sup>7</sup>

A részleteiben elemzett gazdasági folyamatok összegző regionális értékeléséhez ezért – módszertani segédeszközként – megyei majd városkörzeti adatokkal, több fázisban faktoranalízist végeztünk. E vizsgálatban a gazdasági társaságok sűrűségi mutatója, a vegyesvállalatok aránya, a munkanélküliség és az adóköteles jövedelmek alapján komplex mutatót (e változók információtartalmának több mint 70 százalékát tömörítő főfaktort) számítottunk (3. táblázat). E mennyiségi alapú osztályozás eredményeire támaszkodva – városkörzeti szinten – meghatározhatók a gazdasági térségtípusok mai rendszerének fő vonásai is. Ezek tartalma értelmezése kapcsán nem pusztán a fentiekben említett gazdasági instabilitás, az alig követhető gyorsaságú és hatásrend-

<sup>7</sup> Nemes Nagy J. 1992.

szerű mozgások nehezítik meg a kutató helyzetét a végső következtetések levonásakor, hanem a gazdasági krízis maga is. A GDP 1991. évi 10 százalékos, s az 1992-re előrejelzett újabb 5 százalékos csökkenése tükrében (nem említve más krízisjegyeket) különösen nehéz gazdasági dinamizmusról, kedvező helyzetű térségekről beszélni. Ezek a minősítések ma leginkább csak relatíve kedvező pozíciót jeleznek, illetve egy remélt pozitív minősítést előlegeznek meg.

3. táblázat: A megyék gazdasági helyzetét jellemző mutatók (1991/92)

Megyék	Gazdasági társaságok sűrűsége (g. társ./ 10 ezer fő) 1991. dec.	Vegyességvállalatok <sup>xx</sup> aránya (%) 1991	Adóköteles jövedelmek egy lakosra (ezer Ft) 1991	Munkanélküliségi ráta (%) 1992. júl.	„Gazdasági egészség” <sup>xxx</sup>
Budapest	120.04	26.84	125.13	4.9	3.15
Győr-Moson-Sopron	59.33	24.19	81.30	7.4	0.98
Vas	37.29	24.27	81.73	7.8	0.65
Komárom-Esztergom	67.57	16.43	89.16	12.6	0.49
Pest	56.78	16.79	81.68	8.6	0.48
Zala	59.14	14.64	79.23	8.1	0.38
Veszprém	49.04	18.06	84.88	10.3	0.38
Fejér	57.20	12.50	91.18	11.2	0.27
Somogy	53.61	14.66	71.34	8.7	0.08
Csongrád	41.06	16.63	79.36	10.3	0.06
Baranya	52.67	16.35	77.01	11.8	0.06
Bács-Kiskun	52.63	17.08	67.22	14.1	-0.28
Tolna	39.97	13.37	77.81	12.5	-0.32
Hajdú-Bihar	41.68	10.80	71.39	11.5	-0.50
Heves	38.31 <sup>xxx</sup>	11.62	70.01	13.6	-0.68
Jász-Nagykun-Szolnok	37.00	10.12	73.97	15.1	-0.80
Nógrád	50.06	10.38	71.88	17.7	-0.83
Békés	33.80	10.68	68.91	13.7	-0.83
Borsod-Abaúj-Zemplén	43.47	8.26	72.34	18.2	-1.06
Szabolcs-Szatmár-Bereg	31.68	7.60	57.73	19.5	-1.68
Együtt	61.20	19.70	84.90	10.1	0.00

<sup>x</sup> A négy mutatóval végzett faktor-analízis első főfaktorértékei (78,2%-os magyarázóerő)

<sup>xx</sup> Mérlegbeszámolót készített vállalatok

<sup>xxx</sup> Becsült érték

A formálódó piacgazdaság regionális folyamatai – térbeli differenciáló, illetve kiegyenlítő hatásaik következtében – átalakítják, módosítják a gazdaság térbeli tagozódásának kialakult rendszerét.

Miközben e folyamatoknak kétségtelenül domináns eleme a területi differenciálódás, illetve összességében a területi különbségek irányába mutat a folyamatok végső eredője, egy sajátos kettősségnek lehetünk tanúi.

E kettősség összegezve úgy fogalmazható meg, hogy miközben a *válságjelenségek folyamatos térbeli szétterülésének* folyamatai zajlanak (legpregnansabban ez a munka-

nélküliség alakulásában érhető tetten, de ez jellemzi sok tekintetben a gazdasági eredményesség térszerkezetét is, a veszteséges gazdálkodók számában, arányában alig mutatkoznak térbeli különbségek), ugyanakkor a gazdasági megújulás, a dinamikus elemek térszerkezetében éles polarizáció, markáns regionális megosztottság tapasztalható. Jól jelzi ezt az újonnan alakult gazdasági társaságok térbeli, települési megoszlása, a külföldi tőke, a vegyesvállalatok koncentrációja, de a lakossági devizamegtakarítások szóródása is.<sup>8</sup>

### 6.1. Települési egyenlőtlenségek

Az említett folyamatok eredményeként határozott polarizálódás mutatható ki a főváros és a vidék viszonylatában. A gazdaság szinte minden elemében éles ez a kettősség, szinte modellszerű centrum – periféria viszonyrendszert formálva. E relációban jelenik meg legnyilvánvalóbban a gazdasági struktúra dinamikahordozó elemeinek térbeli szelektivitása.

A főváros és a vidék gazdasági karakterében, fejlettségi jellemzőiben, a prognosztizálható további fejlődés esélykülönbségeiben nyíló olló a vidék egészét tekintve egy sajátos – negatív – kiegyenlítődési folyamattal jár együtt. Ez elsődlegesen a korábbi időszak fejlettnek minősülő vidéki térségeinek – legnyilvánvalóbban a DNY–ÉK-i ipari tengelynek – strukturális válságával, depressziós jegyeivel összefüggő „lefelé nivellálódásával” kapcsolatos. (A vidéken belüli homogenizálódást – egyebek mellett – a vidéki adóköteles jövedelmek szóródásának csökkenése is mutatja<sup>9</sup>, miközben országosan növekvő jövedelemegyenlőtlenségek mérhetők).

Bár a főváros (és környéke) preferált helyzetéhez képest kevésbé nyilvánvaló, mégis jól dokumentálható tény a legnagyobb vidéki városok, sokfunkciós centrumok érzékletes kiemelkedése saját lokális és regionális környezetükből. Ez a piaci alapú gazdasági bázison újjászerveződő településhierarchizáltság egyik világos ténye. A gazdasági tartalmú települési tagozódás jövője ma még csak nagy bizonytalansággal jelezhető előre. A kulcskérdés itt az agrárgazdaság, amelynek jelenlegi helyzete aktuálisan éles válságszituációt jelez a falusi településkörben, azaz ugyancsak az éles települési tagoltság tendenciáját jelzi. A településhierarchia szigorú lépcsőzetességében a mai gazdasági jellemzők tekintetében is „szabálysértő” elemek a nagyvárosi agglomerációk felértékelődött helyzetű települései. (Ezek valójában csak „pszeudo-önálló” települések, az adott központokkal együtt alkotnak egy-egy valóságos térbeli együttest, települést). Ma még sajátos településcsoportot alkot az a néhány nagyipari centrum (Paks, Tiszaújváros, Dunaújváros, Százhalombatta, Martfű illetve más ágazati tartalommal, de hasonló karakterrel Záhony), ahol a korábbi időszakban kiépített gazdaság máig még alapvetően megtartotta jelentős jövedelem- és exporttermelő súlyát.

A települési egyenlőtlenségek kapcsán kell felhívni a figyelmet arra, hogy a fővárosban – s kevésbé élesen ugyan, de a többi nagyvárosban is – élesedő, gazdasági alapú belső szegregáció zajlik az újjáéledő City, a jólszituált polgárok lakónegyedei illetve a belső slumok és a városi perifériák között.

<sup>8</sup> Lengyel I. 1992.

<sup>9</sup> Kovács Cs. 1992b.

## 6.2 Regionális tagoltság, térségtípusok

A regionális megosztottságnak alapvető eleme a fent már említett főváros – vidék kettősség, emellett azonban a települési tagoltságból eredő különbségeken túlmutató regionális egyenlőtlenségek formálódnak.

A kiépülő piacgazdaság legnyilvánvalóbban a *nyugati és a keleti országrész* közötti – mély történelmi és társadalompszichológiai gyökerű, de az elmúlt évtizedekben kétségtelenül halványodó – megosztottságot éleszti újjá.

Már megyei szintű összegző értékelésben is egyértelműen kimutatható a két országrész közötti szintkülönbség. Egyértelmű a Tiszától Keletre fekvő országrész relatív elmaradottsága, amihez – a közelmúlthoz képest – tulajdonképpen új elemként kapcsolódik a három északi megye, amely még az alföldi térségnél is összességében súlyosabb és összetettebb válságtüneteket mutat (Észak – Magyarország vállalatai 1991-ben összességükben csak veszteséget termeltek). Az ipari tengely mára kettétört, északkeleti része alapjaiban erodálódott, a dunántúli „féltengelyen” is nagy rozsdafoltok éktelenkednek. A nyugati országrész előnye négy nagyobb regionális szegmensből tevődik össze: a felértékelődött határ menti zóna, illetve a régió nagyvárosainak dinamikájából, a Balaton idegenforgalmi vonzerejéből és a fővárosból nyugati irányban kinyúló fejlődési csápokból.

A feldolgozott gazdasági információkból az is megállapítható, hogy a *Duna vonala* a gazdasági rendszerváltozás pozitív elemeinek fontos kristályosodási tengelye.

Az itt leltárba vett – relatív értelemben kedvező helyzetű, dinamizálódó – térségek azok, amelyek a piacgazdaság öntörvényei szerinti mozgásokban a legjobb esélyekkel rendelkeznek, adottságaik és máig elért pozícióik bázisán.

A gazdasági átalakulás folyamatában több térség érzékletes előrehaladást mutat, miközben sokasodó válságjelenségekkel is terhes, gazdaságának jellege, karaktere nem tekinthető kialakultnak, jövője többesélyes. Ilyen *instabil városias régiók* a kisebb megyeszékhelyek és a nagyobb alföldi mezővárosok körzetei, valamint a fővároshoz keleti irányba kapcsolódó térségek.

E térségek a különböző gazdasági, fejlettségi dimenziók mentén nagyon inkonzisztens pozíciókat foglalnak el, talán ezekre mondható el leginkább, hogy jövőjük legnagyobb mértékben függ a helyi erő és erőforrások aktivizálódásától, innovatív erejétől.

Hasonlóan a viszonylag kedvezőbb pozíciójú térségekhez, többelemű a kritikus helyzetű térségek regionalizmusa is, amelyek egyes szegmensei átnyúlnak a Duna jobb partjára is, bár nagy összefüggő zónáik a keleti országrészben találhatóak. Az elmaradott, döntően agrárjellegű, magas munkanélküliséggel sújtott, a külföldi tőke által máig még alig érintett *külső, határ menti periferia* a Dunántúl déli peremétől – csak egy-egy határ menti nagyváros pozitív hatása miatt nem teljesen folytonos zónaként – húzódik az északkeleti országrész irányába, ahol Szabolcs és Borsod nagykiterjedésű válságtérségében „teljesedik ki”.

E zónához Borsodtól Zaláig húzódva kapcsolódik a korábbi ipari tengely tényleges *depresszióba* süllyedt, illetve depresszióveszélyes térsége, megtűzdelve a gazdasági rendszerváltozás kihívásainak – nem pusztán materiális, hanem sajnálatos mentális deformációk miatt is – talán legkevésbé megfelelni képes „szocialista városokkal”.

A gazdasági jellemzők analízise egyértelműen jelzi, hogy a perifériák nem korlátozódnak a szó szoros értelmében vett földrajzi peremekre, hanem az ország belső térségeiben is fellelhetők. Ezek a *belső perifériák* – jellemzően kisvárosi központokkal, a Dunántúlon megyehatárok mentén<sup>10</sup> – a hatásos nagyságot elérő városi vonzerő hiánya és a mezőgazdaság válsága miatt hasonló, bár kevésbé kritikus gazdasági – társadalmi jellemzőkkel rendelkeznek, mint a többi válságtérség. Miközben számukra esélytöbbletet jelenthet a kedvezőbb földrajzi pozíció és a legközelebbi nagyvárosok kisugárzó illetve vonzó ereje, esetükben is alapvető fontosságú az, hogy a mezőgazdaság képes-e megújulni.

A válságtérségek mai helyzete egyértelműen jelzi a hatásos regionális politika, benne az állami szerepvállalás szükségességét. Nem lehet ugyanakkor eléggé hangsúlyozni azt, hogy a mai kritikus helyzetű térségek jövőjét is alapvetően az átfogó és általános gazdasági és társadalmi folyamatok, szabályozás hatásai formálják, s még a legátgondoltabb, forrásgazdag regionális politika is csak korrekciós, stimuláló szerepet játszhat.

A jelenlegi térségi gazdasági arányok és mozgások – s a regionális fejlesztésre rendelkezésre álló erőforrások és intézmények korlátai – azt valószínűsítik, hogy a mai válságtérségek (elmaradott agrár régiók, nehézipari depressziós zónák, egyoldalú ipari szerkezetű városok, az ország keleti periférikus régiói) helyzetük jobbrafordulását az ország egészére kiterjedő gazdasági fellendüléstől várhatják. Ahhoz azonban, hogy e térségekben is érzékelhető gazdasági fejlődés indulhasson el, tartósan 5–6%-os országos növekedési ütemre lenne szükség. Csak ilyen növekedés mellett valószínűsíthető ugyanis az, hogy az adottságaik, a tanulmányban is érzékeltetett gazdaságszerkezeti előnyeik alapján az átlagnál gyorsabb fejlődésre képes térségek gazdaságának már érzékelhető vonzása és kisugárzó hatása legyen, s a mai lemaradó régiókban is meginduljon a belső növekedés.

## IRODALOM

- Cégekatalógus 1992 Magyarország I–II, Hírlapkiadó, Bp. 1992, 1698p.
- CSÉFALVAY Z. – NIKODÉMUS A. 1991: A tervtől a piacig. *Valóság* 2., 11–21.pp.
- A gazdálkodók várakozásai 1992 elején, Gazdaságkutató Intézet, Budapest 1992, 27p
- KOVÁCS CS. 1992a: A gazdasági szervezetek székhelye szerinti regionális változások, (kézirat) 33p.
- KOVÁCS CS. 1992b: Települési és regionális jövedelemegyenlőtlenségek változása 1988 és 1992 között, (kézirat) 44p.
- LENGYEL I. 1992: A lakossági megtakarítások területi jellemzői, (kézirat) 32p.
- MESKÓ A. 1991: Szaporodnak a veszteségek (a külföldi érdekeltségű vállalatok működése). *Bankszemle* 6., 19–33.pp.
- NEMES NAGY J. 1992: A GDP területi számbavételének lehetőségei Magyarországon, (kézirat) 20p.

<sup>10</sup> Rechnitzer J. 1992.

- NEMES NAGY J. – RUTTKAY É. 1991: Rural and urban forms of private enterprises in Hungary (In: Horváth Gy. (ed.): *Regional policy and local governments*, Centre for Regional Studies, Pécs, 163–173 pp.)
- RECHNITZER J. 1992: Térszerkezeti változások a Felső-Dunántúlon. *Comitatus* 5., 3–6 pp.
- SCHWERTNER J. 1992: A regionális munkaerőpiaci helyzet, (kézirat), 82p.

## REGIONAL TENDENCIES IN THE BORNING MARKET ECONOMY

József NEMES-NAGY

The available statistical data on the economy outline the picture of a regionally instable economy, with many new actors who are in the initial phase of their "career". Instability, on the one hand, is expressed in the fact that the economic characteristics of the regions do not change in close correlation with each other. Consequently, the different forms of the economy and the different economic sectors show highly different characteristics, both positive and negative, within the very same region. Judging the success and profitability of economic activities is the most uncertain. Parallel with it, clear regionalism is characteristic of the structure of economic transformation as well (new organizational forms, presence of foreign capital). Instability is also true timewise. From one year to another, dramatic changes may take place in a smaller region or in a town (for example, as a result of the bankruptcy of a decisive large company, the disintegration of a large agricultural enterprise).

However, the tendencies analyzed in the study seem to prove that the transformation into market economy is coupled with increasing regional differentiation at each significant regional level; in the relationship between the capital city and the rural areas, the Western and the Eastern parts of the country, and the relationship between the large towns and the villages. The process and the tendency of differentiation cannot primarily be caught in the crisis symptoms, but rather in the elements of renewal and economic modernization. As a regional system of institutions capable of influencing these tendencies has not been formed and developed yet, the resources controlling the zones of crisis are not available in the extent required. Consequently, no factors are traceable that could change the process of differentiation in the short run. The actual regional economic proportions and changes make us believe that the present zones of crisis (underdeveloped agricultural regions, depressional zones of heavy industry, towns with one-sided industrial structure, the peripheral regions of the Eastern part of the country) can expect the betterment of their conditions only from an overall economic prosperity. However, a lasting, 5-6% rate of overall national development would have been required in order to make the changes sensed in the depressed regions as well. This is the pace of development that facilitates the regions capable of faster growth to exert their positive influence on the backward regions, and to generate development in those regions as well.

# A MEZŐGAZDASÁGI TERMELÉS SZERVEZETI STRUKTÚRÁJA ÉS JÖVEDELMEZŐSÉGE TÁJKÖRZETENKÉNT

KOVÁCS CSABA

## Bevezetés

1988 után, a gazdasági társaságokról, majd a szövetkezetekről szóló törvények hatályba lépését követően a mezőgazdaságban is elkezdődött a gazdálkodás szervezeti formája szerinti és a tulajdoni átalakulás folyamata. Ezek a változások olyan belső és külső körülmények között zajlottak, amelyek következtében csökkent a mezőgazdasági szervezetek termelésének, kibocsátásának volumene és gazdálkodásuk eredményessége, ami megnehezítette az átalakulás eddigi folyamatát és kedvezőtlen körülményeket jelent az új formák és tulajdoni viszonyok kibontakozása és a régiók lebontása nézőpontjából is.

A mezőgazdasági szervezetek termelésének volumene és tevékenységük eredményessége már 1990-ben is visszaesett az előző évihez képest. Ezek a jelenségek 1991-ben megismétlődtek, általánossá váltak és elmélyültek.

1991-ben a mezőgazdasági szervezetek 90%-ában romlott a gazdasági tevékenység eredményessége. Országos méretekben és átlagosan veszteséges lett a szervezetek tevékenységének egésze, s ezen belül a mezőgazdasági alaptevékenység és a nem mezőgazdasági kiegészítő tevékenység is. Veszteséges lett a növénytermelés, fokozódott az állattenyésztés vesztesége és negatív előjelű eredményt produkáltak az alaptevékenység más formái is. A kiegészítő tevékenység többféle fajtája is veszteséggel zárta az 1991. évet, egyes fajtái azonban nyereségesek maradtak. Veszteségesek lettek az állami vállalatok, a szövetkezetek és a gazdasági társaságok csoportjai is.

Az előbbiekkal összhangban alakult a nyereség és a veszteség viszonya területi nézőpontból. 1991-ben az ország 9 mezőgazdasági termelési nagytája közül csak 1-ben volt több a nyereség mennyisége a veszteség tömegénél. 19 megye közül a nyereség összege csak 1 megyében (Tolna) haladta meg a veszteség összegét. Egyedül a budapesti mezőgazdasági szervezetek voltak képesek arra, hogy az 1990. évi veszteségtöbbletből 1991-ben nyereségtöbbletbe menjenek át.

Az ország 36 mezőgazdasági mezőkörfzete közül csak 3 volt átlagosan nyereséges, a 82 mikrokörfzete közül pedig csak 8. Ez utóbbiak felének vagyonarányos mérleg szerinti eredménye 1% alatt maradt.

A veszteségesség általánossá válásának általános okai voltak. Ezekre vonatkozóan az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet végzett számításokat a vizsgált szervezetek országos egészére, a gazdálkodási formákra és a tevékenységek fő formáira nézve.<sup>1</sup>

Az egyik általános ok a piacok beszűkülése és ennek következtében a kibocsátás volumenének csökkenése több vonatkozásban.

A vizsgált szervezetek egésze bruttó termelésének volumene 1991-ben 13–14%-kal csökkent. Az árbevétel 90%-át adó nagyszervezetek (az egyenként 250 millió Ft feletti árbevételt elérő, hagyományos kettős könyvvitelt vezető és részletes mérleg-beszámolót készítő vállalatok, szövetkezetek és gazdasági társaságok) termelésének volumene 16%-kal esett vissza. A 25–250 millió Ft árbevételt elérő, egyszerűsített kettős könyvvitelt vezető és egyszerűsített éves beszámolót készítő, közel 80%-ban gazdasági társaságokból összetevődő szervezetek csoportjában alig 10% körül növekedett a kibocsátás volumene, e szervezetek számának közel 60%-os növekedése mellett. (A különféle tevékenységek kibocsátásának volumenére nézve csak a nagyszervezetek-re készültek számítások.)

Az alaptevékenység termelési volumene 6%-kal esett vissza 1991-ben, az ún. kiegészítő tevékenységeké pedig mintegy 40%-kal<sup>2</sup>. A termelési volumen csökkenésének 82%-os része volt az alaptevékenység árbevételének visszaesésében. A kiegészítő tevékenységek körében a volumencsökkenés miatt elmaradt árbevétel 39%-kal volt több az árbevétel tényleges csökkenésénél, mivel az értékesítési átlagárak növekedtek.<sup>3</sup>

A növénytermelés volumene az aszályos 1990. évihez viszonyítva 1–2%-kal több volt a gabonafélék, az ipari növények és a szalastakarmányok rekordtermése következtében. Ennek ellenére a növénytermelés árbevétele visszaesett és veszteséges lett a gabonafélék árának mintegy 8%-os, a szőlő és a bor termelői árának ennél is nagyobb arányú csökkenése, valamint a növénytermelésben felhasznált ipari eredetű áruk és szolgáltatások árának növekedése következtében.<sup>4</sup>

Az állattenyésztés kibocsátásának volumene 13%-kal maradt el az 1990. évitől. Árbevétele 15 milliárd Ft-tal volt kevesebb, mint az előző évben, s ugyanennyivel lett több a vesztesége.<sup>5</sup>

Az egyéb alaptevékenység termelése lényegében az 1990. évi szinten maradt, de az értékesítésből származó árbevétel csökkent és a tevékenységek egésze is veszteséges volt.

<sup>1</sup> A mezőgazdasági vállalatok, vállalkozások gazdálkodásának főbb jellemzői 1991. évben. Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet Informatikai Igazgatóság, Budapest, 1992. június hó

<sup>2</sup> i.m. 6. old.

<sup>3</sup> i.m. 12. old.

<sup>4</sup> i.m. 9. és 10. old.

<sup>5</sup> i.m. 6., 11. és 17. old.

A fentiekből kitűnik, hogy az eredményromlás másik alapvető oka az árak alakulása. Ez az alaptevékenységet érintette súlyosan. A mezőgazdasági termékek értékesítési ára 1%-kal csökkent. Ezzel szemben a termelésük folyamatában felhasznált ipari anyagok és energiahordozók ára 35%-kal növekedett. Az alaptevékenységben az értékesítés árszintje 1991-ben 1–2%-kal volt alacsonyabb az előző évinél, az alaptevékenységben felhasznált ipari termékeké és szolgáltatásoké pedig 30%-kal volt magasabb<sup>6</sup>. Az agráröllő tehát igen erőteljesen szétnyílt. Az alaptevékenység ebből származó vesztesége 54–64 milliárd Ft-ot tett ki, 3,4–4-szer annyit, mint amennyit a termelés volumenének csökkenése okozott<sup>7</sup>.

A kiegészítő tevékenységek körében az értékesítési és a beszerzési árak emelkedése közel azonos arányú volt. Ebben a körben a volumencsökkenés volt az eredményromlás döntő oka.

Az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet fenti számítási eredményeit azért ismertettem, mert a vizsgált mezőgazdasági körzetek vonatkozásában nem állt módomban sem termelési volumen változást, sem agráröllőt számítani, noha nyilvánvaló, hogy a körzetek szintjén is ezek voltak az eredményesség módosulásának fő tényezői. Tényezői voltak az eredményesség körzetek közötti eltéréseinek is, mivel a termelés, a felhasználás és az értékesítés különböző szerkezete következtében mindegyik körzetnek megvolt a maga saját beszerzési és értékesítési árindexe és agráröllője.

Csak mérlegadatokkal rendelkezem. Ezekből azokat emeltem ki, amelyek jelzik a gazdálkodási forma és a tulajdonviszonyok változását, amelyekről feltételeztem, hogy területileg jellegzetesen differenciálódtak és szerepük volt az eredményesség területi különbözőségében, s úgy gondoltam, hogy a fejlődési lehetőségek nézőpontjából is lényegesek.

A kiemelt mérlegadatokat a KSH által korábban meghatározott mezőgazdasági tájörzetek<sup>8</sup> szerint vizsgáltam. Ez a térbeli kategorizálás mikro-, mezo- és makróörzetek szintjén is lehetővé teszi az itteni székhelyű mezőgazdasági szervezetek főbb gazdasági mutatóinak tanulmányozását. A munka kezdeti fázisában azonban azt tartottam célszerűnek, hogy először a 82 mikroörzet főbb jellemzőit ismerjem meg és ezeket ismertessem.

A vizsgálat az 1991. évi helyzet feltárására irányult. Jobb megértése érdekében azonban több vonatkozásban is kiterjedt az 1990. évi állapotokra és az ezekhez viszonyított változásokra.

A sok térbeli egységre és a két évre kiterjedő vizsgálatok szerteágazó volta miatt az egyes mikroörzetek mezőgazdasági szervezeteinek tevékenységét együttesen vizsgálom. Ezt megelőzően azonban bemutatom, hogy a különböző formákban tevékenykedő mezőgazdasági szervezetek milyen arányokat képviseltek az egyes mikroörzetekben, s ennek megfelelően milyen tulajdoni megoszlás jellemezte az egyes körzeteket.

<sup>6</sup> i.m. 6. és 10. old.

<sup>7</sup> i.m. 12. old.

<sup>8</sup> Területi számjelrendszer, 1990. Statisztikai kiadó Vállalat, Budapest, 1990. 12., 19., 20. old.

## Szervezeti és tulajdoni átalakulás

A vizsgált időszakban az átalakulási folyamatnak két lényeges mozzanata volt: az egyik a jogi személyiségű társaságok számának, arányának és alapítói vagyonának jelentős növekedése, a másik a szövetkezeti vagyon részbeni nevesítése, magántulajdonná változása.

1989 végén még csak 190 jogi személyiségű gazdasági társaság volt az országban, s alig a 10 %-át tették ki az összes jogi és nem jogi személyiségű mezőgazdasági szervezetnek. A 190 szervezetből 125 volt a korlátolt felelősségű társaságok száma. Az állami vállalatok és a szövetkezetek (vagy más jogi személyek) 51 közös vállalatot és 10 egyesülést tartottak fenn és 4 részvénytársaság működött. A közös vállalatok és egyesülések egy része már ilyen formában tevékenykedett 1989 előtt is.

A fenti szervezetek alapítói vagyonának értéke 18,3 milliárd Ft volt, a mezőgazdasági szervezetek alapítói tőkéjének 7,1%-a. A részvénytőke csak 2,8 milliárd Ft-ot tett ki, a korlátolt felelősségű társaságok törzstőkéje pedig csak 1,2 milliárd Ft-ot.

1991 végére a jogi személyiségű társaságok száma 1191-re növekedett és arányuk 39,5%-ra emelkedett. Alapítói tőkéjük mennyisége 30,7 milliárd Ft-ra, az 1989. évi 1,68-szorosára nőtt, de még mindig csak 9,8%-kal részesedtek az összes mezőgazdasági szervezet alapítói vagyonából. E jelenség közvetlen oka az volt, hogy 1990-ben és 1991-ben alakult részvénytársaságok és korlátolt felelősségű társaságok alapítói vagyonának átlagos nagysága csak 69%-a volt az 1989-ben már működő részvénytársaságok és korlátolt felelősségű társaságok átlagos alapítói vagyonának, s hogy az ilyen gazdasági társaságok alapítói vagyonának közel 1/3-a az átalakult egyesületek és közös vállalatok vagyonából származott. Az utóbbi gazdálkodási formákban tevékenykedő szervezetek vagyona az 1989. évi 14,3 milliárd Ft-ról 6,4 milliárd Ft-ra csökkent 1991-re.

A fentiek egyben azt is jelentik, hogy még 1991 végén is a szövetkezetek és az állami vállalatok kezében volt a mezőgazdasági szervezetek alapítói vagyonának túlnyomó része. Az összes alapítói vagyon 42,9%-a szövetkezeti (közös) vagyon volt, 23%-a pedig szövetkezeti tagok és alkalmazottak nevesített vagyona. Az állami vagyon részaránya 23%-ot tett ki. A közös vállalatok és az egyesületek 2%-kal részesedtek az összes alapítói vagyonból. Ennek 1%-a vagyonjegy formájában az állami vállalatok dolgozóinak tulajdonát képezte.

Az átalakulás folyamata területileg egyenlőtlen volt. Ennek egyik meghatározója a már 1989 előtt létező közös vállalatok és egyesületek és telephelyeinek elhelyezkedése, amely az 1989. év végén létező, a jogi személyiségű gazdasági társaságok központjainak mezőgazdasági körzetek szerinti megoszlásában még erősen éreztetheti hatását. (1. ábra)



1989 végén a 82 mezőgazdasági tájörzet közül 27-ben nem volt egyetlen jogi személyiségű gazdasági társaság sem, 19 körzetben pedig csak egy-egy volt belőlük. Egyes mezőgazdasági nagytájakban is jelentéktelen mennyiségben fordultak elő. A Kisalföldön 9, a Nyugat-magyarországi dombságon 5, a Dunántúli dombságon 6, a Mecsek vidékén 3, az Északi hegyvidéken 14, a Nyírségben 9 mezőgazdasági termelő vagy szolgáltató tevékenységet folytató jogi személyiségű gazdasági társaság működött. Nagyobb számban csak a Tisza–Kőrös menti és a Dunai alföld tájegységben (43–43), továbbá a Dunántúli középhegység területén (53) tevékenykedtek, ezen belül Budapesten és körzetében (35).

1990-ben még 13 olyan mezőgazdasági mikrokörzet volt, amelyben nem működött mezőgazdasági profilú gazdasági társaság, 1991-ben pedig már csak 7 körzetben. 1991-ben már egyes mikrokörzetekben is több gazdasági társaság fordult elő, mint 1989-ben abban a nagytájban, amelyhez tartoztak. A már említett nagytájakban 1991-ben legalább 4-szer annyi mezőgazdasági szervezet tevékenykedett jogi személyiségű gazdasági társaságok formájában, mint 1989-ben (Ormánság, Dunántúli középhegység), de a Nyírségben majdnem 12-szer annyi.

1989-ben olyan kevés mezőgazdasági szervezet működött az egyes mikrokörzetekben, hogy néhány új gazdasági társaság létrejötte lényegesen megemelte a mezőgazdasági szervezetek számát és ezeken belül a társaságok arányát.

1990-ben a vizsgált szervezetek 22%-a, 1991-ben közel 40%-a volt jogi személyiségű gazdasági társaság. 1990-ben 25, 1991-ben 26 mikrokörzetben értek el az országos átlagnál magasabb számarányt. Néhány mikrokörzetben (Hajdúság, Szarvasi körzet, Sárvíz környéke, Dunavölgy és a Pilis-budai hegyvidék) 1991-ben már 60% felett volt a gazdasági társaságok részaránya. A szélső értékek közötti távolság növekedése ellenére 1991-ben mérséklődött a mikrokörzetek közötti egyenlőtlenség a gazdasági társaságok aránya tekintetében.

A gazdasági társaságok részesedése a vizsgált szervezetek alapítói vagyonából a mikrokörzetek túlnyomó többségében jóval elmaradt a szervezetek számából való részesedésüktől. A gazdasági jelentőségük ezért közel sem volt olyan jelentős, mint a számarányuk.

22 mikrokörzetben a gazdasági társaságok részvény- és törzstőkéje nem érte el az itteni mezőgazdasági szervezetek alapítói vagyonának 1%-át sem, noha ezek a társaságok legalább 10%-át adták az összes szervezetnek. 2% alatt maradt az alapítói vagyonból való részesedés aránya 16 olyan mikrokörzetben, amelyben a gazdasági társaságok számaránya 20% felett volt. A 8%-ot sem haladta túl a részvény- és törzstőke részaránya az összes alapítói vagyonból 33 olyan mikrokörzetben, amelyben a gazdasági társaságok számaránya 30% felett volt, s csak 10 ilyen mikrokörzetben volt magasabb 8%-nál a részvény- és törzstőke aránya az itteni összes alapítói vagyonhoz képest.

Mindösszesen csak 13 volt azoknak a mikrokörzeteknek a száma, ahol a részvény- és törzstőke aránya 8%-a, vagy ennél nagyobb hányada volt a körzetben tevékenykedő mezőgazdasági szervezetek alapítói vagyonának. Ezek a következők voltak:

A mikroövezet megnevezése	A részvény- és törzstőke aránya (%)	A társaságok aránya (%)	A részvény- és törzstőke átlagos nagysága (mFt)
Vértes hegyvidék	8,0	38,5	16,2
Alsó Tisza völgye	8,5	41,2	13,1
Sárárk-Duna menti síkság	8,8	38,5	40,5
Szarvasi körzet	11,2	67,5	11,2
Békési síkság	11,7	43,6	33,7
Keszthelyi hegység környéke	12,2	53,7	7,2
Hajdúság	16,3	63,7	56,7
Sárvíz környéke	17,0	67,7	8,4
Hevesi Tisza vidék	20,3	24,0	92,0
Komáromi síkság	20,7	36,2	149,1
Gerecse-Pilis hegyvidék	38,0	47,1	146,1
Zselicség	44,8	50,0	87,6
Pilis-Budai hegyvidék	47,7	76,3	44,0

Amint a fenti számok jelzik, a társaságok viszonylag alacsony számarány mellett is komoly mértékben részesedhetnek az egyes körzetek mezőgazdasági szervezeteinek összes alapítói vagyonából, s magas szervezeti részarány mellett is viszonylag alacsony lehetett az alapítói vagyonból való részesedés.

A kiemelt 13 körzetben 402 jogi személyiségű gazdasági társaság működött, az összes ilyen társaság 34%-a, s az itteni székhelyű társaságokhoz tartozott az összes társaság alapítói 71%-a. Ezek közül 5 körzetben összpontosult a gazdasági társaságok 23%-a és az alapítói vagyonuk 61%-a (Hajdúság, Békési síkság, Komáromi síkság, Pilis-budai helyvidék és Gerecse-Pilis hegyvidék). A fővárost magában foglaló körzetben található a társaságok 14,6%-a és a társasági alapítói vagyon 24%-a. Az 5 körzet mindegyikében a részvénytőke dominál és milliárdos nagyságrendet képvisel, vagyis ezekben a körzetekben nagy cégek alakultak át részvénytársaságokká. A 39 mezőgazdasági profilú részvénytársaság közül 16-nak a szóbanforgó 13 körzetben volt a székhelye, s az utóbbi 5 körzetben 9 részvénytársaság működött 1991-ben.

Az előbbiekből részben az következik, hogy azokban a mikroövezetekben is az állami vállalatok, a szövetkezetek és közös vállalataik birtokolták az alapítói vagyon túlnyomó részét, amelyekben a részvénytársaságok és a korlátolt felelősségű társaságok számosságukat tekintve már megelőzték őket. Az is várható volt az előbbiekből, hogy a gazdasági társaságokká való átalakulás és jogelődök nélküli új gazdasági társaságok létrehozása a körzetek túlnyomó részében nem növelheti lényegesen a mezőgazdasági szervezetek alapítói vagyonának mennyiségét. Lényeges növekedésre csak néhány mikroövezetben került sor 1990 és 1991 vonatkozásában, a legnagyobb arányúra a Pilis-budai hegyvidéken (61%) ahol 1991-ben a részvénytőke mennyisége 110 millió Ft-ról ugrásszerűen 5161 millió Ft-ra emelkedett. Lényeges arányban növekedett az alapítói vagyon mennyisége Marcali hát és környéke körzetében (34,9%), Tiszazugban (25,9%) és az Észak-zalai dombság területén (20,9%), az állami vagyon valamilyen ok miatti gyarapodása következtében, továbbá az Alsó Tisza völgye körzetben (28,2%) más okok következtében. (Itt csak az "egyéb" vagyon és ezen belül a nevesített szövetkezeti vagyon növekedett nagy mértékben, miközben a közös

szövetkezeti vagyon változatlan maradt a mérlegbeszámolók szerint. Elképzelhető, hogy a nevesítés folyamán jelentősen felértékeltek a szövetkezeti vagyont.)

Külön is vizsgálat tárgyává tettem a szövetkezeteken belüli vagyonnevesítést, s összefüggést kerestem az egy foglalkoztatottra jutó nevesített vagyon körzetenkénti nagysága és a nevesített vagyon arányai között. Azt feltételeztem ugyanis, hogy a szövetkezeti dolgozók azokban a körzetekben voltak érdekeltőbbek a mielőbbi vagyonnevesítésben, ahol több vagyont írhatunk a nevükre. A regressziós számítások eredményei nem mutattak ki szoros kapcsolatot sem 1990, sem 1991 relációjában: az  $R^2$  értéke 1990-ben 0,5920, 1991-ben 0,5538 volt.

A szövetkezeti vagyon nevesítése 1992-ben teljesen befejeződik és a csőd eljárások, a felszámolások és a kényszerű vagy célszerű átalakulások következményeként lényegesen módosulni fognak a különböző gazdálkodási formák arányai a vizsgált mezőgazdasági tájörzetek túlnyomó részében. Ilyen szempontból az 1991. évi helyzet már túlhaladott, s csupán egy elhúzódó átmeneti időszak egyik esztendeje.

### A nettó árbevétel, és tevékenységek szerinti megoszlása

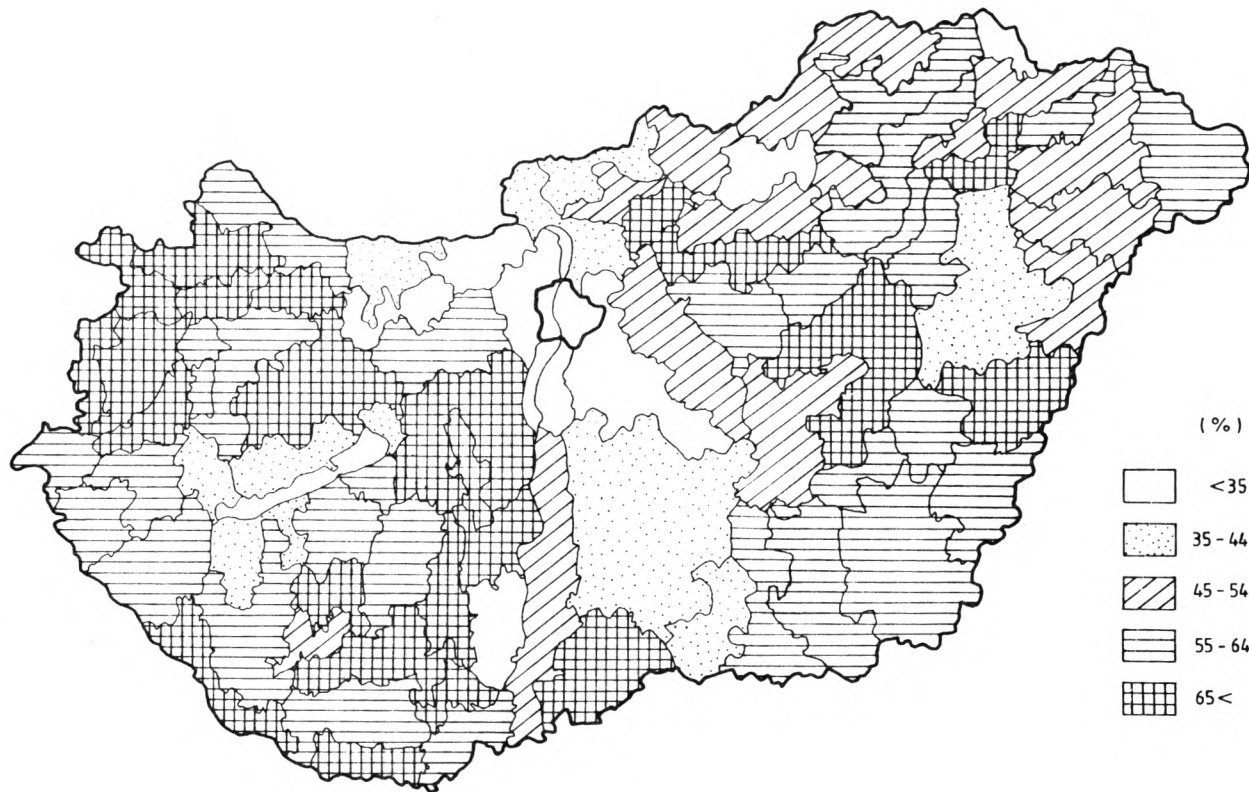
1991-ben a 82 mikrokörzet közül 73-ban csökkent a folyó áron számított nettó árbevétel, amit az esetek többségében az értékesítés volumenének visszaesése okozott. Módosultak az alaptevékenység és a kiegészítő tevékenység arányai, amelyek a nettó árbevételből való részesedés változásában is megnyilvánultak.

A mikrokörzetek száma az 1991. évi nettó árbevételnek az előző évihez viszonyított arányai szerint a következőképpen alakult:

Az 1991. évi árbevétel az 1990. évi százalékában	A mikrokörzetek száma
50 – 60	4
60 – 70	3
70 – 80	17
80 – 90	22
90 – 100	27
100 – 110	5
110 – 120	2
120 felett	2

A mezőgazdasági szervezetek által értékesített áruk és szolgáltatások árszínvonala 1991-ben országos átlagban csak 2–3%-kal lehetett magasabb, mint az előző évben. Az egyes mikrokörzetek esetében ennél magasabb és alacsonyabb is lehetett az értékesítési árak indexe az országostól eltérő árustruktúra következtében. Ilyen területi termelői árindexek hiánya miatt nem lehet megállapítani, hogy az egyes körzetekben milyen mértékben esett vissza az árutermelés volumene. Az azonban bizonyosnak vehető, hogy a körzetek többségében nem érte el az előző évi színvonalat, s az is feltételezhető, hogy az árutermelés volumene nagy valószínűséggel az 1990. évi szint alatt maradt az összes olyan körzetben, amelyben az 1991. évi nettó árbevétel legfeljebb 90%-a volt az 1990. évi nettó árbevételnek.

2. ábra: A mezőgazdasági tevékenységből származó nettó árbevétel aránya (1991)



A különböző körülmények között gazdálkodó szervezetek tevékenységének szerkezete eltért egymástól. Ezt az eltérést csak a hagyományos kettős könyvvitelt vezető és részletes mérlegbeszámolót készítő szervezetek körében lehet kimutatni. 1991-ben az ilyen szervezetek adták az összes vizsgált szervezet nettó árbevételének 90%-át, ezért a körzetek többségét tekintve jól jelzik a szerkezeti különbözőségeket. (2. ábra)

A szerkezeti arányokat a kiemelt tevékenységek nettó árbevételének az összes nettó árbevételhez viszonyított nagysága alapján határoztam meg. Az összes nettó árbevétel tartalmazza a vásárolt áruk értékesítéséből származó árbevételt is. A kiemelten vizsgált tevékenységek a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási, ami lényegében az ún. alaptevékenységnek felel meg, továbbá az ipari, az építőipari és a belkereskedelmi. A többi tevékenység „egyéb” címszó alatt szerepel.

A vizsgált mikroövezetek többségében a mezőgazdasági tevékenység dominált. 82 mikroövezet közül 58-ban a mezőgazdasági tevékenység adta az összes árbevétel több, mint 50%-át 1991-ben.

Az ipari tevékenység 1991. évi aránya csak egy övezetben haladta meg az 50%-ot (Hegyköz), s csak 7 övezetben volt 25–50% között (Balaton-felvidék, Marcali hát és környéke, Cserhát vidéke, Pest megyei homokhátság, Bársonyosi dombvidék, Ipoly völgye, Gerecse-Pilis hegyvidék). 40 övezetben 10% alatt, 17 övezetben 5% alatt maradt az aránya.

Az építőipari tevékenység nettó árbevétele 1991-ben maximálisan 18,9%-át adta az összes nettó árbevételnek. Ezzel a övezettel együtt csak 4-ben érték el 10% feletti arányt (Börzsöny vidéke, Zselicség, Mátra–Bükk északi vidéke és Bükk alja).

A belkereskedelmi tevékenység 1991. évi nettó árbevételének aránya 1 övezetben 50% felett volt (Sárköz–Duna menti síkság) és 11 övezetben 25–50% között (Békés-Gyula-sarkadi övezet, Komáromi síkság, Bács–Kiskun megyei homokhátság, Tolnai dombvidék, Tiszazug, Hajdúság, Pilis-budai hegyvidék, Szeghalmi övezet, Nyírség-Erdős puszták, Dunavölgy, Csongrádi homokhát). 10 övezetben 10% alatt maradt a belkereskedelmi tevékenység nettó árbevételének aránya (Ipoly völgye, Mezőföld III., Zselicség, Cserhát vidéke, Hegyköz, Bakony hegyvidék, Marcal medence, Vértes hegyvidék, Tiszamellék, Mátra alja, Somogyi homokvidék, Börzsöny vidéke, Észak-zalai domboság, Közép-Hevesi térség). Belkereskedelmi tevékenységnek számít a mezőgazdasági kistermelés áruinak a nagyüzemi szervezetek közvetítésével történő értékesítése, ezért a belkereskedelmi tevékenységből származó nettó árbevétel magas, illetve alacsony aránya tükrözi a kistermelés nagyüzemi integráltságának fokát is, s jelzi azokat a övezeteket is, ahol jelentős a kistermelők árutermelése.

Az egyéb tevékenységek csoportjában 20–30% között voltak a legmagasabb árbevételi arányok (Hevesi Tisza vidék, Tiszamellék Mezőföld III., Bársonyosi dombvidék, Börzsöny vidéke, Zselicség, Keszthelyi hegység környéke), s 5% alatt a legalacsonyabbak (Ormánság, Mecsek-Zselic hegyhát, Völgyesség-hegyhát, Baranyai-geresdi domboság, Folyók völgye II).

Az 1991. évi tevékenységi struktúra módosult az előző évihez képest. A változást általában a mezőgazdasági tevékenység arányának növekedése jellemezte. A 82 övezet közül 658-ban növekedett, 16-ban csökkent, 1 övezetben pedig változatlan maradt a mezőgazdasági tevékenységből származó nettó árbevétel aránya.

4 körzetben 1,5–1,8-szorosára emelkedett a mezőgazdasági tevékenység aránya (Hegyköz, Tabi dombvidék, Gerecse-Pilis hegyvidék, Börzsöny vidéke), 7 körzetben 1,25–1,49-szeresére módosult az arány az 1990. évihez viszonyítva (Sajó–Hernád völgye, Határmente, Észak–Borsod, Kapos völgye, Mezőföld II., Cserhát vidéke, Mátra alja).

Az alaptevékenység súlyának jelentős növekedésére a kiegészítő tevékenységek aránya változásának különböző kombinációja mellett került sor.

Pl. Börzsöny vidékén az ipari, az építőipari és a belkereskedelmi tevékenység aránya is jelentősen visszaesett, az egyéb tevékenységek aránya viszont jelentősen növekedett. Észak–Borsodban az ipar és az építőipar vesztett sokat a súlyából, a belkereskedelmi tevékenység aránya szinten maradt, az egyéb tevékenységeké mérsékelten visszaesett.

Ahány körzet, annyi különös eset. Nincs terünk mindegyik áttekintéséhez.

Könnyen megállapítható viszont, hogy abból a 64 körzetből, amelyben növekedett a mezőgazdasági tevékenység relatív súlya, 50 körzetben csökkent az ipari tevékenység nettó árbevételének aránya, 52 körzetben az építőiparé, 46-ban a belkereskedelmi tevékenységé és 49 körzetben az egyebeké.

Abból a 16 körzetből ellenben amelyben az alaptevékenység nettó árbevételének 1991. évi aránya nem érte el az 1990. évi szintet, 9 körzetben emelkedett a belkereskedelmi tevékenység aránya, az ipari tevékenységé 7-ben, az építőipari tevékenységé 5-ben, az egyéb tevékenységek csoportjáé pedig csak 4 körzetben. Abban a 2 körzetben, amelyben a mezőgazdasági tevékenység nettó árbevételének az összes nettó árbevételhez viszonyított aránya a legnagyobb mértékben esett vissza, az 1990. évi arány 70, illetve 82%-ára, a belkereskedelmi tevékenység súlya 1,6-szorosára, illetve 2,1-szeresére növekedett, az ipari és építőipari tevékenységé viszont alig emelkedett vagy jelentősen csökkent, az egyéb tevékenységeké pedig az egyikben (Sárköz-Duna menti síkság) igen nagy mértékben, a másokban (Mátra–Bükk északi vidéke) jelentősen kisebb lett.

Ezeket az arányváltásokat többszörösen is viszonylagosnak kell tekinteni. Részben a nettó árbevételhez és egymáshoz viszonyítva, részben pedig ahhoz képest, hogy a hagyományos kettős könyvvitelt vezető mezőgazdasági szervezetek 1991. évi nettó árbevétele 7 körzet kivételével kevesebb volt, mint 1990-ben, s ráadásul még a termelésük, a kibocsátásuk volumene is kisebb volt az előző évinél. A körzetek túlnyomó részében tehát akkor is növekedhetett a mezőgazdasági tevékenység nettó árbevételének aránya, ha e tevékenységfajta 1991. évi árbevétele és kibocsátása kevesebb volt, mint 1990-ben. Hasonló alapon növekedhetett pl. a belkereskedelmi tevékenységből származó árbevétel aránya is, noha a kistermelők kevesebb árut értékesíthettek a nagyüzemek és más mezőgazdasági szervezetek közvetítésével. Konkrétabb ismeretekre lenne szükség a valóságos változások felderítéséhez.

### Költségek és költségszintek

A kibocsátás volumenének csökkenése következtében a mezőgazdasági szervezetek 1991. évi folyóáron számított költségei és ráfordításai sem érték el az előző évi szintet, noha az általuk vásárolt és a termelés folyamatában felhasznált termékek

árszínvonal emelkedett és az átlagkereset is növekedett. A pénzhiány is a ráfordítások leszorítására és a költségek csökkentésére kényszerítette a szervezeteket. A piac beszűkülése és az árak változása különböző mértékben érintette az alaptevékenységet és a kiegészítő tevékenység különböző formáit, aminek következtében egymástól eltérően módosult a közvetlen költségeiknek a nettó árbevételeikhez viszonyított aránya, a közvetlen költség szintjük.

1991-ben egyetlen egy körzetben (Baranyai löszsziget) nem csökkent a mezőgazdasági szervezetekben foglalkoztatottak száma. 19 mikro körzetben a foglalkoztatottak 1991. évi átlagos állományi létszáma nem érte el az 1990. évi 70%-át. Azokban a körzetekben (16), amelyekben nem kellett földadót fizetni 67%-a volt az előző évinek, abban a 9 körzetben pedig, ahol a legtöbb földadót jutott egy foglalkoztatottra (2000 Ft felett) átlagosan a 84%. A többi körzetben 20–30%-kal csökkent a létszám. A foglalkoztatottak számának ilyen arányú csökkenését a piac beszűkülése és a termelési volumen visszaesése kényszerítette ki. (3. ábra)

A létszámcsökkenés következtében az élőmunka felhasználás is kevesebb volt az előző évinél, s 70 körzetben kevesebb volt a kifizetett bérek összege, mint 1990-ben. Lényegében ugyanez volt a helyzet a társadalombiztosítási járulékok összegének változása tekintetében is.

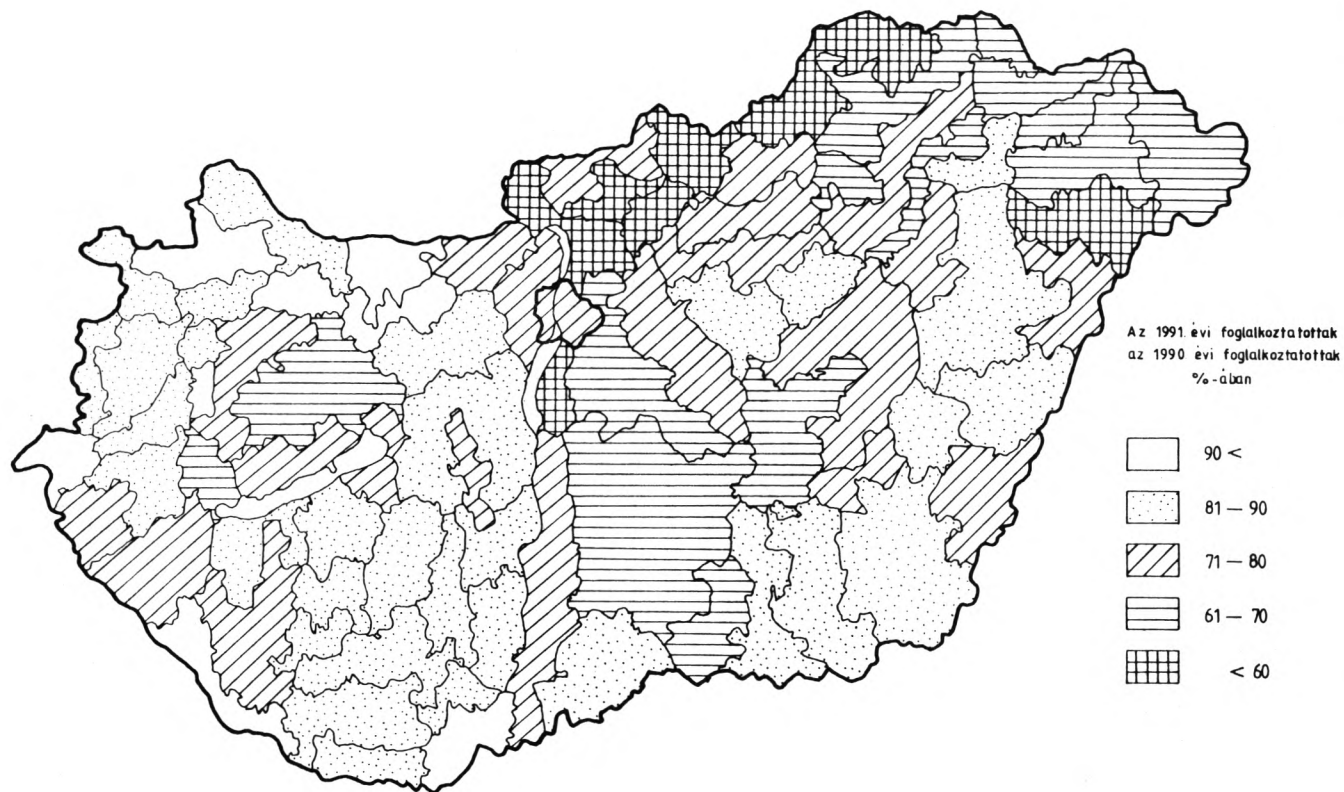
Az 1991. évi energiaköltségek átlagosan 34%-kal haladták meg az előző évit az árszínvonal emelkedése következtében. Cserhát vidéke, Észak-Borsod, a Sajó és Hernád völgye, Észak- és Dél-Nyírség körzetében nem érte el az előző évit, 19 körzetben viszont legalább 50%-kal volt több annál.

Az energiaköltségek nélküli nettó anyagköltség átlagosan csak 79%-a volt az 1990. évnek. 21 körzetben nem érte el az 1990. évi 70%-át, 8 körzetben pedig meghaladta az előző évit. A felhasznált anyagok és termékek ára is emelkedett, ezért a természetes ráfordítások nagyobb arányban estek vissza, mint a költségeik. Pénzhiány miatt a termelők elhagytak olyan ráfordításokat is, amelyek hozzátartoznak a termelés és a gazdálkodás normális viteléhez.

A körzetek túlnyomó többségében a mezőgazdasági szervezetek belföldi vevői több pénzzel tartoztak a szervezeteknek 1990-ben és 1991-ben is, mint amennyivel a mezőgazdasági szervezetek tartoztak a belföldi szállítóiknak. Ez a helyzet 1990-ben 20,4 milliárd Ft-tal, 1991-ben 25,5 milliárd Ft-tal csökkentette a mezőgazdasági szervezetek rendelkezésére álló pénzmennyiséget, ami a kényszerű megtakarításokon túlmenően kényszerű hitelfelvételekhez vezetett. Ennek következtében is növekedtek a bankköltségeik.

Az 1991. évi bankköltségek 74 körzetben haladták meg az 1990. évit, 44 körzetben legalább 50%-kal. 63 körzetben a bankköltség nagyobb részét adta az összes költségnek, mint az értékcsökkenési leírás, noha a kisservezetek bankköltségei nem is szerepelnek a számításban. Egyes körzetek nagyon eladósodottak. A Hegyköz körzetében majdnem 20% volt a bankköltség aránya, a Szarvasi körzetben 14,1%, a Keszthelyi hegység környéke körzetében 13,2%, a Békési síkság körzetében 10,1%. 8% felett volt a bankköltség aránya további 11 mikro körzetben.

3. ábra: A mezőgazdasági szervezetekben foglalkoztatottak számának változása 1990–1991 (%)



Az 1991. évi összes költség 95%-a volt az 1990. évinek. 36 mikrokörzetben több volt az előző évinél, 46 körzetben kevesebb. 71 körzetben változott magasabb arányban, mint a nettó árbevétel, ami előre jelzi, hogy a mikrokörzetek túlnyomó részében csökkent a mezőgazdasági szervezetek tevékenységének eredményessége és átlagosan veszteségesé vált.

A költség szintek tevékenységfajták szerinti alakulása csak a hagyományos kettős könyvvitelt vezető és részletes mérlegbeszámolót készítő mezőgazdasági szervezetek adatai alapján vizsgálhatók. A számításokat a mezőgazdasági, az ipari, az építőipari, a belkereskedelmi és az összes tevékenységre vonatkozóan végeztem el az elszámolt önköltség és a nettó árbevétel összevetése alapján. A többi tevékenység átlagos költség szintjét még nem számítottam ki. Költség szintnek az elszámolt önköltségnek a nettó árbevételhez viszonyított arányát nevezem.

1991-ben az összes tevékenység költség szintje 87,6%-os volt, alacsonyabb, mint 1990-ben. A mezőgazdasági tevékenység, az alaptevékenység költség szintje 87,4, az ipari tevékenységé 89,3, az építőipari tevékenységé 87,6, a belkereskedelmié 95,0, a többi átlagosan 73,3%-os volt. A mezőgazdasági, az ipari és az építőipari tevékenység 1991 évi költség szintje emelkedett az 1990. évihez képest, a belkereskedelmi és a többi tevékenység pedig süppedt.

A költség szint feletti részből kell fedezni az egyes tevékenységfajták között fel nem osztott költségek nagyobb részét. A fel nem osztott költségek 1990-ben a 13,2%-át, 1991-ben a 17,1%-át tették ki az összes tevékenység nettó árbevételének. A nettó árbevételnek az elszámolt önköltség feletti része, az ún. fedezeti összeg, már 1990-ben sem volt elegendő a fel nem osztott költségek teljes fedezetére, s 1992-ben sem. Az egyes tevékenységek nyereséges vagy veszteséges volta részben a költség szinttől, részben pedig attól függ, hogy végül is miként osztják szét közöttük az önköltség számításánál még fel nem osztott költségeknek azt a részét, amit a nettó árbevétel felüli bevételekből nem tudnak fedezni.

Az egyes tevékenységek költség szintjének megállapításánál csak az elszámolt önköltséggel és a nettó árbevétellel számoltam. Ezt tettem az összes tevékenység költség szintje vonatkozásában is. Az összes tevékenységre nézve azonban végeztem olyan számítást is, mintha csak a nettó árbevételből kellene fedezni az elszámolt önköltséget és a fel nem osztott költséget is.

Mind a két vonatkozásban megvizsgáltam, hogy az összes tevékenység körzetenkénti költség szintjei milyen mértékben függenek a vizsgált különös tevékenységek költség szintjeinek alakulásától. Mind a két tekintetben azt az eredményt kaptam, hogy a mezőgazdasági költség szintek körzetek közötti eltérései voltak a legszorosabb kapcsolatban az összes tevékenység költség szintjeinek körzetek közötti eltéréseivel.

A mezőgazdasági tevékenység és az összes tevékenység költség szintje közötti korrelációs együttható (R) értéke 1990 viszonylatában 0,7948, 1991 tekintetében 0,7096. A mezőgazdasági tevékenység költség szintje és az összes tevékenység tágabb értelemben vett költség szintje vonatkozásában a korrelációs együttható értéke 1990 relációjában 0,7783, 1991 viszonylatában 0,6893.

Az alaptevékenységben tehát a mikrokörzetek szintjén gyakorlatilag nem volt lehetőség a kedvezőtlen hatások kivédésére, s az ipari tevékenység terén is korlátozottak

voltak a védekezés lehetőségei. A belkereskedelemben lehetett leginkább a költségek növekedését az értékesítési árakban realizálni, illetve a beszerzési áraknál magasabb árakon értékesíteni.

### A mérleg szerinti eredmény

A mérleg szerinti eredményben összegződnek az árbevételekben és a költség-szintekben kialakult viszonyok, kiegészülve a különféle ráfordítások és a különféle bevételek hatásával.

A mérleg szerinti eredményeket tekintve az 1991. évet az jellemzi, hogy a mezőgazdasági tájörzetek túlnyomó részében több volt a mezőgazdasági szervezetek veszteségének mennyisége, mint a nyereségük mennyisége, vagyis összességükben, átlagosan veszteségesek lettek.

1990-ben még csak 11 körzetben volt veszteséges a vizsgált szervezetek tevékenysége, 1991-ben viszont már csak 8 körzet volt nyereséges. Ezek közül csak 2-ben értek el olyan vagyonarányos nyereséget (5%), amely az egyszerű újratermeléshez minimálisan szükséges (Mezőföld II., Tolnai dombvidék). 4 körzet gyakorlatilag a nyereséges és a veszteséges határa mentén volt: a saját vagyonra, a nettó árbevételre és az összes költségre számított mérleg szerinti eredmény 1% alatt maradt (Pilis-budai hegyvidék, Bársonyosi dombvidék, Cser, Gerecse-Pilis hegyvidék). 2 körzetben a jövedelmezőség rátája a minimálisan szükséges közelében volt (Mezőföld III., Baranyai löszsziget). Ezek a körzetek vagy igen jó talajadottságokkal, vagy jó gazdasági adottságokkal rendelkeznek.

Az átmeneti sávba sorolhatók azok a körzetek is, amelyekben a veszteség 1% alatt volt (Tabi dombvidék, Komáromi síkság, Maros-Kőrös köze, Sárköz-Duna menti síkság).

A többi veszteséges körzetet is csoportosíthatjuk a jövedelmezőségi ráta, az átlagos veszteség rátája szerint. Mondhatnám azt, hogy ahol a veszteség rátája 5% alatt van, az átmenetileg tűrhető, s ha 10% felett van, akkor már katasztrofális. A minősítéstől tartózkodom, s pusztán a szélsőségek teljesebb bemutatása céljából sorolom fel azokat a körzeteket, amelyekben az árbevétel arányos veszteség 10% felett volt. Ezek a következők a veszteség ráta növekvő sorrendjében: Cserhát vidéke, Középhegyi térség, Göcsej-Hetés, Taktaköz, Szarvasi körzet, Bodroglók, Ormánság, Zselicség, Balaton-felvidék, Hegyköz, Mátra alja. A saját vagyonra és az összes költségre számított mérleg szerinti eredmény rátáját tekintve több volt a 10% veszteség feletti körzetek száma.

A többi körzet közül csak azokat emelem ki, amelyekben 10%-nál nagyobb mértékben esett vissza 1990-ről 1991-re a vagyon-, az árbevétel- és a költségarányos veszteség. Ezek a következők voltak az árbevétel arányos veszteség növekvő sorrendjében: Baranyai-geresdi dombság, Észak-Nyírség, Bihar-Sárrét, Hevesi-Tisza vidék, Hegyhát, Dráva melléke és Csurgó környéke, Észak-zalai dombság, Soproni hegyvidék-Cseri táj, Órség, Határmente, Békés-Gyula-sarkadi körzet, Folyók völgye II.

Az 1991. és az 1990. évi jövedelmezőségi ráták közötti különbség tekintetében a számítások egyébként azt mutatják, hogy minél alacsonyabb volt a jövedelmezőség

foka 1991-ben, annál kisebb volt a két év jövedelmezőségi rátái közötti eltérés (az árbevétel arányos jövedelmezőség tekintetében  $R=0,8813$ ).

Többféle megközelítésben is kerestem azokat a tényezőket, amelyek meghatározták az eredményesség körzetek szerinti differenciálódását. Vizsgáltam a hagyományos kettős könyvvitelt vezető szervezetek árbevétele tevékenységek szerinti megoszlása és a jövedelmezőség foka közötti kapcsolatokat.

A nettó árbevétel tevékenységek szerinti megoszlása és jövedelmezőségi ráták között nem volt szignifikáns összefüggés.

Szignifikáns, de csak közepes erősségű kapcsolat volt a mezőgazdasági tevékenység körzetek szerinti 1991. évi költség szintjei és az 1991. évi jövedelmezőségi ráták között. Az árbevétel-arányos jövedelmezőség viszonylatában  $R=0,5247$ . Hasonló erősségű, de negatív előjelű kapcsolat volt hagyományos könyvvitelt vezető szervezetek összes tevékenységének körzetenkénti költség szintjei és az összes szervezet körzetenkénti árbevétel arányos jövedelmezőségi rátája között ( $R=0,5172$ ). Ezzel jóval szorosabb összefüggés ( $R=-8284$ ) volt az összes tevékenység elszámolt önköltsége és a fel nem osztott költségek összegének a nettó árbevételhez viszonyított körzetenkénti aránya és az árbevétel-arányos jövedelmezőségi ráták között. Ez a fajta költség szint  $R=-0,6527$  erősségű kapcsolatban állt az árbevétel-arányos jövedelmezőségi ráták 1991. és 1990. évi nagyságának különbözetével. (A fenti összefüggések azért nem erősebbek, mert a hagyományos kettős könyvvitelt vezető szervezetek említett mutatóit az összes szervezet jövedelmezőségi rátáival hozza kapcsolatba.)

Az a tény, hogy a mezőgazdasági szervezetek a maguk egészében is veszteségesek lettek 1991-ben, s hogy a 82 mikrokörzet túlnyomó részében is veszteségesek voltak, egyértelműen azt igazolja, hogy a válságos helyzet általános. A körzetek jelentős részében a válság mély is. Mélysége az átlagos veszteség fokával mérhető, s a határt valahol meg kell húzni. A körzetek számottevő része már 1990-ben is veszteséges volt, vagy olyan alacsony volt az átlagos nyereség rátája, amely már nem biztosította az újratermelés minimális feltételeit sem. A kétféle ismérv alapján kapott körzetek nem esnek egybe.

Olyan körzet, amelyben 1990-ben és 1991-ben is egyértelműen mély volt a válság, csak egy van: Sárvíz környéke. Itt 10% fölött volt a saját vagyona jutó veszteség átlagos nagysága mind a két évben.

Mind a két évben veszteséges volt Mátra alja (1990-ben 0,32, 1991-ben 26,57%-os vagyón arányos veszteséggel), Észak-Borsod ( $-1,94\%$ , ill.  $-13,39\%$ ) és Mecsek-Zselic hegyhát körzete ( $-2,35\%$ , ill.  $-10,4\%$ ).

1990-ben 0–2% közötti vagyón arányos nyereséget, 1991-ben 10% feletti vagyón arányos veszteséget produkáltak a Szarvasi körzet, Balaton-felvidék és Dunavölgy mezőgazdasági szervezetei.

A fentiek közül egyik sem tartozik ugyanolyan talaj- és ökológiai adottságú mezőközvetbe, s csak kettő található ugyanabban a nagytájban.

Ha még bevonunk 5 olyan körzetet a csoportba, amelyek 1990-ben veszteségesek voltak vagy 2% alatt volt az itteni mezőgazdasági szervezetek átlagos nyeresége, akkor az 1991. évi veszteség tekintetében le kell szállnom a 8,6%-os szintre. Ebben az esetben bekerül a tartósan és mélyen válságos mikrokörzetek csoportjába Észak-

Nyírség (0,84, ill. -9,75%), Tiszamente (-0,70, ill. -9.73%), továbbá Gőcsej-Hetés (1,79, ill. -9,03%), Cserhát vidéke (-3,38, ill. -8,87%) és a Sokorói dombvidék (0,66, ill. -8,68%), ami csak fokozza a mind a két nézőpontból hátrányosnak tekintett mezőgazdasági tájkörzetek földrajzi szórtságát.

A fentiekkel csak azt kívántam jelezni, hogy a vizsgált két különös év alapján nehéz lenne kijelölni olyan mezo szintű mezőgazdasági tájkörzeteket, amelyek egyértelműen a leghátrányosabb helyzetűeknek tekinthetők. Ez nem jelenti azt, hogy nem célszerű vizsgálni az ilyen, talajföldrajzi és ökológiai tekintetben homogén tájkörzetek mezőgazdasági szervezeteinek helyzetét, s azt sem, hogy ne kellene részletesen megvizsgálni a fentiekben felsorolt és más mikroövezetek nagyon alacsony szintű jövedelmi helyzetének meghatározóit. (4. ábra)

### Elvonások

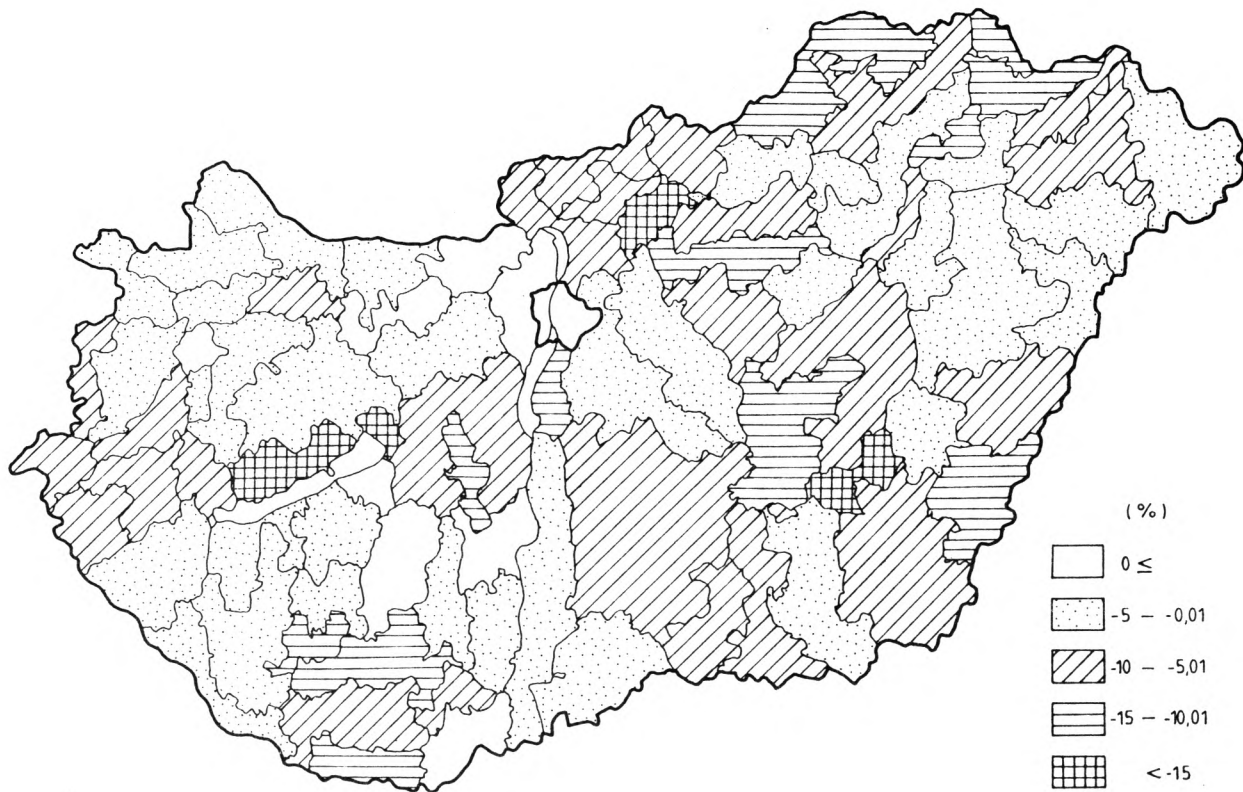
Nem az elvonások részletes tárgyalása és pontos bemutatása a célom, csak jelezni kívánom, hogy miként alakultak bizonyos elvonások egy foglalkoztatottra és az egy foglalkoztatottra jutó bérköltségekhez viszonyítva. Ennek megfelelően elvonásként kezelem a társadalombiztosítási járulékot is, valamint a személyi jövedelemadót is. Elvonásként kezelem a szervezetek összes költségvetési befizetéseit a fogyasztási adó nélkül. Ami esetleg szokatlan és részben nem is indokolható, a bankköltségek elvonásként kezelése. A gyakorlatias indokom az, hogy az igen magas bankkamatok jelentős része az állami költségvetésbe vándorol, s lényegesen nagyobb teher volt a mezőgazdasági szervezetek számára, mint a tulajdonképpeni adók.

Az elvonások egyik, jelentéktelen része a földadó. Mivel bizonyos aranykorona értékű földek után nem kell adót fizetni, e szint felett viszont a földadó progresszív, s a földek aranykorona értékében kifejeződnek részben korábbi, részben jelenbeni előnyös, illetve hátrányos helyzetek, az egy foglalkoztatottakra jutó földadó nagysága alapján meg lehetett különböztetni az adózás által kedvezményezett és nem kedvezményezett körzeteket, s az aranykorona érték megállapítása idején kedvezőbb és kedvezőtlenebb adottságúaknak minősített körzeteket is, s ha torzítottam is, de egyféle földellátottsági mutató is. Alkalmazása lehetőséget adott az egyes kategóriákba tartozó körzetek itt vizsgált jellemzőinek együttes tárgyalására.

A földjáradékot nem fizető 16 körzetben 1991-ben 48 ezer fő volt a foglalkoztatottak száma. Az egy foglalkoztatottra jutó bérköltség 137.766 Ft volt. A fogyasztási adó nélküli költségvetési befizetés csak 28.376 Ft volt egy főre számítva, ezzel szemben az összes elvonás 144.983 Ft/fő, amiből a bankköltség 83.669 Ft-ot (37%) tett ki. 1,9-szerese volt az egy főre jutó költségvetési befizetésnek és 1,1-szerese az állami támogatásnak.

Az egy foglalkoztatottra jutó elvonás ebben a kategóriában is és az egy foglalkoztatottra jutó földadó 1-100, 101-500, 501-2000 és 2000 Ft/fő alatti nagyságcsoportjához tartozó körzetekben is több volt, mint az egy foglalkoztatottra jutó bérköltség. Az egy főre jutó összes elvonás azoknak a körzeteknek az átlagában volt a legtöbb, amelyben 101-500 Ft földadót fizettek egy foglalkoztatottra számítva (190.596 Ft/fő), s itt volt a legmagasabb a költségvetési befizetések egy főre jutó nagysága is (36.965).

4. ábra: Vagyonarányos eredménymutató (=mérleg szerinti eredmény/saját vagyon), 1991 (%)



Azokban a körzetekben, amelyekben a legtöbb földadót fizettek egy foglalkoztatottra számítva, a legmagasabb volt az egy főre jutó bérköltség és a legalacsonyabb az egy főre jutó költségvetési befizetés. Itt volt a legkevesebb az egy főre jutó elvonás nagysága is (169.581 Ft/fő) azok közül a körzetek közül, amelyek fizettek földadót.

Csak két vonatkozásban fordult elő, hogy a vizsgált mutatók értéke az egy főre jutó földadó nagyságcsoportjainak sorrendjében növekedett: az egyik a bankköltségeknek az összes elvonáshoz viszonyított aránya, a másik az egy főre jutó személyi jövedelemadónak az egy főre jutó bérköltséghez viszonyított nagysága.

1991-ben módosultak az elvonások. Az összes elvonás mennyisége 20%-kal csökkent azokban a körzetekben, amelyekben nem fizettek földadót. Az összes többiben növekedett (4–16% között) mégpedig annál nagyobb arányban, minél több földadó jutott átlagosan egy foglalkoztatottra.

A költségvetési befizetések mindegyik csoportban csökkentek. A legnagyobb arányban azokban a körzetekben, amelyekben nem fizettek földadót (29%), a legkisebb arányban (5%) azokban a körzetekben, ahol a legtöbb földadó jutott egy foglalkoztatottra.

A társadalombiztosítási járulék mindegyik csoportban kevesebb volt, mint az előző évben. A személyi jövedelemadó mennyisége csak a legmagasabb kategóriába tartozó körzetekben növekedett.

A bankköltségek legkevesebb 27,5%-kal növekedtek, (az 1–100 Ft földadó/fő nagyságcsoporthoz tartozó körzetek átlagában), s átlagosan 56%-os volt a növekedés a 101–500 Ft közötti és a 2000 Ft feletti nagyságcsoporthoz.

A támogatások mennyisége mindegyik kategóriában csökkent. A legnagyobb mértékben a körzetek 2. csoportjában és a legkisebb mértékben az 5., a legtöbb földadót fizető körzetek csoportjában.

Módosultak az egy foglalkoztatottra számított értékek is. Az egy főre jutó bérköltségek mindegyik földadó/fő kategóriában kisebb arányban növekedtek, mint az elvonások. Mindegyik csoportban növekedett az így foglalkoztatottra jutó költségvetési befizetés is. Az egy főre jutó támogatások csak a két szélső csoporthoz tartozó körzetekben emelkedtek. A költségvetési befizetések és a támogatások egyenlege a földadót nem fizető körzetek csoportjában 1991-ben is negatív előjelű maradt, a többi csoportban befizetési többlet keletkezett, illetve a befizetési többlet növekedett.

Sem az egy foglalkoztatottra jutó bérköltség, sem az egy foglalkoztatottra jutó összes elvonás változása tekintetében nem volt sem lényeges, sem szabályos eltérés az egy főre jutó földadó különböző nagyságcsoportjaiba tartozó körzetek között. A gazdasági élet tehát nem különböztette meg őket. Lényegesen eltérő változások a különböző csoportokba tartozó körzetek között csak azoknak a mutatóknak a relációjában történtek, amelyeknél az állami elhatározásoknak döntő szerepük volt.

## Összegzés, következtetések

A tanulmány 82 mezőgazdasági tájörzet jogi személyiségű mezőgazdasági szervezeteinek gazdasági helyzetét tárgyalja az 1990. és 1991. évi mérlegbeszámolók néhány lényeges adata alapján. Főbb megállapításai a következők:

A gazdasági társaságok aránya a körzetek többségében jelentősen megnövekedett, de ez csupán néhány körzetben jelentett magas (20–50%-os) részesedést a térség mezőgazdasági szervezeteinek alapítói vagyonából. Ezekben a körzetekben összpontosult a mezőgazdasági profilú gazdasági társaságok 23%-a.

Bár a gazdálkodás szervezeti formájának változásával összefüggésben továbbá a szövetkezeti vagyon nevesítéséből adódóan növekedett a magántulajdon aránya, a körzetek közötti különbségek még számottevőek voltak 1991-ben.

A gazdálkodás szervezeti és tulajdoni formáinak átalakulási folyamata kedvezőtlen belső és külső körülmények között zajlik. Ennek következtében már 1990-ben is mérséklődött a vizsgált tevékenységek eredményessége, 1991-re azonban nagyobb részt veszteségesek lettek. Ez egyaránt vonatkozik a tevékenységek teljes skálájára és a társasági formák szerint képzett csoportokra. Csupán négy olyan körzet volt az egész országban a 82 tájegység közül, ahol átlagosan 2–8 Ft nyereség jutott 100 Ft értékű vagyonra, ezzel szemben 20 feletti volt azoknak a körzeteknek a száma, amelyekben a veszteség aránya legalább 8%-os.

A piaci viszonyok olyan gyorsan változtak, hogy a termelők nem voltak képesek alkalmazkodni az új körülményekhez. A foglalkoztatottak számának, a bérköltségeknek, az anyagfelhasználásnak a csökkentése csak mérsékelte a fajlagos költségek növekedését de megállítani nem tudta. A termelők tehetetlenek voltak a bankköltségek növekedésével szemben is és nem tudtak védekezni a mezőgazdasági árszínvonalat le-szorító hatásokkal szemben sem. A régi rendszerrel együtt összeomlottak az érdekeik érvényesítésére képes szervezetek is; ez is közrejátszott az állami szubvenciók csökkenésében.

A mezőgazdaság mély és átfogó válsága negatív hatással van/lesz a munkaerőpiaci helyzetre, a belső fogyasztás alakulására, miközben felvevőpiaci minőségében is beszűkül, így bizonyos ipari ágazatok kilábalás esélyei is csökkennek. Annál is inkább, mert az 1992-ben az előző évihez hasonló mértékben mélyült és terjedt a krízis a mezőgazdaságban s a tulajdoni változások rövid távon semmiképpen nem a felemelkedés irányában hatnak majd. Nem tudható még, hogy az ágazat mikor éri el a mélypontot, az azonban szinte biztosra vehető, hogy csak egy, a gazdaság egészét átfogó felemelkedés részeként, hosszabb stagnálás után bekövetkező fokozatos kilábalásra lehet számítani.

## THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND PROFITABILITY OF AGRICULTURAL PRODUCTION BY REGIONS

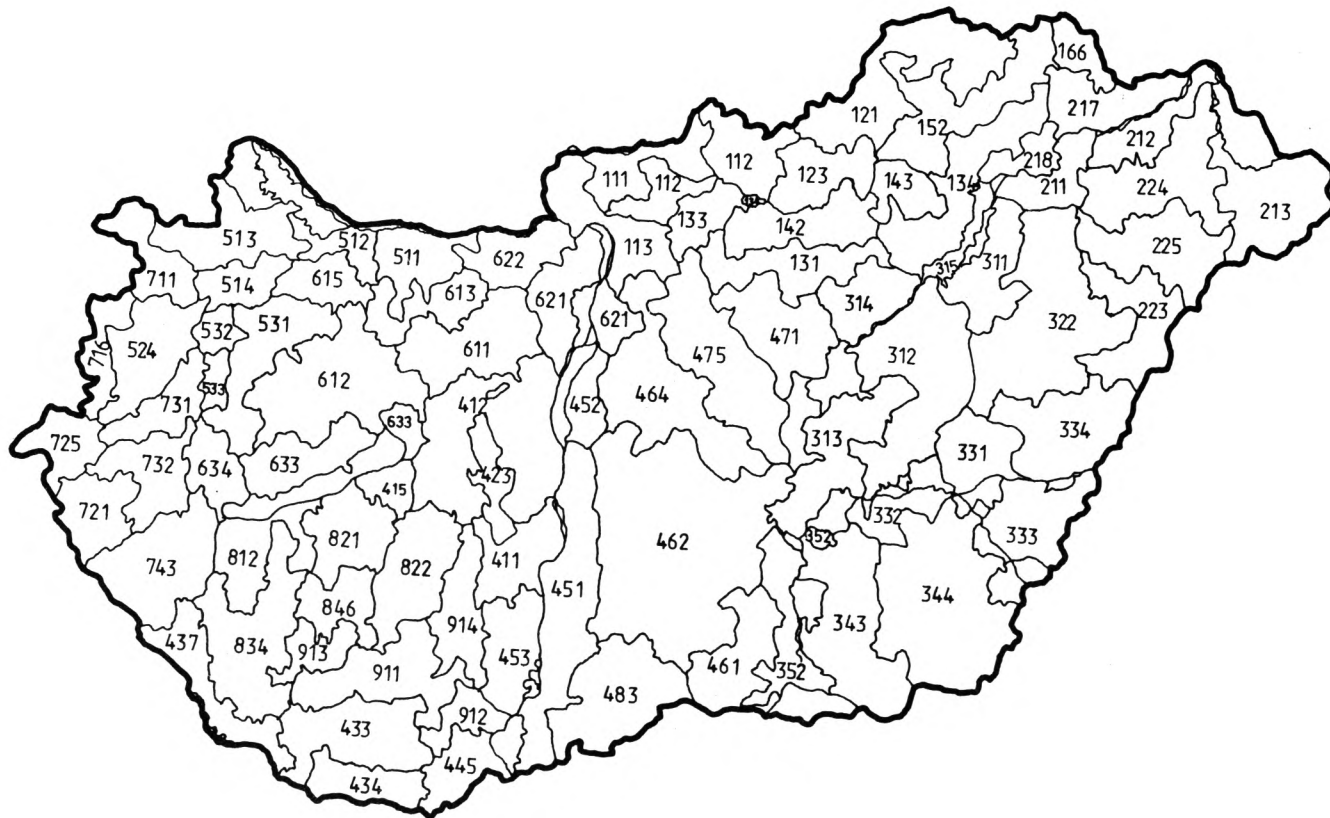
*Csaba KOVÁCS*

After 1988, when the laws on economic associations and cooperatives came into force, the ownership and organizational relations of the agriculture also started to be transformed. These changes took place in the middle of internal and external conditions, which resulted in the decreased production of agricultural units and in their lower profitability. All these have hindered the transformation process, and are unfavorable both for the development of new forms and ownership relations and for the disintegration of the old system.

The study characterizes the first three years of organizational and ownership transformation starting in 1989 by presenting the changes in the number and the capital share of economic associations. Net return from sales and cost level are also analyzed in connection with the activity structure, and special attention is devoted to employment, and the significant decrease taking place in this field. When characterizing the economic results of agricultural organizations in 1991 the author emphasizes that according to the data the crisis is not only general, but also very grave in the majority of the regions. (Out of the 82 micro-regions, only 8 were profitable in 1991.) Finally, the investigation of the system of subsidies and redistribution proves that the significant decrease of the first, and the considerable increase of the latter took place, which primarily burdened those who pay land tax, namely those who have valuable land.

As all the aspects investigated prove the grave crisis of agricultural production, the author calls the readers' attention, in his final sentences, to the fact that the transformation process will expectedly be lasting and painful, and will be characterized by sharp regional differences both in respect of the conditions to survive and the developing organizational and product structure.

1. melléklet: Mezőgazdasági tájkörzetek és KSH kódjaik



111	Ipoly völgye	411	Mezőföld II.	711	Soproni hegyvidék-Cseri táj
112	Cserehát vidéke	412	Mezőföld I.	716	Határmente
113	Börzsöny vidéke	415	Mezőföld III.	721	Göcsej-Hetés
121	Észak-Borsod	423	Sárvíz környéke	725	Órség
123	Mátra-Bükk északi vidéke	433	Drávavölgy a Pécsi medencével	731	Hegyhát
131	Közép-hevesi térség	434	Ormánság	732	Északi-zalai dombság
133	Mátra alja	437	Dráva melléke és Csurgó környéke	743	Dél-zalai dombság
134	Mezőség	445	Baranyai Lőszsziget	812	Marcali hát és környéke
142	Mátra-Bükk déli lejtője	451	Dunamellék	821	Tabi dombvidék
143	Bükk alja	452	Dunavölgy	822	Tolnai dombvidék
152	Sajó és Hernád völgye	453	Sárköz-Duna síkság	834	Somogyi homokvidék
166	Hegyköz	461	Csongrádi homokhát	846	Kapos völgye
211	Tiszavasvári vidéke	462	Bács-Kiskun megyei homokhátság	911	Mecsek-Zselic hegység
212	Rétköz	464	Pest megyei homokhátság	912	Baranya-geresdi dombság
213	Szatmár-beregi síkság	471	Jászság Jász-Nagykun-Szolnok m.r.	913	Zselicség
217	Bodrogeköz	475	Jászság Pest megyei része	914	Völgység-hegyhát
218	Taktaköz	483	Bácska		
223	Nyírség-Erdőpuszták	511	Komáromi síkság		
224	Észak-Nyírség	512	Szigetköz-mosoni hátság		
225	Dél-Nyírség	513	Hanság-Fertődvidék		
311	Tiszamellék	514	Rábaköz		
312	Nagykunság	524	Folyók völgye I.		
313	Tiszazug	531	Marcali medence		
314	Hevesi Tisza vidék	532	Cser		
315	Tisza mente	533	Folyók völgye II.		
322	Hajdúság	611	Vértes hegyvidék		
331	Szeghalmi körzet	612	Bakony hegyvidék		
332	Szarvasi körzet	613	Bársonyosi dombvidék		
333	Békés-Gyula-sarkadi körzet	615	Sokorói dombvidék		
334	Bihar-Sárrét	621	Pilis-budai hegyvidék		
343	Maros-Körös köze	622	Gerecse-Pilis hegyvidék		
344	Békési síkság	633	Balaton-felvidék		
352	Alsó Tisza völgye	634	Keszthelyi hegység környéke		

*Nagyútjak*

- 1 Északi hegyvidék
- 2 Nyírség
- 3 Tisza-Körösmente
- 4 Dunai alföld
- 5 Kisalföld
- 6 Dunántúli-középhegység
- 7 Nyugat-magyarországi dombság
- 8 Dunántúli dombság
- 9 Mecsek vidéke



# AZ INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉS KÉRDŐJELEI

KŐSZEGFALVI GYÖRGY

A hatvanas évtized második felében, a hetvenes évtizedben valamelyest meggyorsult hazánkban az infrastruktúra fejlesztése. Ebben a folyamatban döntő szerepe volt a tömeges lakásépítésnek, az ahhoz kapcsolódó közműépítési programoknak és az alapellátás fejlesztésének. Megindult az autópálya építés, a fő közlekedési utak korszerűsítése. Javultak – a jelentős beruházások nyomán – a biztonságos energiaellátás feltételei. Különböző más, kormányzati szinten elhatározott programok megvalósítása elősegítette az infrastrukturális ellátottsági viszonyokban felhalmozódott nagymérvű feszültségek mérséklését (a közműves vízellátás fejlesztése, a nagyvárosok és a főváros tömegközlekedési infrastruktúrájának fejlesztése, kórházépítési programok, szálloda építések, stb.).

A nyolcvanas évek elején a gazdaság teljesítőképességének, a nemzeti jövedelem növekedésének számottevő visszaesése és az állami bevételek csökkenése következtében jelentős mértékben összezsugorodott az infrastruktúra fejlesztésére fordított befektetések nagysága. A folyamat kedvezőtlen, negatív következményei csak az évtized közepére váltak érezhetővé. A lakosságnál felhalmozódott megtakarítások még képesek voltak részben kompenzálni az infrastruktúra fejlesztését szolgáló állami beruházások fokozatos csökkenését. A lakásépítés mind nagyobb arányban magánérőből valósult meg: jelentősen növekedett a lakossági hozzájárulás a közművek építésében, a telefonellátás feltételeinek javításában. Ez a „szerepvállalási” csere azonban mind kevéssé tudta elfedni az infrastruktúra fejlesztésre fordított eszközök fokozatos zsugorodásának felgyorsult folyamatát, s ennek negatív következményeit. Az évtized második felére az állami eszközökből támogatott, kezdeményezett infrastruktúra-fejlesztések – korábban kevéssé tapasztalt mértékben – csökkentek. A települések helyi forrásai kimerültek, a lakosság megtakarításai fokozatosan elfogytak. Az utóbbi két-három évben ez a helyzet még markánsabban érvényesült. Az infrastruktúrában, különösen pedig a települések infrastrukturális ellátottsági viszonyaiban az öröklött feszültségforrások újjal „gyarapodtak”, társadalmi konfliktusok széles körét váltva ki. Az infrastruktúra-fejlesztés elmaradása, összezsugorodása különösen az ország válságövezeteiben teremtett súlyos helyzetet, melynek mérséklése, még inkább felszámolása belátható időn belül reálisan aligha várható.

Az infrastruktúra-fejlesztések csökkenése, elmaradása kedvezőtlenül, negatívan érinti a gazdaság és a szolgáltatások fejlődésének, strukturális megújulásának feltéte-

leit, és a települések, az azokban élő és dolgozó népesség életkörülményeit. A fejlesztések nagymérvű csökkenése különösen negatívan befolyásolja a környezetvédelem pozícióit, leküzdhetetlen akadályt jelentve a nyolcvanas években felgyorsult környezeti ártalmak, szennyeződések mérséklésében.

A hazai infrastruktúra-fejlesztés egyik központi kérdése volt korábban a tömeges lakásépítés. A nyolcvanas évek végére ez összeroppant. Az állam lakásépítési szerepe lényegében megszűnt, a helyi önkormányzatoknak egyáltalán nincs, vagy alig van valami eszköze e célra. Lényegében zsákutcába jutottak a városok elavult negyedeinek rehabilitációja érdekében korábban kidolgozott tervek, elképzelések, néhány kisebb ez irányú akció kivételével. Ez a helyzet következményeiben különösen a fővárost, a nagyvárosokat, a korábbi ipartelepítési akciók nyomán a népesség nagymérvű bevándorlásával túlszűfolt ipari centrumokat sújtja. A lakásépítés megtorpanása nemcsak a városokra jellemző. A falusi települések nagy részében is hasonló helyzetet figyelhetünk meg. A lakosság széles tömegeinek mára alig maradtak e célra mobilizálható erőforrásai: a falvak többségében lényegében minimálisra csökkent a lakásépítés volumene.

Az 1985-ben hozott országgyűlési határozat a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól egyik kiemelt feladatként jelölte meg a települések alapellátásának megteremtését, biztosítását. Az említett okok következtében az elmúlt hét év során az alapellátás feltételei településeinkben, különösen a kis- és aprófalvas térségekben alig, vagy csak igen kismértékben javultak. Vannak olyan települések, ahol romlottak, lényegesen kedvezőtlenebbek lettek az alapellátás feltételei. Mindig „fájó pontjai” voltak az infrastruktúra fejlesztésének a középfokú intézmények: a korszerűen kialakított és megfelelő gyógyászati eszközökkel felszerelt szakrendelők és kórházak; a századforduló és a következő század első évtizedének tudományos-műszaki kihívásaira válaszolni alkalmas általános és szakmai ismereteket nyújtó középiskolák; a népesség széles körének differenciált igényeit kielégíteni hivatott kulturális-művelődési intézmények; korszerű bevásárló-központok. Aligha volt lehetőség érdemleges előrehaladásra e vonatkozásban. Tovább nőtt a „közműolló”: a közműves vízellátás és a csatornahálózat kiépítése közötti „versenyfutásban” változatlanul az utóbbi maradt/marad hátra. A gépjárműállomány nagymérvű növekedésével csak kismértékben tartott lépést a közlekedés infrastruktúrájának fejlesztése, korszerűsítése. A korábbi elképzelésekhez képest nagy a lemaradás az autópálya-autóút építésében, a nagymérvű forgalmi terhelésnek kitett utak felújításában. A fővárosban, a nagyvárosokban a tömeges üdülőhelyeken tragikus helyzet alakult ki a parkolási lehetőségeket, feltételeket illetően. A növekvő számú gépjárműállomány elhelyezésére a tereket, zöldterületeket veszik igénybe. Mára gyakorlatilag olyan helyzet alakult ki például a főváros nagy részén, hogy a közhasználatú zöldterületek jelentős része „eltűnt”, parkolóhelyekké „alakult át”. Új hidak építésének hiányában – elsősorban a fővárosban – tovább éleződtek a forgalmi feszültségek, a központi negyedek légtérének elszennyeződése, magas a zajszint.

Az infrastruktúra-fejlesztés el-, illetve lemaradása kedvezőtlen helyzetet jelent a korszerű gazdaság fejlődésében a termelés kívánatos és mielőbb szükségszerű strukturális átalakulásában. A nyolcvanas évtized nyugat-európai tapasztalatai azt mutatják,

hogy a gazdasági tevékenység és a szolgáltatások „infrastruktúra érzékenysége” korábban kevéssé tapasztalt mértékben kiteljesedett. A közlekedés-szállítás, a hír- és távközlés legkorszerűbb műszaki-technológiai megoldásokra alapozott rendszerei jöttek létre és működnek. Az infrastrukturális szolgáltatások sajátos típusai, formái alakultak ki az innovációs központok, komplex ipari parkok, technopoliszok képében. A szolgáltatások új rendszereit építették ki a magasan fejlett infrastruktúra rendszerek bázisán (például a városok föld alatti tereinek komplex hasznosítása, a szárazföldi, vízi- és légi közlekedésre alapozott nagy fogadó-indító központok építése stb.). A sort folytathatnánk. Nagyon szomorú, hogy a gazdaság megújulását, strukturális átalakulását elősegíteni, támogatni hivatott infrastruktúra fejlesztésében nagyon kevésre volt lehetőség viszonyaink között.

Nincs lehetőség bővebben, minden részletre kiterjedően szólni a nyolcvanas évtized infrastruktúra-fejlesztési gyakorlatáról. Egy témáról azonban még feltétlenül említést kell tenni. Ez a környezetvédelem és az infrastruktúra közötti kapcsolat. A fejlett országok tapasztalatai azt mutatják, hogy érdembeli és hatékony környezetvédelmet csak megfelelően fejlett infrastruktúra biztosíthat. Ez azt jelenti, hogy az infrastruktúra olyan elemei, mint a biológiai szennyvízderítők és az azokhoz kiépített csatornahálózat, a korszerű személtégető művek, a hulladékok másodlagos hasznosítását szolgáló berendezések, a zaj elleni védelmet biztosító (vagy legalábbis a zajhatást lényegesen mérséklő) falak, a sűrűn beépített területeket elkerülő, kiváltó útvonalak stb. stb. meghatározó szerepet töltenek be a környezet védelmében. Számos más infrastruktúra-fejlesztési akció is a környezet védelmét szolgálja, mint például nagy zöldterületek létesítése, az átmenő forgalomnak a lakó- és közterületekről történő elvezetése, energiatakarékos épületek építése, nem környezetszennyező energiahordozók – nap, termálenergia – tömeges alkalmazása stb. Az infrastruktúra-fejlesztés el-, illetve lemaradása az elmúlt évtizedben következményeiben nagyon kedvezőtlenül érintette a környezetvédelem helyzetét hazánkban. A környezet állapota rosszabbodott, egyes térségekben – főváros, ipari városok, tömeges üdülőhelyek – a környezet terhelhetősége határértéket ért el (a légtér magas szennyezettsége a korszerűtlen fűtés, a nagymérvű járműforgalom következményeként, a rossz hatásfokkal működő szennyvízderítőkől kikerülő vizek szennyezik a vízfolyásokat, megoldatlan a szemét és hulladék megfelelő kezelése, a veszélyes hulladékok megsemmisítése stb.).

Kétség kívül az infrastrukturális elmaradottságunkból, korszerűtlenségünkől fakadó örökség felszámolása, a nagymérvű feszültségek mérséklése elsősorban és alapjaiban meghatározó jelleggel – anyagi kérdés, nagy összegű beruházási és fejlesztési akciókat igényel. Hazánk mindenkor tökeszegény ország volt, helyzete e vonatkozásban mára sem fordult jobbra. Az infrastruktúra-fejlesztés legmarkánsabb kérdőjele ez lesz a jövőben is. A pénz azonban „nem minden”. A tőkeforrások mellett az infrastruktúra-fejlesztésnek számos más tényezője is van. Ezek hiánya, illetve figyelmen kívül hagyása, vagy nem kellő számbavétele, mérlegelése szintén meghatározó szerepet játszott abban, hogy infrastruktúránk fejlesztése nem úgy alakult, ahogy kellett volna. Szóljunk erről bővebben. Bár felismert és elismert lett a hatalomgyakorlók szintjén az infrastruktúra jelentősége, szerepe, ennek ellenére a nyolcvanas évtizedben nem fogalmazódott meg egységes, átfogó és komplex szemléletű infrastruktúra-fejlesztés-

tési politika. Ennek csupán egyes elemei fogalmazódtak meg különféle anyagokban, dokumentumokban (például hosszú távú lakáskonceptió, közlekedési koncepció, a közműves vízellátás kiépítésének terve stb.). Ezek az elképzelések egymással nem igen találkoztak, egymással nem „ütköztették” őket, s nem alakult ki integrált szemléletű infrastruktúra-fejlesztési politika. Döntő szerepe volt ebben az ágazati érdekek – szinte akadálytalan – érvényesülésének az integrált fejlesztési elképzeléseket kifejező regionális, térségi, illetve települési érdekek helyett, vagy azok ellenében. Ez közvetlenül fakadt az irányítás ágazati felépítésének rendszeréből. Az infrastruktúra-fejlesztés érdekében elengedhetetlenül szükséges koordinálása – bár sokat beszéltek róla – alacsony színvonalú és hiányos volt. Ahol a legtöbbet tehettek volna az infrastruktúra fejlesztéséért, a települések szintjén, ott meg a szükséges eszközök hiánya, vagy elégtelensége akadályozta meg, fékezte a szükséges akciókat. Az eszközök „újraelosztásának” uralkodó rendszere, a merev költségvetési irányítási gyakorlat nem a lehetséges, illetve szükséges mértékben segítette az infrastruktúra annyira kívánatos fejlesztését. Mindezen körülmények – akár önmagukban, még inkább kumulált hatásuk révén – súlyos veszteségforrásokat jelentettek az infrastruktúra fejlesztésében.

Az anyagi eszközök szűkösségéből fakadó kedvezőtlen pozíciókat a fentiekben említett körülmények tovább rontották. A rendelkezésre álló anyagi eszközök értelmes hasznosítását nem sikerült biztosítani. Gyakorta került sor párhuzamos fejlesztésekre, nem kevés esetben pazarlásra anyaggal, pénzzel, munkaerővel. Sokszor figyelmen kívül maradt az „idő tényező”: az idő szerepének szükséges érvényesítése az egyes infrastruktúra-fejlesztési akciók megvalósítása során. A komplex szemlélet hiánya, illetve nem kellően kielégítő mértékben mérlegelt volta a fejlesztések nyomán „cikk-cakkos” eredményeket produkált. Ennek csak néhány példáját említhetjük. Mindenképpen helyes és indokolt volt a közműves vízellátás fejlesztése. De ezt nem a szükséges mértékben követte a csatornahálózat és a derítők építése. Ennek egyenes következménye lett sok helyen a felszíni vizek és a felszín alatti vízrétegek elszennyeződése. Ivóvíz céljára történő igénybevételek tetemes tisztítási költségekkel járt/jár. Ezek a kiadások fedezték/vagy nagyrészt fedezték volna a csatorna- és szennyvíztisztítás költségeit. Nem volt összehangolt a közlekedés infrastruktúrájának a fejlesztése. Anomáliák és feszültségforrások széles körét lehetne bemutatni a nagy lakóterületi egységek intézményhálózata fejlesztésének elmaradása következtében. Évről-évre gyarapodó nagyságrendű összegeket jeleztek az illetékes szakemberek a telefonellátás hiányából fakadó veszteségek kapcsán. Ennek ellenére a legutóbbi évekig érdemleges és átfogó fejlesztésekre nem került sor. Országunkat elárasztja a hulladék és a szemét évről-évre növekedő mennyisége. Ennek a helyzetnek mérséklésére, megoldására kevés történt. A fővárosban 1990-ig négy szemét- és hulladékégető mű építését tervezték: eddig csupán egy épült fel. Pedig hasznot hozó befektetés: energiát termel, óvja a környezetet, a keletkező szemét- és hulladékmennyiség nem foglal el nagy területeket stb. A felsorolást folytathatnánk.

A közelmúlt infrastruktúra-fejlesztési gyakorlata kapcsán még egy dologról kell szólni: az infrastruktúra helyzetét, fejlettségének színvonalát bemutató információkról, adatokról. Sajnos kedvezőtlen a helyzet e vonatkozásban is. A mindenkori infra-

struktúra-fejlesztési célok megfogalmazásában bizonytalan helyzetet jelentett/jelent az, hogy pontos adatok nem mindig, vagy nem a kellő mélységben, részletezettségben állnak rendelkezésre. A KSH illetékes szerveinek rendszeresen, vagy időszakonként megfigyelt információi nem mindig egyeznek meg az ágazatok vonatkozó adataival. Ezen segítő sok helyi és megyei tanács korábban saját információs bázis létrehozására törekedett, a ráfordított anyagi eszközök és szellemi erőforrások ellenére sajnos csak részleges, korlátozott eredménnyel. Az infrastruktúra fejlesztésére rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb hasznosítását – a korábban említetteken kívül – az információk hiánya, pontatlansága is nagymértékben akadályozza. Ezt a körülményt is az infrastrukturális elmaradottságot, aránytalanságot konzerváló tényezőnek tekinthetjük. Nem lehet úgy fejleszteni az infrastruktúrát, hogy pontosan ne tudjuk mi van, milyen állapotban, milyen alkalmassági szinten, melyek a további igénybevétel lehetőségei, illetve korlátai.

A rendszerváltás alapjaiban új helyzetet, lehetőségeket kínált és kínál az infrastruktúra fejlesztésében. A kormány programjának egyik kiemelt feladatákként fogalmazódik meg az infrastruktúra fejlesztése, korszerűsítése. Ugyanakkor alapjaiban új helyzetet jelent a települések infrastruktúrájának fejlesztésében az önkormányzatok létrejötte és működése. Lényegében az önkormányzatok számára korlátlan lehetőségeket biztosítanak a települési infrastruktúra fejlesztését, működtetését illetően a vonatkozó törvények, rendelkezések. Szükséges előbb erről szólni.

A helyi önkormányzatok település- és ennek keretében infrastruktúra-fejlesztési feladatait három törvény határozza meg. Ezek az 1990. évi LXV. törvény, az 1991. évi XXX. törvény és az 1991. évi XXIV. törvény. Mindhárom törvény – közülük különösen a LXV. – markánsan jelzi a helyi önkormányzatok „jogosítványát” az infrastruktúra-fejlesztésben. Érdemes a törvényből idézni.

Az 1990. évi LXV. törvény II. fejezet 8.§ (1) pontja kimondja: „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az építéset és természeti környezet védelme, a lakás-gazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a településtartásbiztosítás; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energia szolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában, az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása”...

A (4) pont a következőket tartalmazza: „A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és köztemető fenntartásáról.”...

A VIII. fejezet – „A megyei önkormányzat” – 69.§ (1. pontjában) többek között megállapítja: „...,Törvény a megyei önkormányzat kötelező feladatává teheti az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed. Törvény kötelező megyei feladatként írhatja elő az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a

szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik”.

Az idézett törvény megállapításaiból következően az önkormányzatok településfejlesztési feladatai szorosan és közvetlenül kapcsolódnak az infrastruktúra fejlesztéséhez, fenntartásához és működtetéséhez. Alapkérdés, milyen forrásokból „meríthetnek” az önkormányzatok fejlesztési elhatározásaiak megvalósításához. Ezek között a következőket említhetjük:

- az önkormányzatok költségvetéseiben e célra előirányzott eszközök, források;
- a központi költségvetési támogatás, hozzájárulás terhére történő fejlesztés, fenntartás, üzemeltetés;
- a lakosság részéről nyújtott anyagi támogatás, hozzájárulás;
- különféle termelő üzemek (ipari, mezőgazdasági termelés vonatkozásában), szolgáltató vállalatok támogatásával, hozzájárulásával megvalósuló fejlesztések, illetve részükről biztosított fenntartás, üzemeltetés;
- konkrét infrastrukturális rendeltetésű intézmények létrehozására, fenntartására szervezett alapítványok részéről nyújtott támogatások;
- különféle jellegű, célú vállalkozások létrehozása, szervezése a „települési infrastruktúra” egyes szektorainak kiépítése, korszerűsítése, illetve működtetése érdekében;
- az egészségügyi ellátás, szociális gondoskodás céljából biztosító intézetek, társaságok alakulhatnak fejlesztés, a fenntartás, üzemeltetés támogatására;
- konkrét célú és rendeltetésű helyi adók terhére történő infrastruktúra-fejlesztés, –korszerűsítés;
- az Országgyűlés által jóváhagyott cél és címzett támogatások terhére nyújtott infrastruktúra-fejlesztési eszközök.

Kétség kívül sokféle forrás állhat rendelkezésre az infrastruktúra-fejlesztés céljaira. Anyagi eszközök hiányában, illetve szűköségük miatt azonban alig „szívárognak” ezek a források. Az önkormányzatok szegények, nagyon korlátozottak anyagi lehetőségeik. Ez a helyzet különösen sújtja azokat a városokat, településeket, amelyekben súlyos infrastrukturális feszültségek halmozódtak fel. Ezek között is a legsúlyosabb problémáikat jelzi az ország fővárosa, a korábban egyoldalú ipari struktúra alapján fejlődött, mára bonyolult válságproblémákkal terhelt városok (mint például Miskolc, Ózd stb.). Az önkormányzatok önmagukban képtelenek megbirkózni a felhalmozott feszültségekkel érdemben javítani az infrastrukturális ellátottsági viszonyokat. A külföldi tőke érdeklődése, még inkább konkrét akciói a települések ezirányú gondjainak megoldásában, eddig csupán néhány esetre szorítkozik.

A kialakult helyzetben meghatározó az állam magatartása, szerepe. Mit tapasztalunk e vonatkozásban? Kétség kívül pozitív körülmény, hogy felismert és elismert állami szinten az infrastruktúra szerepe és jelentősége. A gyakorlat azonban már nem ennyire egyértelmű. Biztos, hogy ebben az anyagi eszközök szűkösége, hiánya a meghatározó. Állami pénzből, közvetlen állami részvétellel több infrastruktúra-fejlesztési akció valósult/valósul meg az elmúlt években (például a szolnoki új közúti híd és a város belső területét elkerülő út megépítése, a főváros körüli M0-s út M7 és M5 autópályát összekötő szakaszának építése stb.). Az állam támogatja az elmaradott tér-

ségeket, s ez jelentős mértékben az infrastruktúra korszerűsítését szolgálja. Az állam eszközei is igen korlátozottak, a költségvetés hiánya napról-napra nő. A kialakult helyzet ellenére sem mondhatjuk azt, hogy minden lehetőséget igénybe vettek, mindent megtettek/megtesznek az infrastruktúra-fejlesztés előmozdítása, még inkább annak remélt és kívánt gyorsítása érdekében.

Mindenekelőtt szükség lenne jól megalapozott, részletesen kimunkált, különböző változatokat tartalmazó, *a konkrét feladatokat, akciókat meghatározó komplex infrastruktúra-fejlesztési koncepcióra*. Ennek az infrastruktúra minden elemét, szektorát átfogónak, felölelőnek kell lennie. Ebben elsősorban azokat a makroszintű, országos feladatokat kellene megfogalmazni, melyek az ország gazdaságának megújulásához, a környezet védelméhez, a népesség életkörülményeinek javításához elengedhetetlenül szükségesek. Az első megközelítésben a tennivalók kerüljenek előtérbe. Ha konszenzus alakul(hatna) ki a tennivalók körét, jellegét illetően, akkor kerülhet napirendre a feladatok teljesítésében vállalható/vállalandó munkamegosztás az állam, az önkormányzatok (pontosabban azok szövetségei), a kül- és belföldi vállalkozások között. Ezzel együtt kerül napirendre legvaskosabb kérdésként a források oldala, a felhajtható, igénybe vehető anyagi eszközök kérdése. Jogos és indokolt lehet bárki részéről az észrevétel, hogy ez „fából vaskarika”. A források ismerete nélkül semmit nem lehet tenni, bármi egyéb üres ábrándozás, netán az álmok világában való kalandozás – mondogatják sokan. Ennek ellenére fenntartjuk javaslatunkat. Egyrészt a hetvenes és nyolcvanas évtized hazai tapasztalatai (természetesen negatív értelemben) az infrastruktúra-fejlesztésben közvetítik azt a tanulságot, hogy legyen átfogó koncepciónk, részleteiben is kifejtett elképzelésünk a fejlesztés érdekében. Másrészt erről tanúskodnak a nyugat-európai országok tapasztalatai is. Németország nyugati felének a második világháború utáni fejlődésében sok tényező együttes hatása érvényesült. Közülük döntő szerepe volt annak, hogy elsődlegesnek tekintették az infrastruktúra korszerűsítését, fejlesztését. Az ezt szolgáló terv végrehajtására koncentrált az állam, erre ösztönözték a tartományokat, a településeket, a vállalkozásokat. Hazai körökben talán ma még kevésbé ismert a Törökországban néhány éve indított átfogó infrastruktúra-fejlesztési program. Az akciók indítását megelőzően részletekbe menően felmérték és értékelték az ország adott infrastruktúráját, kidolgozták a fejlesztés feladatait – átfogó, komplex jelleggel. Ennek végrehajtására kértek anyagi támogatást, hitelt a Világbanktól, más külföldi pénzügyi szervezetektől, mozgósították a hazai vállalkozókat, ösztönözték a külföldi beruházókat. Minden túlzás nélkül lehet mondani, hogy mára az ország egy összefüggő nagy építési területként jelenik meg az odalátogatók előtt. Autópályákat, utakat, hidakat építenek, erőműveket emelnek, fejlesztik a vízellátás rendszereit. Különös figyelmet fordítanak az idegenforgalom infrastruktúrájának kiépítésére, fejlesztésére. Teszik mindezt – még egyszer megismételve a korábban mondottakat – átfogó, komplex nemzeti infrastruktúra-fejlesztési terv alapján. Említhetnénk még Japán, vagy akár Dél-Korea példáját is. A lényeg, hogy ezen országok gyors gazdasági növekedését nem kis mértékben az átfogó, komplex infrastruktúra-fejlesztés alapozta meg, bontakoztatta ki.

Egy országos infrastruktúra-fejlesztés koncepció nem építhet kizárólag az egyes ágazatok elképzeléseire, ugyanakkor nem lehet ez a koncepció csak az egyes ágazatok

fejlesztési elgondolásainak összegzése. Olyan *integrált infrastruktúra-fejlesztési koncepcióra* van/lenne szükség, amely – felül emelkedve az egyes ágazati részérdekeken, vagy netán parciális előnyökön –, alkalmas a gazdaság gyorsabb fejlődését, strukturális átalakulását elősegítő, biztosító feltételek megteremtésére. Csak átfogó, komplex szemléletű fejlesztési koncepció birtokában érvényesíthetők a szükséges akciók az ország kedvező adottságú térségei potenciális lehetőségeinek teljes(ebb) körű hasznosítására, a válságos, illetve válságérzékeny övezetek problémáinak megfelelő kezelésére, mérséklésére.

Az infrastruktúra fejlesztésének másik kulcskérdése a teherviseléshez kapcsolódik. Ebből a szempontból különösen döntő kérdés az állam szerepvállalása az infrastruktúra fejlesztésében. Hiába mondja ki a vonatkozó törvény az önkormányzatok szerepét, feladatait a helyi infrastruktúra fenntartását, fejlesztését illetően, ha ugyanilyen törvényi rendelkezés nem rögzíti az állam ez irányú tennivalóit: érdemi elmozdulás nehezen következhet be e vonatkozásban. Még abban az esetben is kevés a remény az érezhető előrelépésre, sikerre, ha a helyi önkormányzatok számára a korábban említett forrásokból megfelelő nagyságrendű összegek állnak rendelkezésre.

Az infrastruktúra lényegét a vonalas rendszerek jelentik: autópályák-autóutak, nagy víz- és energia-ellátási rendszerek, a hír- és távközlés kapcsolatait biztosító hálózatok és létesítmények. *Ezek kiépítésére, fejlesztésére az önkormányzatok még megfelelő szövetkezésük esetén sem vállalkozhatnak az állam támogatása nélkül.* Más kérdés, hogy milyen konstrukciót választ, támogat az állam a vonalas infrastruktúra kiépítésére, fejlesztésére. Ez történhet az állami költségvetés keretében, külföldi és belföldi vállalkozók bevonásával, koncessziók révén stb. A lényeg, hogy az állam szerepvállalása érvényesüljön. Ma még ez nem egyértelműen kimondott, nincs törvényben rögzítve. Más szakemberek véleményével egyezően az a saját meggyőződés, hogy a terület- és településfejlesztésről szóló törvényben lenne a legmegfelelőbb hely annak rögzítésére, mi lehet/lenne a célszerű és hasznos szerepvállalás az infrastruktúra-fejlesztésben: mit kell/kellene tenni annak érdekében a különféle aktoroknak: az államnak, az önkormányzatoknak, a hazai és külföldi vállalkozásoknak, a különféle egyéb más szervezeteknek, intézményeknek. Ez a törvény egyben megfelelő keretül szolgálhatna az infrastruktúra-fejlesztés érdekében a különféle kormányzati és regionális hatáskörű szervek, intézmények közötti kompetencia szintek meghatározására, a szükséges és kívánatos munka, feladat és funkciómegosztás alapelveinek kimondására. Feltételezhető, hogy a nem túl távoli jövőben indokolt és szükséges lesz az önkormányzati törvény elfogadása óta eltelt időszak során felhalmozódott tapasztalatok érvényesítése érdekében, másfelől pedig a remélt terület- és településfejlesztési törvény megszüntetésével felmerülő kérdések, tennivalók összehangolására, rendezésére.

A rendszerváltás után kialakuló új kormányzati struktúra lehetőséget kínált az infrastruktúra-fejlesztéssel összefüggő állami feladatok új irányítási rendszerének kialakítására. Ez csak részben történt meg. Különféle tárcák kisebb-nagyobb feladatokat látnak el az infrastruktúra-fejlesztés központi tennivalóiból. E vonatkozásban kétség kívül a legnagyobbak a közlekedési, hírközlési és vízügyi tárca feladatai és felelőssége. Az infrastruktúra-fejlesztés ágazati megosztottsága semmiképpen sem nevezhető szerencsésnek. Olyan helyzetű országban, mint hazánk, ahol a feladatok sorában az

elsők között említhető az infrastruktúra fejlesztése, mindenképpen célravezetőbb lenne, ha az állam ez irányú feladatainak, akcióinak irányítása egy központi szerv kezében összpontosulna. Bizonyára ennek a felismerésnek adott helyt az a kormányzati elhatározás, melynek nyomán Infrastruktúra Bizottságot hoztak létre, a különféle tárcák illetékes képviselőinek részvételével. Talán ez a fórum alapul szolgálhat/szolgál az infrastruktúra-fejlesztéssel összefüggő állami feladatok átfogó, teljeskörű ellátására. Jó lenne, ha ez a felismerés mielőbb „beérne”, s az infrastruktúra-fejlesztés megkülönböztetett fontossága az irányítás állami struktúrájában is a legmegfelelőbb helyet foglalná el, s ennek révén is erősítve a megvalósítás feltételeit.

Még egyszer indokoltnak tartjuk megismételni, hogy az átfogó, komplex infrastruktúra-fejlesztésben *az egyik meghatározó jelentőségű feltétel az állam megfelelő szerepvállalása, részvétele.* Ez azonban önmagában még nem elégséges. Ehhez az *önkormányzatok részvétele, szerepvállalása is szükséges.* Korábban bemutattuk, hogy mit tartalmaz az önkormányzati törvény a helyi infrastruktúra fenntartásának, fejlesztésének feladatait illetően, megneveztük a lehetséges forrásokat. Ezen túlmenően további lépésekre van szükség az infrastruktúra-fejlesztés elősegítése, támogatása érdekében.

A települések helyzetét, fejlődésük problémáit vizsgáló szakemberek véleménye szerint 1600–1800 olyan település van, amely mai helyzetében önmagában nem képes megteremteni, biztosítani fejlődésének feltételeit. Ezek a települések nagy többségükben kis- és aprófalvak, de találunk közöttük nagyobb településeket is. Gazdasági fejlettség, infrastrukturális elmaradottság, kedvezőtlen demográfiai helyzet, halmozottan érvényesülő szociális feszültségek és más problémák nevezhetők meg azon okok között, melyek következményeként nem képesek biztosítani saját fejlődésük szükséges feltételeit. Ennek a helyzetnek a leküzdésében, a fejlődés minimális feltételeinek megteremtésében egyetlen lehetőség kínálkozik, a települések önkéntes összefogása, szövetségbe, társulásokba történő tömörülése, szerveződése. Erre különösen az apró- és kistelepülésekben van szükség. De ugyanilyen szükség lenne a települések egymás közötti önkéntes alapu, kölcsönös érdekekre épülő összefogásra a városok és szomszédságukban elhelyezkedő települések vonatkozásában valamint a nagyobb településstruktúrákban, az egymással funkcionálisan összefonódó, területileg is összenövő települések – településcsoportok bázisán kialakuló agglomerációkban, agglomerálódó térségekben. A vonalas, hálózati infrastruktúra rendszereinek fejlesztése jó lehetőséget kínál a települések ez irányú összefogására. A közműves vízellátás, a keletkező szennyvizek, szennyvíziszap, szemét és hulladék megfelelő, a közegészségügyi követelményeket kielégítő elhelyezése, a tömegközlekedés megszervezése és működtetése, a telefonellátás biztosítása számára a települések szerveződése révén kialakuló/kialakítható kistérségek nyújthatják a kedvezőbb feltételeket. Az alap- és alsófokú intézményellátás kiépítésében, fejlesztésében meghatározó feltételt jelenthet/jelent az érdekelt települések összefogása, ez irányú és jellegű társulása. Az érintett települések ez irányú összefogását, együttműködését nagymértékben segíthetik, előremozdíthatják az táji-természeti adottságok, feltételek (domborzati viszonyok, vízrajzi helyzet stb.) kialakult és reális viszonyokat kifejező vonzáskapcsolatok, a vonalas infrastruktúra működő rendszerei által kínált lehetőségek.

A korábbiakban hiányolt átfogó, komplex infrastruktúra politikának egyik markáns feladata a települési önkormányzatok ez irányú összefogásának, szövetségekbe történő tömörülésének ösztönzése, elősegítése. Ehhez azonban számos feltételt kell biztosítani: pénzügyi, hitelfelvételi, irányítási, személyi, a legszükségesebb feltétel, az anyagi eszközökön kívül. A települések összefogása, önkéntes szerveződése az ágazati érdekeken való felülemelkedést, a komplex szemléletű fejlesztés irányába és javára történő előrelépést segítheti elő. Az adott térség problémái kerülnek előtérbe, ehhez kapcsolódik, ezt szolgálja az infrastruktúra fejlesztése. Ennek révén nemcsak az infrastruktúra hiányából, fejletlen, elmaradt voltából fakadó feszültségek mérsékelhetők, hanem kedvező/kedvezőbb pozíciók teremthetők az adottságok hasznosításához, a gazdaság fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez.

Megállapítva az állam szerepét és feladatait az infrastruktúra fejlesztésében, minden lehetséges segítséget és támogatást megadva a helyi önkormányzatoknak, ösztönözve ez irányú összefogásukat és közös érdekeikre épülő összefogásukat – további kérdésként jelentkezik a középszint szerepe, feladatai, lehetőségei. Az irányítás mai rendszerében a középszint szerepét a megyék töltik be. A megyék mai valóságos szerepe, lehetősége az infrastruktúra-fejlesztésben nagyon csekély. Ebben az esetben is döntő szerepe van az anyagi eszközök nagymérvű szűkösségének, de a megyei önkormányzatok ez irányú mozgásterét a mai törvényes előírások is megszabják.

Az infrastruktúra-fejlesztés tapasztalatai azt mutatják, hogy a makroszintű és a helyi jellegű infrastruktúra-fejlesztési feladatokon kívül, meghatározó szerepük, jelentőségük van a térségi infrastruktúra-fejlesztéseknek, akcióknak. Az esetek nagyobbik részében ezek a feladatok, akciók a megyék területét meghaladóan, nagyobb térségekre terjednek ki. Gondoljunk csak olyan elképzelésekre, mint a javasolt déli autópálya megépítése. Következésképpen várhatóan sokoldalúan érinti az ország déli, keleti térségeit. A Hexagonálé keretében kibontakozó együttműködés a Dunántúl jelentős részét érinti. A tervezett Kárpátok–Tisza együttműködés területileg átfogná az Alföld nagy részét. Ha például a javasolt déli autópálya várható hatását tagoltan vizsgáljuk, csak a Dunántúl déli térségében átvezetésre tervezett útvonal több megye érdekeit, fejlesztési lehetőségeit érinti (Zala, Somogy, Baranya és Tolna megyék).

A felvetés gondolom világosan jelzi azt a dilemmát, hogy a mezoszintű (országos, illetve helyi önkormányzatok szintjei közötti) infrastruktúra-fejlesztés lehetőségei, feltételei szorosan kapcsolódnak az irányítás szükséges átalakításának, korszerűsítésének feladataihoz. A kilencvenes évtized európai fejlődésében meghatározó szerephez jutnak a régiók. Olyan nagyságú, kiterjedésű területi egységek, melyek a helyi önkormányzatok összefogása, érdekeik közössége révén alkalmasak az új európai társadalmi-gazdasági fejlődési tendenciákhoz való kapcsolódásra, az új következmények és elvárások fogadására és közvetítésére. Hazai viszonyaink között az irányítás továbbfejlesztésével, reformjával kapcsolatos viták egyik központi kérdése a középszinttel kapcsolatos. Ennek szerepére, a középszinttel összefüggő funkciók ellátásra a régiók lehetnek/lesznek alkalmasak. Minden bizonnyal a mai megyék területénél nagyobb kiterjedésű térségek lehetnek alkalmasak a régió(k) szerepének betöltésére, funkcióik ellátására. A régiók kialakítása semmiképpen sem történhet felülről, adminisztratív úton. A régió(k) csak alulról építkezhetnek, a kölcsönös érdekekre épülő önszervező-

dés révén. A helyi önkormányzatok kölcsönös érdekekre épülő szövetségeik, szerveződések segíthetik elő a kistérségek kialakulását, fejlődését. Ezek a kistérségek lehetnek a régió(k) mozaikkövei, az alulról történő építkezés elemei.

Korábban szoltunk arról, hogy ezek a kistérségek kedvező/kedvezőbb feltételeket jelenthetnek az infrastruktúra fejlesztéséhez vonalas és intézményi vonatkozásban. A kistérségekből felépülő régió kibővíti, megsokszorozza ezeket a lehetőségeket az infrastruktúra fejlesztésében. A régiók kialakulásával ugyanakkor nemcsak a középszint problémája rendeződhetne megnyugtató módon az irányítás rendszerében, hanem a mindenkori infrastruktúra fejlesztésének is kialakulhatna és működhetne az a szintje, amely korábban is hiányzott, és ma is nélkülözni kényszerülünk. A régiók az infrastruktúra fejlesztésében fontos szerepet betöltve, közvetítői lehetnek egyfelől az országos szintű elképzeléseknek, másfelől pedig a helyi-kistérségi elhatározásoknak, akcióknak. A kistérségekből építkező régiók az adott térség érdekeiből fakadóan, parciális ágazati érdekeken felülemelkedően látnák el feladataikat az infrastruktúra fejlesztésében, kiépítésében.

A rendszerváltás nyomán végbemenő gazdasági átalakulásnak, a tulajdonviszonyokban bekövetkező változásoknak egyik súlyos társadalmi és szociális feszültséggel terhelt következménye és problémája a nagyarányú munkanélküliség. Sajnos ennek további növekedésével kell számolni. Voltak és vannak országok, amelyek gazdaságuk válsága kapcsán fellépő tömeges munkanélküliség problémájának kezelésére széleskörű közmunka akciókat szerveztek az infrastruktúra-fejlesztésre (az USA-ban, Németországban a harmincas években, egyes dél-amerikai országokban a hatvanas években stb.). Hazánkban az utóbbi időben mind gyakrabban olvasni olyan véleményeket, hogy a munkanélküliek (legalábbis egy részük) foglalkoztatására olyan közmunka akciók szervezése lenne célszerű, amelyek az infrastruktúra-fejlesztéshez, korszerűsítéséhez kapcsolódnak. Ez a kérdés kétség kívül mélyreható és körültekintő vizsgálatokat igényel. Különösen azokban a térségekben, ahol elmaradott az infrastruktúra, magas a munkanélküliek aránya, s azok további növekedésével lehet számolni, célszerű lenne az infrastruktúra fejlesztését szolgáló akciókat szervezni: az úthálózat korszerűsítésére, a közműves vízellátás, csatornahálózat kiépítésére stb. Ilyen vonatkozásban az ország keleti, délkeleti, valamint északi térségei nevezhetők meg. A helyi önkormányzatok és az illetékes állami szervek közötti megállapodás alapján kerülne sor ilyen akciókra, mindenképpen mérlegelve ennek társadalmi hatását, várható gazdasági következményeit pozitív és negatív értelemben.

Európa nyugati felében a kilencvenes évtizedben az első számú feladatok között szerepel az infrastruktúra fejlesztése, a századfordulón és a XXI. század elején várható új kihívásoknak megfelelő, ahhoz alkalmazkodó korszerűsítése. Reméljük, hogy a nem túl távoli jövőben hazai vonatkozásban is megteremtődnek az infrastruktúra gyorsabb, dinamikusabb fejlődésének feltételei. Ennek nyomán és hatására a „kérdőjelek” háttérbe szorulnak, eltűnnek, helyüket a fejlesztés eredményei foglalják el.

## IRODALOM

- FLEISCHER TAMÁS 1992: Kistelepülések térben és időben. *Településfejlesztés* 1992/2. p. 39–48.
- KŐSZEGFALVI GYÖRGY 1991: Települési infrastruktúra. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- KŐSZEGFALVI GYÖRGY 1991: Településeink infrastruktúrája. *Urbanisztika* 1991/2. p. 9–10.
- KŐSZEGFALVI GYÖRGY 1992: Az önkormányzatok lehetőségei és feladatai a települési infrastruktúra fejlesztésében. Összefoglaló tanulmány (OTKA pályázat).
- KŐSZEGFALVI GYÖRGY 1991: Lakásellátottság és infrastruktúra-fejlesztés. OKKFT Ts–2/2 program keretében készült tanulmány.
- LENGYEL LÁSZLÓ 1991: Micsoda év! Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.
- MÁDEL – PAPPNÉ – SÁGHI 1988: Infrastruktúra politika. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- NAISBITT, JOHN 1988: Megatrendek. Országos Műszaki Információs Központ kiadványa, Budapest.
- SÁRA JÁNOS 1992: Területfejlesztés és az önkormányzati pénzügyi szabályozás. *Településfejlesztés*, 1992/2. p. 39–43.
- A terület- és településfejlesztésről szóló törvény szakmai koncepciója. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium vitaanyag, 1992.
- Az épített környezet kialakításáról, fejlesztéséről és védelméről szóló törvény szakmai koncepciója. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium vitaanyag, 1992.
- 1990 évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- Területi Statisztikai Évkönyv 1990, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest

## QUESTION-MARKS OF INFRASTRUCTURAL DEVELOPMENT

György KŐSZEGFALVI

Eliminating our heritage resulting from our infrastructural backwardness and the lack of modernity in this field, and moderating the tensions is primarily and fundamentally a financial issue. However, money is not everything. Besides capital resources, infrastructural development has many other factors. The lack, and negligence of these factors also played a decisive role in the fact that our infrastructural development did not take the right direction.

The transformation into a new regime created a fundamentally new situation, and offers new facilities for infrastructural development. Development of infrastructure is one of the main issues of the government program. The establishment of local authorities created a new situation in the infrastructural development of the settlements. However, the local authorities are poor, and have very limited financial resources. This situation expressedly burdens those towns and settlements where serious infrastructural problems have accumulated during the years. In the present situation, the attitude and the role of the government is decisive. A well-founded, detailed, complex program of infrastructural development is greatly needed. If there is agreement, or at least consent concerning the circle of tasks to be done, then the distribution of labour between the government, the local authorities (their alliances) and the domestic and

Hungarian enterprises in the execution of tasks can be put on the agenda. The key issue of infrastructural development is related to the units and bodies bearing the burdens of these development activities. The tasks and the role of the government are fundamental questions. It is desirable to give a proper role for the distinguished development of the infrastructure also in the structure of government administration and management. One of the most expressed tasks of infrastructural development is to support the cooperation between the local authorities and to give incentives to the creation of their relevant alliances.



# TERVEZŐI SZEMPONTOK AZ INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉSBEN

FOGARASI GYULA

Regionális tervezéssel és ezen belül egy „örökzöld” problémával, az elmaradott térségek infrastrukturális fejlesztésével is foglalkozó tervezőként<sup>1</sup> a rendszerváltást követően a szakmát érő sajátos és összetett kihívással kell szembenézni. Eszerint:

– a korábbi fejlesztési mechanizmus ellentmondásos fejlődési folyamatai és hiányjelenségei következtében a lemaradó illetve kritikus helyzetbe került térségek problémáinak szakmai szempontú kezeléséhez képest a strukturális összefüggések kerültek előtérbe;

– egy új és alakulóban levő fejlesztői környezetben megjelent az érdekközvetítő, konfliktuskezelő szerepet is vállaló tervezői magatartás követelménye;

– a hagyományos jövőkép-tervezéshez képest merőben újszerű, a megvalósítási feltételekkel az igények és lehetőségek realitásával számot vető ún. „projekt típusú” tervezés metódusának kialakítása vált szükségessé.

E kihívásoknak való megfelelés okán a tervezőknek szükséges egyfajta kritikai viszonyt kialakítani a korábbi területfejlesztési gyakorlattal és a tervezésnek ezen belül betöltött szerepével szemben, ugyanakkor – minden átmenetisége ellenére – el kell igazodnia a jelenlegi fejlesztési politika és mechanizmus útvesztőiben. Az operatív területi- és településtervezés szemszögéből még mindig meglehetősen áttekinthetetlen a fejlesztési folyamat egésze. Ezen belül az elmaradott térségek infrastruktúra-fejlesztése olyan problémakör ahol a területfejlesztés jelenlegi kérdőjelei találkoznak a korábbi fejlesztési rendszertől öröklött anomáliákkal. Ennek körülménye elősegítheti a fejlesztést remélhetőleg nem csak kísérő, hanem az azt szervező, alakító tervezés dilemmáinak megfogalmazását.

A területfejlesztés egyik kulcsproblémájának tekintett területi elmaradottság és az infrastruktúra-fejlesztés reálfolyamatai szorosan összefüggenek, és nagyban determináltak az ezeket irányító, alakító fejlesztési mechanizmus, azaz a gazdaságirányítás rendszerének természetétől. Mivel ez utóbbi jelentősen átalakul, ez pedig nagyban kihat az infrastruktúra-fejlesztés további menetére is, egyértelműen jelentkezik az igény – legalább is a tervezés részéről – a területfejlesztés és a gazdasági fejlesztés kapcsolatát taglaló elemzésekre.

Annál is inkább mert, az operatív tervezés számára hiányoznak azok a fogódzók, amelyek segítségével a jelenlegi képlékeny helyzetben el tudna igazodni.

Már a korábbi fejlesztéspolitikai kondíciók mellett is ezen fogódzók keresésekor alakult ki az a felismerés, hogy a fejlesztések során előtérbe nem kerülő, vagy éppen azok mellékhatásaként létrejövő hiányjelenségek megszüntetését vagy mérséklését célzó intézkedések meghatározásakor nem elegendő a hiányok tényének regisztrálása és tüneti szinten való kezelése. A tényleges fejlesztési szükségletekre csak a területi folyamatokat és az infrastruktúra fejlődését egyaránt meghatározó mechanizmusok alapján lehet rámutatni – azaz a sorozatosan újratermelődő hiányok az esetenként megmutatkozó „szűk keresztmetszetek” bővítésével vagy felszámolásával nem szüntethetők meg, hanem *a jelenségeket előidéző okok, mechanizmusok megfelelő irányú változtatására van szükség.*

Maga a felismerés, a fejlesztési anomáliáknak az előidéző okokban, mechanizmusokban való keresése, és a változtatás igénye – már a 80-as évek elejétől jelentkező törekvés. A területfejlesztési tervezésben operatív szinten közreműködő tervezők, kutatók a fejlesztés (éppen a tervezés által teremtett) harmonikus, vagy legalábbis konfliktusmentes képzetének burkát hasogató, a szakmai vezetés által melléktermékeknek tekintett elemző tanulmányaiban, eseti publikációiban hívták fel a figyelmet<sup>2</sup>.

A jelzett szemlélet a rendszerváltást követően kétségtelenül teret kapott az államszocialista gazdasági rendszer fejlesztési gyakorlatának kritikájában, a strukturális gyökerek fontosságát hangsúlyozó publicisztikai szintű elemzések formájában. Azonban a területfejlesztési lépéseknek az operatív szint felől a strukturális problémák felé mutató analízise az újonnan szerveződő területfejlesztés szempontrendszeréből is hiányzik.

A mindenkori fejlesztési gyakorlatban érvényes pozitív, de kritikai szemlélet a jelenlegi alakuló, formálódó fejlesztési mechanizmus aktorai körében sem talált kellő fogadtatásra. Infrastruktúra-fejlesztő projektek, felzárkóztatási programok kidolgozását az állami területfejlesztés most is igényli (regionális, megyei és településcsoport nagyságrendben egyaránt) de *alapvetően válságkezelő jelleggel*, ami rövid távon megvalósítható és érzékelhető beavatkozást igényel. Ezek kidolgozása során annak végigtapogatására, hogy a fejlesztendő térségekben milyen jellegű infrastrukturális beavatkozások lennének képesek tényleges gazdaságélénkítő hatást és további „önerős” fejlődést generálni, nem kerülhet sor. Annak mérlegelése is elmarad, hogy az esetenkénti fejlesztési konstrukció mennyiben alkalmas és miként lenne alakítható a térség sajátosságainak megfelelően.

Ahhoz, hogy a tervezők a számukra technikai, területrendezési kérdéssé lebontandó (vagy már lebontott) infrastruktúra-fejlesztési feladatokban a fejlesztés lényegi problémáit megragadhassák, nem az egyes infrastrukturális ágazatok belső problémáiban kellene elmélyedniük, hanem az innen szerzett ismeretanyag alapján a fejlesztési szándékok, *az állami gazdaságirányítás és a piaci mechanizmusok összefüggéseibe ágyazottan kellene kezelniük az infrastruktúra-fejlesztés egészét.* Ezen

<sup>2</sup> L. Benyó, Fleischer, Miklóssy, Sárdy, Várnai.

összefüggések átfogó és elméleti igényű analizésére Bélley László munkásságában került sor, a nyolcvanas évek elejének magyarországi társadalmi-gazdasági viszonyai között.<sup>3</sup>

Bélley az eltérő gazdaságirányítási rendszerekhez eltérő infrastruktúra-fejlesztési típusokat rendel, amit a piacgazdaság esetében *párhuzamos infrastruktúra-fejlesztésként*, míg a tervutasításos gazdaság esetében *utólagos infrastruktúra-fejlesztésként* jelöl, aszerint, hogy a kollektív szükségletek kielégítése a magánjellegű szükségletek kielégítését időben és technikai színvonalon hogyan követi.

Az infrastruktúra-fejlesztés átfogó, modellszerű elemzésére azóta nem került sor, a jelenlegi állapotokról még a helyzetkép is hiányos, mondhatni feltáratlan. Az elmúlt két év társadalomtudománya jelentősen átpolitizált, és alapvetően a nagypolitika sláger témáira reagál. Az átmeneti sajátosságok közgazdasági elemzése is hiányzik; a közgazdaság-tudomány inkább újszerű finanszírozási konstrukciók megalkotásával vagy meglévő külföldi minták adaptálásával foglalkozik.

Magyarországon jelenleg egy kevert helyzet jellemző: a piacgazdaság irányába haladó gazdaságirányítási rendszer egy egyenlőre utólagos vagy követő infrastrukturális fejlesztési gyakorlattal kell szimbiózisban éljen, ami csupán a helyi energiákra és tőkére alapozva rövid távon nem képes elmozdulni a holtpontról. Ennek megfelelően a gazdaságpolitikának mérlegelni kell, hogy milyen mértékben tudja kiemelten kezelni a területfejlesztést és ennek egyik alapfeltételét, az infrastruktúra fejlesztését.

### Az infrastruktúra térbeli szerkezete

Magyarországon az „ellátó” infrastruktúrák, – az úthálózat, telefon, közművek, az – intézményhálózat jelentős része térben kapcsolódik az államszocializmusban elsődlegességet élvező „termelő” infrastruktúrákhoz, amelyekhez a főként normatív jellegű ellátás jegyében jutottak az egyes települések, illetve juttatásként kapták azokat. Ez a mechanizmus sajátos térszerkezetet eredményezett. A nagyobb lélekszámú, központként deklarált települések több szálon, több ponton kapcsolódnak környezetükhöz és egymáshoz, mint a kisebbek. Pedig a szálaktól a kisebb mindig jobban függ: minél kisebb egy települési egység, annál több szállal kéne kapcsolódnia a környezetéhez. Ezek a „szálak” a kommunikáció szálai. Amennyiben egy adott terület nem rendelkezik a megfelelő színvonalú kommunikáció feltételeivel, fejlődése kényszerpályára jut, aminek előbb-utóbb a perifériára való kerülés lesz a következménye. Periférikus helyzetben pedig az élet ritmusa lelassul, „megáll az idő”.

Magyarországon erős az infrastruktúra-hálózat sugaras jellege, e sugarak központi szerepkörű településeket kötnek össze. Ugyanakkor az infrastruktúra-fejlesztés követő jellegéből adódóan igen gyakran lép fel kapacitáshiány. Az eddigi gyakorlatban követett kapacitásbővítés azonban csak tovább koncentrálja a fejlesztési igényeket a meglévő csomópontokba, fejlesztési vonalakra, ami egy állandó bővítési kényszert eredményez. Jól jellemzi a vázolt kapcsolatrendszert Fleischer Tamás 1988-ban tett megállapítása:

<sup>3</sup> Béllei, 1984

„... az infrastruktúra háttérbe szorulása nem elosztás közben elkövetett alkalmi védelések véletlen halmozódásának a következménye, hanem szükségszerű velejárója egy centralizált, extenzív növekedésre beállított gazdasági és politikai mechanizmusnak. Nem általában nem jutott pénz az infrastruktúrára. Olyan infrastruktúrára nem jutott, amely a centralizált központ hatalmi érdekei szempontjából fölöslegesnek látszott: kezdeményező, egyéniséget nevelő, horizontális kapcsolatokat lehetővé tevő úthálózat, telefonhálózat helyi viszonyokra érzékenyen reagáló kereskedelmi hálózat, és így tovább. A központi akarat közvetítésében segítséget jelentő sugaras hálózatok kiépítésére – esetenként a meglévő, de az utóbbi elvnek meg nem felelő hálózat szétverése mellett is – mindig jutott anyagi támogatás. Mindebből következik, hogy az infrastruktúra fejlődése összhangban volt a létrehozásában érdekelt politikai hatalom akaratával...”<sup>4</sup>

Csak rá kell nézni egy Magyarország térképre, és látjuk, hogy:

1. az összes autópálya (az építésük iránya is!) a fővárosból indul ki – sugarasan;
2. a vasúthálózat szintén főváros-centrikus, és ha a menetrendet forgatjuk, abból az is kiderült, hogy annak ellenére, hogy Dunaföldvárnál a vasútvonal keresztezi a Dunát, e hídon a MÁV nem közlekedtet személyvonatokat;
3. a Budapesti Közlekedésfejlesztési Terv is a központ mindenhatóságának szellemében készült: az összes metróvonal sugaras, nemcsak a meglévők, de a tervezettek is;
4. a Dunán áthaladó hídon vezetett közúti forgalmi sávok (összesen 40) közül mindössze négy metszi át a folyót Budapest határain kívül, és új híd létesítése is csak a fővárosban van tervbe véve.

Az infrastruktúra térbeli rendszere, maga a kiépülés mértéke és adott társadalmi-gazdasági berendezkedés között modell szinten nagymértékű megfeleltetés tehető. Az infrastruktúra vonalai egyben kommunikációs csatornák is, így az infrastruktúra térbeli rendszere lényegesen befolyásolja az adott társadalom kommunikációs lehetőségeit. A hierarchiára, a központi utasításokra, a felülről lefelé építkezésre alapozott társadalmak ún. fa struktúrájú, a vertikális kommunikációt előnyben részesítő térbeli rendszereket hoznak létre, míg a demokratikus berendezkedésű, a választás szabadságát tisztelő társadalmak az ún. hálós vagy szövet struktúrájú, a horizontális kommunikációt segítő térbeli rendszereket alakítanak ki.

(Az infrastruktúra és kommunikáció viszonya amellelt, hogy rendkívül időszerű és izgalmas kérdés nem tárgya dolgozatomnak, részletes elemzését Sárdy László 1988–90 között a gyakorlati kritika szintjén megtette.)

Magyarországon a rendszerváltással a gazdasági életben a hierarchikus, egyirányú elosztási folyamatok helyett a tranzaktív, tendencia szerűen piaci mechanizmusok válnak meghatározóvá. Ahogy a piac a gazdaság meghatározó eleme, úgy az infrastruktúra is akkor a leginkább működőképes, ha sugaras jellegét oldják vagy helyettesítik hálós és szövetszerű elemek. Időszerű tehát az infrastruktúra-fejlesztés térbeli logikájában is egyfajta váltás: *a sugaras és központokba irányuló nyomvonalrendszert gyűrűs és harántolós vonalvezetésű elemekkel kellene oldani*, illetve szövetszerű hálózatokat

<sup>4</sup> Fleischer Tamás: Háttér és húzóerő. Magyar Nemzet 1988. március 22.

létrehozni. Ez az egyik alapfeltétele, hogy a szűk keresztmetszetek bővítésén alapuló hálózatfejlesztési csapdát elkerüljük.

Igazi településfejlesztő erőt a lehetőségek teremtése jelent. Lehetőséget pedig a horizontális kommunikáció fejlesztése biztosítja, mert a vertikális szisztémában a kisebb települések fokozottan ki vannak szolgáltatva környezetüknek – már csak méreteik miatt is. Ezt a hátrányt lehet csökkenteni új utak kiépítésével és minél teljesebb telefon ellátással.

Ha már sem a szociális infrastruktúra, sem a terciér, sem pedig a kvaterner szektor nem képes (mivel nem is lehet feladata) minden település rendtől-rangtól független, egyenlő ellátására, *legalább a térbeli kapcsolatok, és a kommunikáció legyen mindinkább teljes és erre elvileg alkalmas*. Ez utóbbi bár szükségképpen csonkább lesz, mint a nagyobb települések esetében, az megkövetelhető, hogy egy falut minden környező településsel szilárd burkolatú út kössön össze – ha lehet, közvetlenül. Ez az igény igen pontosan felmérhető, elég feltérképeznünk, hogy egy-egy településről milyen irányban, és hová vezetnek földutak. Ezeket kell kiépíteni, legalább egy nyomon járható szilárd burkolatúvá. Az sem irreális cél, hogy minden kis település rendelkezzen legalább egy nyilvános crossbar telefonnal, hogy elérhető legyen a 20–40 stb. km-re lévő város mentője, orvosa, tűzoltósága és megadassék a közvetlen információ lehetősége a távolabbi településeken igénybe vehető szolgáltatásokról stb.

*Kistelepüléseknél mindezeket az alapellátás körébe kellene vonni.*

Az infrastruktúra fejlesztésének újszerű eleme, hogy *a modern ipari és szolgáltatási technológiák számára fogadókésztséget kell biztosítani*. Ez a hagyományos hálózati elemek megfelelő színvonalú kiépítésén túlmenően innovációs parkok, inkubátor hálózatok (vállalkozást élénkítő), szolgáltató komplexumok létrehozását igényli.

*E fejlesztési centrumok hálózatszerű területi rendszere* a „hagyományos” vonalas infrastruktúra szövetszerű fejlesztésének lehetőségét is megteremthetné. Ahhoz azonban, hogy ezen újszerű elemek ne a meglévő centrumokat fejlesszék tovább (ami a piac logikája szerinti természetes mozgásirány), hanem egy térszerkezeti innovációnak is részét képezzék, a kormánynak olyan finanszírozási, támogatási szisztémát kellene kidolgoznia, amely a koncentrált fejlesztési eszközöknek a gazdaságilag leárnycolt kistérségekbe való telepítését ösztönzi. Ezen túlmenően: egy nem centrálisan telepített, hanem *hálózatba szervezett, kis egységekből álló termelő-szolgáltató rendszer* a gazdaságélénkítő hatások mellett egy általános kistérségi generátor szerepét is betölthetné.

A korábbi infrastruktúra-fejlesztési mechanizmusok túlságosan beágyazódtak a gazdaság ágazati struktúrájába és nem vették kellően figyelembe a térségi differenciáltságot, a területi igények eltérésének tényét, azok karakterét. Olyan infrastruktúra-fejlesztési koncepció megfogalmazása kívánatos, ami *az ágazati preferenciákat alárendeli a térségi adottságoknak és igényeknek*, amely a központilag kialakított, uniformizált normákat nem tartja mérvadónak, hanem *az egyes térségek tényleges szükségleteiből indul ki*. Az ilyen elveken nyugvó infrastruktúra-fejlesztés elősegíti a regionális, kistérségi potenciál feltárását, kibontakozását és működtetését. *A konkrét fejlesztési*

*célokna és megvalósítási projekteknek helyben kell megfogalmazódnia, a fejlesztési eszközökkel rendelkező szereplők, és az összes érdekelt kooperációjában.*

A fejlesztéspolitika az infrastruktúra hiányából adódó veszteséget elsősorban a gazdasági hatékonyság vonatkozásában hangsúlyozza. Ugyanakkor az elégtelenségek társadalmi konzekvenciái nem csak a szociológusok által emlegetett esélyegyenlőtlenségben és hátrányos helyzetként jelentkeznek, hanem visszahatva a gazdaságra annak dinamikáját nagy mértékben csökkentik. Ezért *a térségi elmaradottságot gazdasági, társadalmi és infrastrukturális összetevőinek együttes hatásaként kell értelmezni és kezelni.*

### **A térségi elmaradottság és a depressziós övezetek, mint a területfejlesztés kulcskérdései**

A területi politika jelenlegi fő feladata a hagyományos elmaradottság és a termelési struktúraváltás következtében kialakult depressziós övezetek területi átfedéséből létrejövő válságtérségek problémáinak kezelése. A megoldandó feladatok sokfélesége és sürgőssége itt és most nem teszi lehetővé a két problémakör összefüggéseinek kibogozását, így annak tudatában, hogy a területfejlesztés egyik előtérben lévő témájáról van szó csak a tervezési munka során lecsapódó megállapításokra szorítkozunk. A térségi elmaradottság és hátrányos helyzet általános összefüggéseivel és helyzetleírásával több kutató is foglalkozik.<sup>5</sup>

Kiindulásunk az, hogy az elmaradottságot, a területi egyenlőtlenségekből adódó hátrányokat a történelmileg meghatározott okok és a területi adottságok jelentőségének elismerése mellett, alapvetően strukturális jelenségnek tekintjük. A területi differenciáltság, ami modell szinten egy többszörös centrum–periféria rendszerrel írható le, lényegi eleme minden területi rendszernek. Első közelítésben Magyarország egészében elmaradott térségnek minősíthető európai mércével mérve és csak a gazdaság egészének strukturális átalakítása révén kerülhet ki ebből a helyzetből.

Az országon belüli „klasszikus” elmaradottság egyrésről történelmileg meghatározott okokra vezethető vissza. Az I. világháborút követően az új határok kijelölte perifériák, az új települési központok környezetében jelentkező másodlagos perifériák, majd az elmúlt évtizedek területfejlesztési és gazdaságpolitikájának hatásai együttesen vezettek hátrányos helyzetű térségek kialakulásához. Az ágazatcentrikus fejlesztéspolitika bizonyos térségeket érintetlenül hagyott, ami a fejlődés minden tényezőjére negatív hatást gyakorolt.

Az elmaradottság, a hátrányos helyzet kialakulásának forrása *az egyenlőtlen gazdasági fejlődés*, ami a vázolt hazai sajátosságok ellenére mégsem írhatók pusztán a korábbi szocialista gazdaságpolitika számlájára, hiszen mind a tervutasításos, szocialista gazdálkodási szisztémában, mind a kapitalista piacgazdaságban egyaránt fellelhető jelenséggörrel állunk szemben. Még a térségi elmaradottsággal szembeni fellépésnek is van egy hasonló vonása: mindkét gazdasági rendszerben állami szintű beavatkozási programok születtek, ahol az adott kormány az egyenlőtlen fejlődés következményeinek gyengítésére irányuló intervenciók politikája érvényesült. A beavatkozás azonban

<sup>5</sup> Beluszky, Hrubí, Torkos.

a jelentősen eltérő gazdasági környezet, illetve kiinduló helyzet miatt eltérő hatékonysággal ment végbe.

Az alapvető különbség abban fogalmazható meg, hogy a „szocialista” esetben az állam saját diszkriminatív területfejlesztési politikájának korrekciójára kényszerülve pótlólagos forrásokat „pumpált” hátrányos területekbe, amely érzéketlen volt a ráfordítások nagyságára. Ezzel szemben a „kapitalista” változatban a kormány a spontán piaci hatások területi kiegyenlítésére törekszik, részben egyfajta jövedelem-központosítás – újraelosztás révén amit megfelelő ösztönző szabályozással párosít. A kétirányú beavatkozás gyorsítja adott térségek gazdasági vérkeringését és megindulhat egyfajta felzárkózás.

Ma Magyarországon két jellegzetes és tartós gazdaságszerkezeti és térségi problémára visszavezethető területi válságtípusra kell a kormánynak az eddiginél lényegesen nagyobb figyelmet szentelnie. Egyfelől azokra a szinte összefüggő régiót alkotó kis-körzetekre, melyeknek az infrastrukturális és gazdasági adottságaikon túlmenően még fejletlen feldolgozóiparuk piacvesztésével és az élelmiszertermelés túltermelési és hatékonysági problémáival is szembe kell nézniük, másrészt azokra a döntően kistérségi válsághelyzetekre, amelyeknél a hatékonnyá nem tehető alapanyagipari kapacitások leépítése tovább nem halasztható, és amelyekben a felszabaduló munkaerőt felszívni képes tevékenységek hiányoznak.

E két jelenségkör olyan területileg összefüggő válságövezetek kialakulásához vezet, amelyeknél a szinten tartás és a fejlesztő beavatkozás csak együttes kezelésükkel oldható meg. (Annak kérdése, hogy milyen szabályozási – támogatási rendszerben milyen kezelési technikákkal lehet érdemi változásokat elérni, nem témája, nem is kompetenciája a jelen tanulmánynak, de jelezni kívánjuk, hogy az ilyen célú jelenlegi központi finanszírozási keretek elégtelenek.)

A korábbi beavatkozási formák tapasztalataiból, – amit az elmúlt és ideai év „válságkezelő” jellegű tervezési munkái tovább erősítettek – az állapítható meg, hogy az *elmaradottság mérséklése egy differenciált, térségenként és körzettípusonként eltérő – azok belső sajátosságaira építő – fejlesztési (támogatási) rendszer kialakítását igényli. Ez térségi fejlesztőrendszereket, térségspecifikus eszközrendszert, és térségi kompetenciájú gazdálkodási (finanszírozási) feltételeket igényel.*

### A területfejlesztés lehetséges alternatívája

A fejlesztés során nem a területi egyenlőtlenség ténye kérdéses, az minden területi rendszer természetes velejárója. Minden térség a saját adottságai, lehetőségei szerint képes az önmaga szintjéhez mérten fejlődni. Nem biztos tehát, hogy az infrastruktúra jelenlegi egyenlőtlenségei, illetve az infrastruktúra hiányából következő egyéb hátrányok mérséklése központilag megfogalmazott területfejlesztési célkitűzésekben és ágazati szintű térségi koncepciókban kell testet öltösn. Az pedig egyértelmű, hogy az állami költségvetés – még ha képes is évről évre jelentősen növelni a kiemelt területfejlesztésre szánt támogatási összeget – csak töredékét fedezi az indokolt infrastruktúrális igényeknek.

Ezért belső térségi fejlesztő erők megteremtése, belső erőforrások feltárása, de mindenképp ezek képződésének elősegítése szükséges. A kormányzati eszközöknek

az alapellátás biztosítása mellett olyan infrastruktúra beruházásokat kell támogatni amelyeknek helyi gazdaságélénkítő, tőkeképző hatása van. Enélkül nem alakulhat ki az a helyi társadalmi erő sem ami képes az önerős fejlődés megvalósítására.

A helyi adottságokra ily módon épülő fejlesztés viszont mintegy kiinduló infrastruktúráként is jelen lévő területfejlesztési szervezetrendszer igényel. Ennek formái: regionális fejlesztési ügynökségek, kistérségi fejlesztési tanácsadó és manager irodák, legfőképpen pedig települések, településszövetségek gondjait felvállaló, helyi kötődésű szakemberek. Az utóbbiaknál nem az intézményesülés az elsődleges kérdés, hanem a működésüket mozgató valóságos társadalmi igények artikulálódása.

Néhány példa, ahol az ez irányba tett kezdeti lépéseket már megtették:

Vas megyében, osztrák segítséggel 1991-ben hoztak létre Vasváron olyan regionális innovációs tanácsadó irodát, ami az önerős területfejlesztési koncepció szellemében, a vas megyei elmaradott települések társulása felügyeletével működik. Hajdú–Bihar megyében az új vállalkozás-fejlesztési tanácsadó irodahálózatba integráltan jött létre a Bihar Regionális Tanácsadó Iroda, Berettyóújfaluban (LEAMVA-PHARE konstrukcióban). Azzal a céllal, hogy más elmaradott területek számára alkalmazható modellként is szolgáljon.

A kifejezetten társadalmi, nem önkormányzati összefogáson alapuló Csereháti Településszövetség jelentős lépéseket tett saját területfejlesztési irodájának létrehozásában, s ez még az előzőekhez képest is úttörő vállalkozásnak minősül, mert mind kezdeményezésében, mind finanszírozási hátterét tekintve helyi erőknő nyugszik.

A körvonalazott szisztéma igen sok előfeltételt igényel, amelyeknek áttekintése és megvalósulásuk tematikájának részletes kidolgozása sokrétű kutatói és tervezői feladat, dolgozatomban csak jelezni szeretnék néhány kulcsfontosságú elemet.

– Az államigazgatás újjászervezésével bizonyos mértékig javultak a fejlesztési és rendezési feladatok integrált kezelésének feltételei, de még további finomításokat igényelnek. Ugyanakkor a területi kompetencia kérdésében a körülmények romlottak azzal, hogy különböző minisztériumokba került a területfejlesztés, illetve településfejlesztés koordinációja.

– Meg kell teremteni a ténylegesen összetartozó települések, kistérségek gazdasági, igazgatási és fejlesztési egységként meghatározható térségi középszintjét, hiszen a megye jelenleg ezt a funkciót már nem tölti be, valószínűleg nem is alkalmas rá.

– Végül (és itt térnék vissza a tanulmány elején már vázolt kihívásokhoz) elengedhetetlen a területfejlesztéshez kapcsolódó tervezésnek új alapokra való helyeződése. Tartalmilag, módszertanilag és szervezeti felállásában egyaránt.

## IRODALOM

- BÉLLEY LÁSZLÓ 1984: Gazdaságirányítás és infrastruktúra-fejlesztés. KJK. Budapest.
- BENYÓ BERTALAN 1980: A fejlesztések elosztása és a közlekedési hálózat. *Valóság*, 1980/9.
- BELUSZKY PÁL 1992: Fejlesszük vagy fejlődünk? (9 bekezdés a területfejlesztésről) *Beszélő*, 1992. május 2.

- FLEISCHER TAMÁS 1986: Infrastruktúra-fejlesztési csapdák. *Közgazdasági Szemle*, 1986/2.
- FOGARASI GYULA 1983: Tervezésmélet: tudományos ideológia vagy ideológiatudomány? *VÁTI füzetek 2.*
- HRUBI LÁSZLÓ 1991: Területi egyenlőtlenség – válságtérségek és területi politika. *Terület-fejlesztés*, 1991/5.
- MIKLÓSSY ENDRE 1990: Magyarország belső gyarmatosítása. *Tér és Társadalom*, 1990/2.
- SÁRDY LÁSZLÓ 1989: Az infrastruktúra kommunikációs szektora. OTKA kutatás, VÁTI, Budapest, 1987–89.
- TORKOS VERONIKA 1992: A területi elmaradottság értelmezése és új jelenségei, in: Leltár, MTA TKKK.
- VÁRNAI GÁBOR 1986: Regionális tervezés és a terv karbantartása. VÁTI, Budapest, 1986.

## PLANNING ASPECTS IN INFRASTRUCTURAL DEVELOPMENT

Gyula FOGARASI

The study analyzes the most serious problems of infrastructural development. In connection with the present situation of infrastructure, the system-specific characteristics stemming from the essence of socialism are underlined, as they make the planners face unsolvable problems in the middle of an overall crisis and the period of transformation.

1. The distance between the planner and the object of his activities, the regions to be developed, is still too big. It makes the tailor-made solutions very difficult, though these could generate a long-term development in the regions based on their own resources.

2. Economic policy and infrastructural development are not in harmony.

3. The spatial characteristics of infrastructure are highly unfavourable. As a consequence of radial networks, the settlements missing central functions and usually having very few number of inhabitants can communicate with each other only through the centers. The lines of communication and relations are very few, the sensitivity of small settlements is excessive, and a vast majority of them is pushed to a forced direction of development. The predominance of vertical relations, and the lack of necessary relations is also characteristic of communication networks existing among the larger regions.

The author urges fundamental changes in the attitudes and points of view. This new approach should start from the real requirements of the settlements, and not from pre-fabricated norms, and would be based on the positive discrimination of backward regions.

The third chapter of the study analyzes the grave problems which often appear commonly in the depressional regions characterized with the predominance of traditional crisis sectors, and the economically backward parts of the country.

Finally, the author words one of the feasible alternatives of regional development. The central concept of this alternative is that the main emphasis should be placed on the development of small regions in stead of nation-level but unrealizable development activities. This could be done by giving a key role to local initiatives, alliances of settlements knowing the problems and the characteristic features of the micro region, to regional development agencies, etc. in the use of the available resources.



# AZ INNOVÁCIÓK ÉS A REGIONÁLIS POLITIKA

RECHNITZER JÁNOS

A nyolcvanas évek társadalomtudományi kutatásaiban központi szerepet kapott a modernizáció, annak értelmezése. Kialakult az egységes megközelítés, amely szerint a fogalom alatt a perifériák felzárkózását, kapcsolódását értették a gazdasági és a társadalmi fejlődés centrumaihoz, természetesen ide értve a polgári, egyben poszt-indusztriális társadalmak intézményeinek térhódítását is. A piacgazdaság sokoldalú megjelenése mellett felerősödnek a szociális gondoskodás elemei, és mindezekhez párosul a különféle országok gazdaságának, társadalmainak egyre dinamikusabb együttműködése, folyamatos egybekapcsolódása, integrációja is.

A modernizációt és elemeinek értelmezését a kutatók – és persze a politikusok – a rendszerváltáshoz kötötték, így figyelmüket és érdeklődésüket döntően a politikai-intézményi, valamint a gazdasági átalakítás lehetőségeire, szükségszerűségeire irányították. Kevesen említették meg, illetve elemezték ezen átalakítás szempontjait és hatásait a *gazdaság és a társadalom térbeli megjelenése* alapján. Holott ezek a megújítási folyamatok mindig egy adott térszerkezetben érvényesülnek, az ottani adottságok, feltételek és viszonyok messzemenő meghatározottsága mellett.

Éppen a piaci mechanizmusok logikájából következik, hogy a térbeli különbségek miatt eltérnek a ráfordítások, a költségek, de a hozamok és az eredmények is, azaz egy-egy térségnek az adottságai – nevezzük összefoglalóan területi erőforrásoknak – mások és mások, különböző gazdasági magatartást gerjesztenek, határoznak meg. A gazdaság szereplői is sokfélék, így lényegesen eltérnek a tér, a településhálózat egyes pontjaiban azok aktivitása, együttműködési, kooperációs hajlandósága, a lehetőségek szerint. A humán erőforrások minőségi összetételében meglévő differenciák alapvetően befolyásolják a térségek gazdaságának működését, kapcsolatait, piaci és termelési megújításait. Az adott települések infrastrukturális felszereltsége, intézményekkel való ellátottsága kihat a tevékenységek végzésére, az újabbak fogadására, megtelepedésére. Végül, ám nem utolsó sorban említhetjük a fekvésből adódó előnyöket és hátrányokat is, amelyek éppen egy nagyobb térség, például egy országcsoport politikai-gazdasági átrendeződéséből, egymás közötti együttműködéseik átalakulásából következnek.

Egyértelmű tehát, hogy a társadalom és a gazdaság modernizációjánál azok térbeli megjelenését és folyamatait is figyelembe kell venni. Ennek az egyik lehetséges módja az újdonságok, új tevékenységek és jelenségek térbeli terjedésének számbavétele, vizsgálata. Hiszen a településhálózat egyes pontjai eltérő módon reagálnak az újdonságok fogadására, éppen a feltételeik, az adottságaik következtében hol gyorsabban, hol las-

sabban történik meg az innovációhordozó eszközök, jelenségek adaptációja, ami aztán befolyásolja az egész gazdaság és társadalom megújítását is.

A tanulmányban elsőként a nyugati országokban alkalmazott innováció-orientált regionális politika néhány összefoglaló elemét mutatjuk be, hogy érzékeltessük a gazdaság és a társadalom térbeli megjelenésének fontosságát, egyben annak újszerű értelmezését. A második fejezetben az innovációk magyarországi térbeli terjedése fontosabb jellemzőit ismertetjük, hogy ezzel felvezethessük az újdonságok fogadása által is megosztott térszerkezetek problémáit és azok jellemzői alapján végiggondoljuk a centrumok és perifériák viselkedését, a megújítási folyamatok hatására bekövetkező lehetséges kitérési módjait. A továbbiakban már az innováció-orientált regionális politika lehetőségeit boncolgatva elemezzük azt, hogy éppen a helyi erőforrások aktivizálásával is feloldhatók-e az újdonság fogadásban meglévő területi különbségek.

### I. Új paradigmák a regionális politikában

A piaczgazdaságokban a regionális politikák mindig idomulnak a gazdasági folyamatokhoz, és azok változásaira roppant gyorsan reagálnak. A 70-es évek gazdasági szerkezetváltása és a nemzetközi munkamegosztás új rendje a korábbiaktól lényegesen eltérő regionális politikát kívánt meg<sup>1</sup>. A korábbi területi támogatási rendszerek, fejlesztési stratégiák súlypontja a *fizikai termelési inputok növelésére*, és azok regionális elosztására, kiegyenlítésére irányult. Egyértelművé vált az évtized végére, hogy a beruházás-orientált területfejlesztési politikák kevés sikerrel jártak, ehelyett a helyi, térségi erőforrások feltárására, azok kedvező működési feltételeire kell a hangsúlyt helyezni. A regionális politika *felülről* hozza olyan helyzetbe a térségeket és azok gazdaságát, hogy alkalmazkodni tudjanak a gazdasági struktúrában és a nemzetközi munkamegosztásban bekövetkezett változásokhoz<sup>2</sup>. Vagyis a *helyi, térségi adottságok* táruljanak fel, a meglévő erőforrások egy új aktivizációs térben *megújításra, ártértékelésre kerüljenek*.

Kimutatható volt, hogy a gazdasági aktorok viselkedésében, működésében a *közvetlen környezetnek* a hatása lényeges, annak jellege, minősége, különféle alkotóelemek fejlettsége erősen befolyásolja a vállalkozásokat és azok mozgásterét<sup>3</sup>. A lokális és regionális adottságokból is fakadó *endogén* tényezők tehát behatárolják a területi gazdaság folyamatait, amelyet azonban a külső újdonság-hordozó, vagy tevékenység-élénkítő faktorok aktivizálhatnak, új fejlődési pályára állíthatnak. Az *exogén* változók lényegében a gazdaság olyan szoftver elemei, amelyek az új termelési ismereteket, azok információit, eszközeit, intézményeit testesítik meg. A gazdasági egységek a környezetükkel való intenzív kapcsolat révén és a belső megújítási, megmaradási akaratuk miatt is igénylik az újdonság-hordozó tényezőket. Azokkal érintkezésbe kerülve megindul a *belső és külső szinergikai* egymásra hatás, amely eredményezi a termelés, tevékenység megújítását, átalakítását, de egyben éppen a kölcsönös interakciók révén az újabb innovációkat, azok működésének kialakítását, szervezeteinek megtelepedését is.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> EWERS, H.J. – WETTMANN, R.W. 1980.

<sup>2</sup> STÖHR, W.B. 1986.

<sup>3</sup> BRUGGER, E. 1984.

<sup>4</sup> STÖHR, W.B. 1986.

A regionális innovációs potenciál tehát egyrészt a régióban lévő gazdasági egységekben megnyilvánuló megújítási képességgel, újdonság-fogadási hajlandósággal, másrészt azokkal a helyi, térségi adottságokkal jellemezhető, amelyek a gazdasági mozgásokat, működéseket serkentik, befolyásolják. Így egyértelmű, hogy a területi adottságok, más-más, eltérő jellege következtében az egyes régiók innovációs potenciálja is különböző, ami aztán visszahat a gazdasági szereplőkre, azok aktivitására.<sup>5</sup>

Az innováció-orientált regionális politika azt a célt tűzi ki, hogy egyik oldalról a helyi, térségi adottságokat javítsa, másrészt pedig, hogy az adott térségek gazdasága számára elérhetővé tegye az újdonság-hordozás 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 feltételeit a széles körű információs és kommunikációs kínálatnak 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<sup>6</sup>; továbbá a piaci kapcsolatok szélesítése, az ehhez szükséges tényezők, intézmények alkalmazása (marketing és piackutatás).

Egyértelmű, hogy a (nagy)városi gazdaságok agglomeratív jellege jobban kedvez az innovációs tényezőknek, azonban térségfejlesztési eredményeket éppen a *periférikus régiókban* értek el ezzel a politikával és eszközeivel. Az ottani kis és középvállalatok számára kialakítható volt egy olyan környezet, amelyben a megújítási elképzeléseiket megvalósíthatták, és egyben éppen a rugalmas, mobil, alkalmazkodóképes jellegüket kiválóan kamatoztathatták. Mindezek aztán kihatottak a térségek egészének működésére is, azok sokoldalú megújítási folyamataira.<sup>7</sup>

Az innováció-orientált regionális politika *módszerei* rugalmasak, sokoldalúak és roppant érzékenyek a helyi, térségi adottságokra, feltételekre, ugyanakkor egyértelműen meghatározhatók, 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 stb., tehát mindazon tényezők „helyközelbe” hozása, amelyek a vállalkozások létrehozását segítik, de egyben a meglévő szervezeteket is stabilizálják. Mindehhez járul azon intézmények megtelepítése is, amelyek egyrészt közvetítik az új technikai, technológiai információkat, másrészt az üzleti kapcsolatok működésében, alakításában tanácsokat adnak, szervezését vállalják. Végezetül, de nem utolsóként a képzési, át- és továbbképzési programokkal az emberi erőforrások felkészítése, kiképzése történik meg az új, vagy megújított termelés, tevékenységek fogadására.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> EWERS, H.J. – WETTMANN, R.W. 1980.

<sup>6</sup> ELLWEIN, T. – BRUDE, W. 1982.

<sup>7</sup> ÖROK 1989.

<sup>8</sup> GLATZ, H. 1987.

Ezen politika megvalósításának eszközei és intézményei nem a közvetlen beavatkozást szolgálják, hanem a feltételek megteremtését, a gazdasági szereplők olyan *helyzetbe hozását*, hogy a megújítás, az innovációk fogadása, adaptálása természetes, sőt az egyedüli lehetséges megoldásként kínálkozzon az adott *térségben*.

Az *állami eszközök* itt három szinten jelentkezhetnek. Az *első*, a *vállalkozók támogatása* olyan célprogramokkal, amelyek révén az innovációs feltételeiket, képességeiket, fokozhatják. A *második*, a *regionális innováció-közvetítő szervezetek*, intézmények kialakítása, működési körülményeinek a megteremtése, azok tevékenységeinek koordinálása. És a *harmadik*, olyan *intézményi és települési infrastruktúra* kialakítása, amely kedvező környezetet biztosít az újdonságokat hordozó vállalkozások fogadására és megtelepedésére.<sup>9</sup>

## II. Az innovációs környezet és a térszerkezet

A kutatási tapasztalataink alapján az innováción új ötletek, új tevékenységek, új termékek, új szervezetek, új emberi és közösségi viselkedési módokat értünk. Ezek a korábbi-tól eltérő, – vagy azok megváltozásából, átalakításából következő jelenségek, vagy objektumok – az egyénektől, illetve csoportoktól erednek, és egyre szélesebb körben kerülnek alkalmazásra, bevezetésre. Az adaptálásukkal megváltoznak a befogadók, más, magasabb szinten végzik tevékenységüket, működésük, funkcióik kibővülnek.

Értelmezésünk szerint a fenti általános innováció fogalomnak a konkrét érvényesülési metszetei; a gazdasági-szervezeti, a termék, és tevékenység, valamint a társadalmi-politikai megújítások. *A gazdasági-szervezeti innovációk alatt a piacgazdaság elemeinek s hordozóinak megjelenését valamint akadálytalan terjedését értjük.* Egy olyan környezet kialakulását, ahol a szabad vállalkozások intézményi feltételei már adottak, azokat csupán az egyének gazdasági lehetőségei és aktivitása határolhatja be. *A termék-innovációk szorosan kapcsolódnak a klasszikus műszaki innováció fogalomhoz, azonban nem egy új, eddig ismeretlen termék, eljárás feltalálására, hanem a munkafolyamatokat alapjaiban átformáló, vagy azok értékeléséhez információkat nyújtó új eszközök alkalmazását, felhasználást foglalják magukban.* Ehhez szorosan kötődik a *tevékenység-innováció*, amikor új információkat, kommunikációs tereket, nem tárgyasítható ismereteket vesznek igénybe, alkalmaznak a gazdasági, vagy az életfunkciók jobbitására, megváltoztatására. *A társadalmi-politikai innovációk alatt már nem csupán az egyéni, hanem kimondottan a közösségi életterek megújítását, átalakítását értjük, illetve az erre irányuló akciókat, szervezeteket, intézményeket és tevékenységeket.*

Az innovációk ezen felfogása inkább az adaptációhoz, az újdonságok felhasználásához, alkalmazásához, bevezetéséhez áll közelebb, mint azok ki- vagy feltalálásához. Egy adott gazdasági-társadalmi-politikai környezetben viszont éppen ezen adaptációk képviselik a megújítást, az innovációt. Hiszen az újdonságok felhasználása, megismerése, és elterjedése az egyik meghatározó feltétele ezen környezet átalakulásának, és később a valós innovációk keletkezésének.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> STÖHR, W.B. 1986.

<sup>10</sup> RECHNITZER J. 1992.

Az innovációk és az általuk is megindított modernizációs folyamatok nyomkövetése a településhálózatban és az egyes téregységekben nem könnyű feladat. Az új tevékenységek, szervezetek, termékek és technológiák megtelepedése, azok befogadása függ a települések funkcióitól, illetve éppen ezeknek a hiányossága az, ami gátolhatja az innováció-hordozó elemek megtelepedését és adaptálását. A centrumok kiváltságosabb helyzetben vannak, hiszen vélhetően sokoldalúbbak a funkcióik, összetettebbek a szerepköreik és az általuk ellátott kisebb-nagyobb térségben számottevőbb a kereslet az új termékek és tevékenységek iránt. A városok, mint a településhálózat központi elemei az elsődleges befogadói, alkalmazói az innovációkat megtestesítő tényezőknek. Ugyanakkor a terjesztés fontos szereplői is, hiszen innen meríthetnek mintákat, értéket az egyes térségek, régiók gazdasági és társadalmi aktorai az újdonságokról, azok hatásairól és alkalmazásáról.

Az egyes innováció-hordozó elemek térbeli megjelenésének tanulmányozásakor ki-tűnt<sup>11</sup>, hogy a városhálózat és annak is bizonyos elemeinek döntő jelentősége volt az újdonságok fogadásában, illetve mindezek terjedésében. Egyben kialakult egy határozottan felismerhető hierarchikus struktúra az egyes városok között, amelyben alapvetően a városi funkciók, azok sokszínűsége volt a rendszerező ismérv. Ám ha egy-egy újdonság-hordozó tényezőt csak önmagában vizsgálunk, úgy hasonlítjuk össze a településhálózat elemeit, vagy a téregységeket, nem ismerhetjük meg egyrészt az adott térbeli alakulat adottságaiból, körülményeiből fakadó meghatározottságokat és feltételeket, másrészt pedig nem érzékelhetjük az innováció-hordozó tényezők egymás közötti kapcsolatait, illetve azok viszonyát, függőségét a település, a térség szocio-ökonomiai és infrastrukturális (felszereltségi) körülményeitől. Hiszen település és térség innovációs környezetét, miliójét szocio-ökonomiai adottságaiban és intézményeinek szerepköreiben valamint infrastrukturális felszereltségében kell keresnünk. A funkciók, amelyek a klasszikus értelemben vett ellátáshoz, szolgáltatáshoz kapcsolódnak, csak a feltételeit, pontosabban a kereteit adják az újdonságok fogadásának. Olyan kereteket, amelyek szükségesek ugyan ahhoz, hogy a településben megjelenjenek, letelepedjenek az innovációs faktorok, azonban ezek a tényezők önmagukban nem elégségesek az adaptálásukhoz, a település egész gazdasági-szociális-környezeti struktúrájába való beépülésükhöz, nem beszélve a terjedésükről, közvetítésükről<sup>12</sup>.

A települések funkciói közül a gazdasági tényezők azok, amelyek a leggyorsabban reagálnak a megújításra, főleg akkor, ha már a piaci viszonyok megjelentek és elterjedtek. Emellett a települések további adottságai, így a társadalmi szerkezete, a történelmi hagyományai, a kulturális értékei, természetesen az infrastrukturális ellátottsága, az intézményi felszereltsége, a környezetének minősége mind-mind hatással van az újdonságok megtelepedésére, szétterjedésére. Léteznek tehát a település jellegéből fakadó adottságok az ún. endogén tényezők<sup>13</sup>, amelyek befolyással vannak az újdonságok megtelepedésére, egyben elterjedésére. Ezen endogén változók közül az egyes fejlődési korszakokban mások és mások erősödnek meg, bukkannak a felszínre, míg a

<sup>11</sup> RECHNITZER J. 1991a.

<sup>12</sup> CAMAGNI, P. R. 1992

<sup>13</sup> HAHNE, U. 1985, STÖHR, B.W. 1986.

többiek csak visszafogottan vegetálnak, egyesek pedig rejtőzködve élik túl a korszakos megrázkódtatásokat azokkal szemben, amelyek ezek hatására megszűnnek, megsemmisülnek. A centrum jellegű településekben természetesen a hangsúlyok, az arányok az endogén tényezőkhöz belül nagyon eltérőek lehetnek, egyben azonban mégis közösek, hogy hatást gyakorolnak a térségükre és annak formálását, alakítását alapvetően befolyásolják. Fejezetünk szempontjából mindebből most az a fontos, hogy a centrumok a közvetítői, áramoltatói az új ismeretek, tevékenységek, termékek átadásának, kijánlásának. Így tehát az újdonságok fogadásának mértéke és jellege nagyon szoros kapcsolatba hozható a régiójukban azok megjelenésével és terjedésével.

A település adottságai, az aktivizálható endogén faktorai és a külső innovációk találkozása egy optimális, vagy kedvező (esetünkben megváltozott) gazdasági és társadalmi környezetben megújítási akciósorozatokat indíthat el. Ezek az egymásra találások, szinergetikai hatásokat<sup>14</sup> gerjeszthetnek, vagyis újabb és újabb innovációk felbukkanását eredményezhetik, kikényszerítve a korábbi tevékenységi formák megváltoztatását, kicserélését, módosítását. Ekkor a településekben is új funkciók keletkeznek, amelyek a szinergetikai effektusok révén továbbiak megjelenését teszi lehetővé, illetve a korábbiak megváltoztatását kényszerítik ki, egyben segítve a szűkebb, vagy tágabb térség megújítását is.

Célunk tehát az, hogy a városhálózat egészében a regisztrálható innováció-hordozó vagy segítő elemeket összegyűjtve kimutassuk azok kapcsolatát, feltételezettségét egymással és viszonyukat a város ellátottsági, felszereltségi tényezőkkel, végezetül mindezek alapján az azonos innovációs környezetet mutató csoportokat, tömörüléseket kijelölve típusokat alkossunk. Az elemzéseket nemcsak a városokra végeztük el, hanem azokkal együtt a szűkebb környezetükre is, a városkörnyék körzetekre. A kisebb térség hatását így már érzékelhető részben a városra, részben pedig azok jellege alapján pontosabban felvázolhatjuk az innovációk hatását a térszerkezetre.

### 2.1 A városhálózat innovációs környezete

Az elemzésünkben egy helyzetképet vázolunk fel, alapvetően a nyolcvanas évek végén (1988–90-es adatok alapján) regisztrálható állapotokat. Az indulás éve ezek, ekkor jelennek meg hol tömegesen, hol egyedileg az újdonságok, ekkor kezdődik el az adaptálásuk, vagy már hatásuk érzékelhető, jelezhető. Ebből is következik, hogy egy innováció-hordozó elemkombinációt gyűjtöttünk, gyűjthettünk össze. Azt a kombinációt, amely vélhetően jelzi a centrum települések reagálását a megújításra. Továbbá egy módszertani bázissal dolgoztunk: faktor és klaszteranalízissel, amelynek hibái ismertek, azonban mégis képes kezelni nagytömegű változókat és megfigyelési egységeket.

A városhálózat 165 egysége megfelelő tömeg az esetleges törvényszerűségek kimutatásához, illetve a centrum településeknél talán már értelmezhető az innovációs tényezők egymás közötti hatása, és azok kapcsolata a többi városi jelleget megtestesítő funkcióval, annak paramétereivel.

A változókból a fenti innovációk értelmezése alapján a következő csoportokat alakítottuk ki (1. táblázat):

<sup>14</sup> STÖRH, B.W. 1986

1. táblázat: A városhálózatra és a városkörnyék körzetre vonatkozó elemzések változói és azok szerepe a faktoranalízisben

	Városhálózat	Városkörnyék
<b>Gazdasági potenciál</b>		
- 10 000 lakosra jutó jogi személyiségű gazdasági szervezetek (állami vállalatok + szövetkezetek + gazdasági társaságok), db, 1990	0.6990	0.8192
- 10 000 lakosra jutó gazdasági társaságok száma (Kft, RT), db, 1990	0.5641	0.8131
- 10 000 lakosra jutó vegyes vállalatok száma, db, 1990	0.5255	0.5587
- 1 lakosra jutó SZJA nagysága, Ft, 1990	0.5635	0.8662
- 1 adóalanyra jutó éves bruttó jövedelem, ezer Ft, 1990	0.6602	nem
- 1 lakosra jutó kiskereskedelmi forgalom, ezer Ft, 1990	0.8422	nem
- 10 000 lakosra jutó előprivatizációba bevont üzletek száma, db, 1990	0.5974	nem
- Adófizetők aránya a lakónépességben, %, 1990	nem	0.7516
- 1 fő ipari foglalkoztatottakra jutó bruttó jövedelem, ezer Ft, 1990	nem	0.5096
- 1 lakosra jutó takarékbetét nagysága, ezer Ft, 1990	nem értékelt	nem értékelt
- 10 000 lakosra jutó bankfiókák száma, db, 1990	nem	nem értékelt
- 10 000 lakosra jutó egyéni vállalkozók száma, db, 1990	nem	nem értékelt
- 1 lakosra jutó hosszúlejáratú hitel nagysága, ezer Ft, 1990	nem	nem értékelt
- Az SZJA változása 1988-1990 között, %	nem	nem értékelt
- Munkanélküliségi ráta, %, 1990	nem	nem értékelt
- 1 fő ipari foglalkoztatottra jutó bruttó állóeszközérték, ezer Ft, 1990	nem értékelt	nem értékelt
<b>Termék, tevékenység innovációk</b>		
- 10 000 lakosra jutó CB rádiók száma, db, 1990	0.5823	0.6327
- 1 000 lakosra jutó személygépkocsik száma, db, 1990	0.7101	0.6980
- 100 gazdasági egységre jutó telefaxok száma, db, 1990	0.6320	0.5685
- 100 lakosra jutó telefonfővonalak száma, db, 1990	0.5521	0.7704
- 1 000 lakosra jutó kiváltott világítólevelek száma, db, 1990	nem értékelt	nem értékelt
- 100 gazdasági egységre jutó számítógépek száma, db., 1990	nem értékelt	nem értékelt
<b>Szellemi erőforrások</b>		
- 1 000 lakosra jutó középiskolai végzettség aránya, %, 1980	0.8836	nem
- 1 000 lakosra jutó felsőfokú végzettség aránya, %, 1980	0.8523	nem
- 1 000 lakosra jutó középiskolai tanulók száma, fő, 1990	nem értékelt	nem
- 100 ált. iskolából nyelvi szakosító képzésben részesülők aránya, %, 1988	nem értékelt	nem
- 100 középiskolából nyugati nyelvet tanulók aránya, %, 1988	nem értékelt	nem
<b>Társadalmi aktivitás</b>		
- Lakosság választási aktivitása az 1990. évi országgyűlési választásokon, %, 1990	0.6174	nem értékelt
- Az egyéni választókerület országgyűlési képviselőinek lakossági támogatottsága, %	nem é.	nem
- 1 000 lakosra jutó kulturális lapelőfizetők száma, db, 1988	0.7541	nem
- 1 000 lakosra jutó gazdasági lapelőfizetők száma, db, 1988	0.6854	nem
- 10 000 lakosra jutó alapítványok száma, db, 1990	nem értékelt	0.6217
<b>A centrum, a körzet népességi aktivitása és felszereltsége</b>		
- A népességszám változása, %, 1980-1990 között, %	nem értékelt	0.8307
- Tényleges szaporodás/fogyás mértéke, %, 1980-1990 között	nem értékelt	0.7930
- Lakásállomány változása, %, 1980-1990 között	0.5368	0.8093
- Vízhálózatba bekapcsolt lakások aránya, %, 1990	0.7356	0.6421
- Csatornahálózatba bekapcsolt lakások aránya, %, 1990	0.7356	0.7923
- 100 középfokú iskolásra jutó tantermek száma, db, 1990	0.7356	nem értékelt
- 1 000 lakosra jutó kórházi ágyak száma, db, 1991	0.7356	nem értékelt
- 10 000 lakosra jutó felsőfokú tanintézetű hallgatók száma, fő, 1988/1989	0.7356	nem értékelt
- A központ távolsága közúton a fővárostól, km	nem	nem értékelt

**Megjegyzés:**

1. A „nem”-mel jelzett változó az adott elemzésben nem szerepelt.
2. A „nem értékelt”-tel megjelölt változók nem kerültek be az innovációs faktorba.

– A gazdasági aktivitás alatt a *vállalkozás-aktivitás mértékét és jellegét* (hazai és/vagy külföldi érdekeltségű társas vállalkozások elterjedése), az előprivatizációba bevont egységek nagyságát, illetve a lakosság jövedelmi-megtakarítási és fogyasztási szintjére vonatkozó információkat soroltuk.

– *Termék és tevékenység innovációk* alatt értelmeztük a telefon, a telefax és a CB ellátottságot, a számítógépek kapacitás nagyságát a centrumokban, a gépkocsik számát és a lakosság külföldi utazási hajlandóságát kifejező világútlevelek számát.

– *Szellemi erőforrások* között szerepeltettük a lakosság iskolai végzettség szerinti megoszlását, a középfokú intézményekben tanulók számát, és a nyugati nyelveket tanulók arányát a különböző oktatási szinteken.

– *Társadalmi-politikai innovációk* meghatározásához figyelembe vettük a különböző jellegű napi és hetilapok előfizetőinek a számát, valamint az utolsó országgyűlési képviselő választáson részt vettek arányát, és a helyi alapítványok számát.

– A centrum funkciók és népességi aktivitásnál tüntettük fel azokat a tényezőket, amelyek a *városok ellátottságát és egyben a vonzó hatását* voltak hivatva megjeleníteni, így a népesség számának változását, a tényleges szaporodás/fogyás mértékét, az épített lakások számának változását (mindkettőt 1980–1990 között), valamint egy összevont mutatóval az intézményi ellátottságot soroltuk ebbe a változó blokkba.

A faktoranalízissel végzett elemzéssel megállapítható, hogy a városok innovációs környezetét, az újdonságok fogadásának jellegét egyrészt a centrumok ellátottsága, felszereltsége, másrészt pedig a lakosság iskolai végzettsége, és az ahhoz rendkívül szorosan kapcsolódó, vele egy faktorba tömörülő új típusú vállalkozások jelenléte határozza meg.

Az egyes tényezőcsoportok és elemeik a városok innovációs környezetének értelmezéséhez, pontosításához az alábbiak szerint járultak hozzá:

A centrum funkciók és népességi aktivitás közül mindegyik számottevően befolyásolja a városok újdonság fogadását. A központok vonzásának erősségére utaló lakásállomány-változás, valamint az ehhez is szorosan kapcsolódó tényleges szaporodás/fogyás a determináló tényezői az újdonságok megtelepedésének, ám mindezekben is túlszab az intézményi ellátottság, azaz a városi szereplők minél szélesebb megléte.

A kiválasztott gazdasági tényezők szintén alkalmasak a városok innovációs környezetének jellemzésére. A centrum funkciókhoz is kötődő gazdasági változók mint pl. a kereskedelmi forgalom egyértelműen az ellátottságot, a városi szereplőket megtestesítő faktorhoz kapcsolódik. Míg a gazdasági innovációt szemléltető tényezők mint a vállalkozás-aktivitás más-más megközelítésű elemei már egyébe tartoznak, szorosan egymáshoz kapcsolódnak, elkülönült faktort hozva létre. Elgondolkodtató, hogy a lakossági takarékbetétállomány mértéke és a személyi jövedelmek, azok adója nem hozható egyértelmű összefüggésbe a városok felszereltségével, vagy éppen az új típusú gazdasági szervezetek megjelenésével, sőt a városok lakosságának tőkebefektetései utaló változók nemcsak elkülönülnek a centrum funkcióktól és a vállalkozás-aktivitási tényezőktől, hanem azokkal nagyon laza, nem szignifikáns kapcsolatba állnak. Ennek az értelmezésére a továbbiakban visszatérünk, mindenesetre annyi már most jeleznünk kell, hogy a vállalkozások terjedését a városhálózatban nemcsak a lakosság jövedelme, vagy a megtakarításai motiválják, hanem a meglévő szervezeti, vállalkozói agglomerációk is.

tív hatások mint a lokális-regionális gazdasági környezet, a városi funkciók kiépültsége, illetve az általános gazdasági körülmények, azok kiszámíthatósága, ösztönző rendszerei és természetesen korlátai.

A termék- és tevékenység-innovációt szimbolizáló tényezők közül csak a telefon-telefax előfizetők száma és a személygépkocsi állomány nagysága hozható egyértelmű összefüggésbe az innovációs környezettel. Ebben a változócsomagban szerepeltettük az egyes városok távolságát a fővárostól. Egyértelműen kitűnt, hogy a földrajzi távolság negatív módon hat a városok innovációs fogadóképességére, vagyis minél távolabb vannak Budapeستől annál kevésbé ellátottak újdonság-hordozó és közvetítő tényezőkkel. Ezt a területi kutatásokban evidensnek tartott megállapítást csak azért emeltük ki, hogy ismét rávilágítsunk a főváros kiemelt szerepére, meghatározó jellegére a város-és településhálózatban.

A szellemi erőforrásokban, azokon belül is a közép- és felsőfokú végzettségűek nagyságában kell keresnünk városaink alapvető és meghatározó innováció-gerjesztő tényezőit. A magasan kvalifikált népesség gazdaságilag aktív, fogékony az újdonságok iránt, döntő szerepe van a vállalkozások terjesztésében, de a városok felszereltségét, intézményekkel való ellátottságát is erőteljesen befolyásolja, meghatározza.

A társadalmi-politikai aktivitás már az előzőkből következik. Hiszen a lakosság intellektuális színvonalával szorosan összefügg az újdonságokat közvetítő médiák jelenlétével is, ám a politikai vagy közösségi aktivitás már ezen tényezőkkel, és egyben az innovációs környezet további meghatározóival sem került vizsgálatunk alapján kapcsolatba.

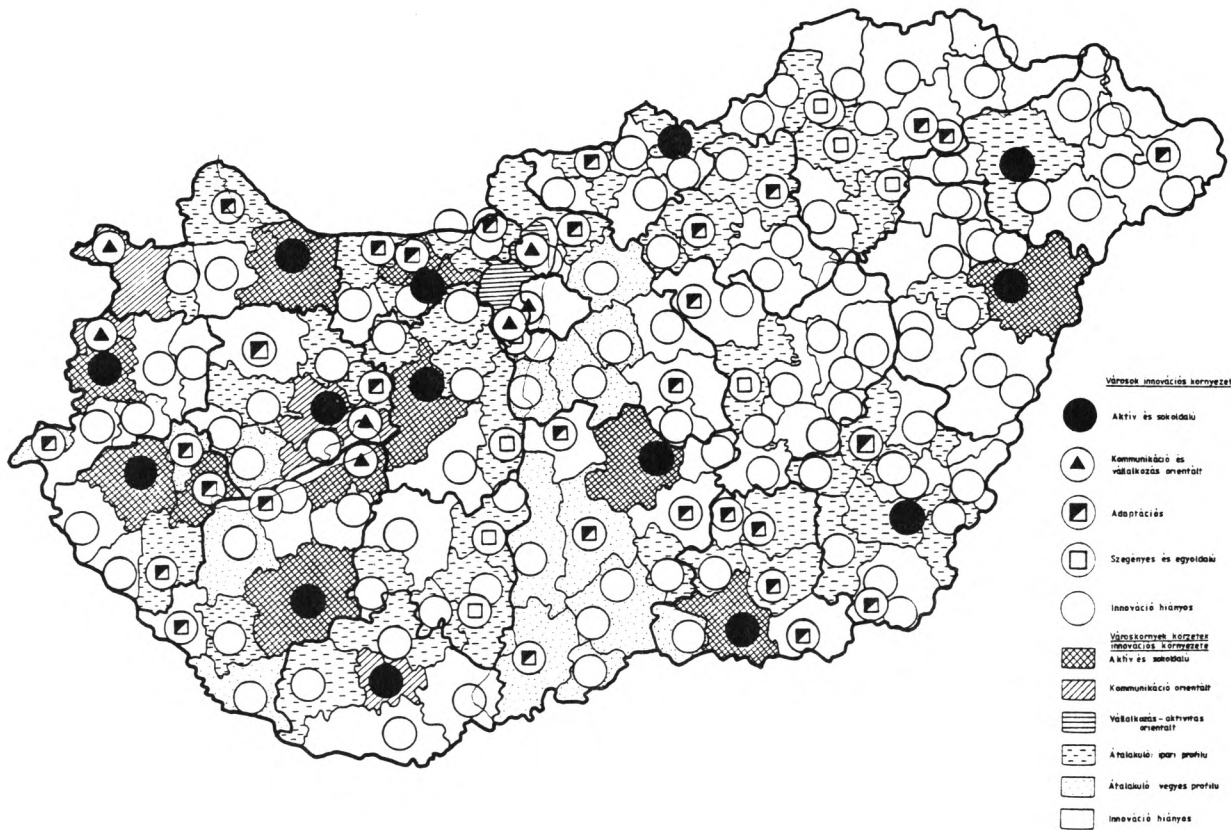
A városhálózat innovációs környezetét tehát az általunk kijelölt elemkombináció alapján alapvetően és döntően a városok intézményi felszereltsége, a lakosság iskolázottsága és a vállalkozás-aktivitás mértéke határozza meg. A jövőben vélhetően a jobban felszerelt, jelentősebb polgári hagyományokkal és aktív, vagy aktivizálódó helyi-térségi piaccal rendelkező városokban élénkülhet meg az innovációs környezet, illetve ezen tényezők serkentésével érhetők el a városhálózat egyes elemeinek felzárkózása, illetve eme dimenziók mentén történik meg a városok további differenciálódása.

## 2.2 A megosztott városhálózat

Vizsgálatunknak nemcsak az volt a célja, hogy kiemeljük a változó tömegeből az innovációs környezetet legjobban érzékeltető tényezőket, hanem az összetartozó csoportokat, az azonos jellemzőket mutató városokat is meg kívántuk határozni. A klaszteranalízissel többszöri kísérlet után öt osztályba sorolhattuk a megfigyelt centrumokat.

A 2. táblázat a városok alapítása és népességszáma szerint tünteti fel az egyes csoportokhoz tartozó városokat. Az első benyomásunk ebből az adatsorból az, hogy a tradicionális nagyvárosok és az új kisvárosok karakteresen elkülönülnek egymástól. A mély és széles szakadékat csak a középvárosok egy kisebb hányada próbálja meg áthidalni, a korábbi történelmi városok közül sokan leszakadtak, és a kisvárosi csoporthoz sodródtak. Nemcsak népességszám és a városok alapítása szerint különülnek el a centrumok, hanem az ország nagyobb térségei szerint is (1. ábra).

1. ábra: Városok és városkörnyék körzetek innovációs környezete



Az Észak- és Közép-Dunántúlon közel azonos innovációs környezetet mutató centrumok találhatóak, egyértelműen elkülönülnek a fővárosi agglomerációban lévő városok egy nyugati és egy keleti övezetre. A Dél-Dunántúlon a nagyvárosok innovációs szigeteket alkotnak, hasonlóan a Alföldhöz, ahol a tradicionális regionális nagyközpontok látványosan kiemelkednek a városok hálózatából. A Dél-Alföldön azonban már felismerhető egy azonos megújítási jegyeket tükröző város csoport. Észak-Magyarország városai igencsak megosztottak, a hálózat töredezett, a felhalmozódott és jelentős ellentmondásokkal kísért megújítási próbálkozások az első pillantásra már szembetűnőek a térségben.

2. táblázat: A csoportok megoszlása a városok alapításának időpontja és népességszáma alapján

	Potenciális innov. kp.	Speciális innov. kp.	Készü- lődők	Átala- kulók	Passzívak	Összesen
<i>Alapítás éve</i>						
–1900	11	3	14	3	12	43
1901–1945	3	–	3	–	3	9
1946–1960	–	–	2	4	5	11
1961–1970	–	1	1	2	6	10
1971–1984	–	1	5	1	28	35
1985–1989	–	3	7	–	47	57
Összesen	14	8	32	10	101	165
<i>Népességszám</i>						
–10000	–	1	7	–	27	35
10000–14999	–	2	2	–	38	42
15000–19999	–	1	5	3	20	29
20000–29999	–	2	4	2	10	18
30000–49999	–	1	11	2	7	21
50000–99999	7	1	2	2	8	12
100000–	7	–	–	1	–	8
Összesen	14	8	32	10	101	165

Tekintsük át az egybetartozó, az azonos innovációs környezeti jegyeket mutató csoportokat:

a) *A potenciális innovációs központok; aktív és sokoldalú környezet*

Magas az újdonsághordozók száma és a vállalkozás-aktivitás értéke, egyben ezekben, és a városok közel azonos, a városhálózat egészéhez és térségükhöz mérten is magas színvonalú ellátottságában találjuk meg a csoportképzés ismérveit. Feltételezhető, hogy a szoros kapcsolatba került innováció-hordozó tényezők között megindultak az egymásra hatások, fokozatosan érvényesülnek a szinergetikai effektusok, így újabb és újabb innovációs elemek jelennek meg, illetve terjednek el, s mindehhez endogén változók kedvező feltételeket biztosítanak. A csoportot 14 város alkotja, amelyek egyúttal megyeszékhelyek is, vagyis a korábbi – talán egyoldalú – megyeközpont-fejlesztés

tés eredményeként kialakult az országban egy aktív, az innovációk fogadására képes és alkalmas (nagy)városi hálózat.

*b) A speciális innovációs központok; erőteljesen kommunikáció és vállalkozás-orientált környezet*

Az előző csoporttól elkülönülő 8 várost a kommunikációs tényezők (személygépköcsi és telefon-telefax ellátottság) és a vállalkozás-aktivitási mutatók közül is a vegyes vállalati megtelepedést kifejező paraméterek tartják össze, amelyekhez még társulnak a lakosság iskolázottságára vonatkozó tényezők is mint klaszterképző ismérvek. Magasak az alapellátottságot reprezentáló endogén változók értékei, de több további innováció-hordozó tényező jelenléte is kimutatható, ám ezek dinamikus összekapcsolódása még nem indulhatott meg.

*c) A készülődők és felzárkózók; az aktív adaptáció környezet*

Ezen csoportba tartozó városoknál már megjelentek az innováció-hordozó elemek, ám közöttük a kapcsolatok lazák, az érzékelhető egybetartozás még nem mutatható ki, vagyis az újdonságok az adaptáció fázisában vannak. Hiszen a gazdasági felszereltségük, intézményi ellátottságuk és társadalmi adottságaik kedvező feltételeket biztosíthatnak egy vagy több innovációs tényező megtelepedésére valamint a centrumok és térségük további aktivizálására.

A csoport nem homogén, így tagjait a korábbi funkciójuk és jelenlegi adottságaik alapján a következő alcsoportokra bonthatjuk:

- leszakadt megyeszékhely: Eger;
- háttérbe szorított megyei másodlagos központok: Mosonmagyaróvár, Pápa, Esztergom, Nagykanizsa, Baja, Hódmezővásárhely, Jászberény, Balassagyarmat;
- tradicionális, történelmi kis- és középvárosok: Keszthely, Komárom, Tata, Vác, Gyöngyös, Cegléd, Kiskunfélegyháza, Szentes, Csongrád, Makó, Kiskőrös;
- aktivizálódó, kedvező adottságokkal rendelkező új, döntően 1984 utáni kisvárosok: Zalaszántó, Csurgó, Fonyód, Szerencs, Tokaj, Fehérgyarmat (1978), Mezöhegyes, Gyomaendrőd, Kunszentmiklós.

A csoporton belüli tagozódás már a további látványos differenciálódás forrása is, hiszen az elkövetkező években ezen városok endogén erőforrásai lehetőséget nyújtanak az újabb innovációk fogadására, ezzel funkcióik színesedésére, átalakulására. A megújítás külső tényezőiért ebben a városkörben éles verseny bontakozhat majd ki, ami aztán eme átmeneti csoportnak megosztását, felbomlását eredményezheti.

*d) Az átalakulók; ipari központok a szegényes innovációs környezetben*

Az átalakulók csoportjába azok a városok tartoznak, ahol ugyan magasak az extenzív tényezők értékei és az innovációs tényezők közül is több előfordul, ám azok együttes mértéke nem meghatározó. A nehézipar központjai tömörültek ebbe a csoportba, a volt „szocialista városok”, amelyekben kedvezőek az ellátottsági tényezők, de a gazdasági bázis válsága, vagy visszafogottsága következtében nem jelentek meg tömegesen az újdonságok. Ide sorolódott három megyeszékhely is: Miskolc, Szolnok,

Szekszárd. Vélhető, hogy innováció-fogadási aktivitásuk szerepkörük, vagy felszereltségük ellenére is visszafogottabb, mérsékeltebb. Budapest is itt bukkan fel. A főváros külön esete, sajátos és önálló fejezete az innovációk terjesztésének és megtelepítésének. Talán az elemzés egyik hibájának is tekinthető, hogy nem emeltük ki a városok közül Budapestet, de betagozódása az átalakuló ipari központok közé ismét jelzi az egyetlen valóban nagyvárosunk helyzetének, szerkezetének számos ellentmondását.

*e) A passzívak, a mozdulatlanok; innováció-hiányos környezet és kedvezőtlen városi felszereltség*

A passzívak, a mozdulatlanok csoportja rendkívül népes a maga 101 városával. Az innováció-hordozó elemekre csak elvétve bukkanunk, a városok endogén tényezőinek száma és nagysága is jelentéktelen. A csoportképzés alapját ezeknél a városoknál a hiányos funkcióikban, a kisszámú innováció-hordozó szervezetben és a szellemi erőforrások mérsékelt voltában kell keresnünk. Döntően a kisvárosok tömörülnek e csoportba és közöttük csak nyolc középvárost fedezhetünk fel. Az utóbbiak alapítását és térbeli elhelyezkedését vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a nagymúltú alföldi nagykun és hajdú városok tartoznak ide, amelyeknek az innovációs környezete rendkívül szegényes. Az innováció-hiányos kisvárosok egyben a perifériák vegetáló centrumai is, hiszen számos megye- és országhatár menti központ tömörül itt, jellemzőjük még, hogy a várossá válásuk 1960 és 1984 között zajlott. Végezetül az utóbbi évek (1984–86–89) „városgyártásának” produktumai szinte hiánytalanul felsorakoznak ebben a klaszterben jelezve azt, hogy a városi rang mennyire elértéktelenedett. A centrum szerepet ezek a települések csak komoly fenntartások mellett testesítik meg, így nem lehetnek az amúgy is depressziós környezetük megújításának gócpontjai.

### 2.3 A városkörnyék körzetek innovációs környezete

A városokra vonatkozó elemzések már jelezték, hogy a centrumok innovációs miliőjének alakulásában meghatározó szerepe van a helyi-regionális piacnak és annak a szocio-ökonómiai környezetnek, amely a várost körülveszi, annak működésére hat. Ugyanakkor a város is befolyásolja ezen tényezőket, hiszen az újdonságok többségét a körzetének települései innen merítik, ám a közöttük megindult együttműködések, kapcsolatok az innovációs tényezők megosztását és ezáltal a térségi funkciók kiszélesedését is eredményezhetik.

A várost és szűkebb térségét tehát együtt kell elemeznünk, hiszen az innovációs környezet értelmezése így nemcsak gazdagodhat, hanem annak térségi hatásai is érzékelhetővé válnak. Kimutatható az, hogy a kistérség települései fogyasztói, felhasználói az innovációs tényezőknek, de már ott is felbukkannak a megújítás elemei és ezek együttesen formálják, alakítják a mikrorégiót, annak profilját, arculatát. Továbbá éppen a centrum és körzetének összevont vizsgálata kínálhat információkat a közöttük lévő együttműködések, pl. az agglomerálódási folyamatok megítéléséhez, azok árnyaltabb megismeréséhez, de mindenképpen felhívhatja a figyelmet, hogy nem szabad és nem lehet elválasztani a centrumokat a hozzájuk szorosan kapcsolódó településektől.

A városkörnyék körzetek innovációs miliójének vizsgálatánál törekedtünk ugyanazon, vagy hasonló innováció-hordozó és térség-ellátottsági mutatókat szerepeltetni, mint a városhálózatra vonatkozó elemzéseknél. A 1. sz. táblázat alapján a két analízis változói összehasonlíthatók. A teljes azonosságot nem tudtuk elérni, mivel egyes esetekben a városokra vonatkozó adatok gyűjtése volt egyszerűbb és könnyebb, ugyanezeket már a kistérségük településeire nem tudtuk megszerezni, míg más változóknál viszont éppen összevont mutatók álltak rendelkezésre, így nem volt módunk a visszaszámolásra, a városi értékek kimutatására. Az adatbázis azonban főbb meghatározóiban és ismérvtömegében megegyezik, így az összevetésekre és következtetésekre levonására alkalmas.

Nem kívánunk újra foglalkozni az egyes változócsoportok bemutatásával, hiszen ismétlésbe bocsátkoznánk, helyett inkább azokról a tényezőkről írunk, amelyek az innovációs környezetet jellemző faktorba nem kerültek be, a faktoranalízis rostáján kiestek.

A gazdasági tényezők közül a bankfiókok száma még nem áll értékelhető kapcsolatban egyetlen más változóval sem, vagyis a hálózat nagysága, elhelyezkedése elsősorban a helyi adottságokon, feltételeken múlik (szakemberek, létesítmények, stb) nem pedig az egyes térségek megújítási, újdonságfogadási képességén. Ebben az elemzésben is a lakossági megtakarítások nagysága – és még kiegészítésképpen elemzett hosszúlejáratú (lakás) hitelállomány mértéke – egyáltalán nem hozható számottevő kapcsolatba az innovációs környezet közvetlen tényezőivel, de más egyéb térségi, városi felszereltségi mutatóval sem. Az utóbbi tényező még érthető lehet, hiszen ahol magas az eladósodottság, ott a vállalkozások terjedése is visszafogottabb, azonban ahol már jelentősebb jövedelmek halmozódtak fel, ott feltételezhetően az újdonságok fogadása is számottevőbb lehetne, azonban vizsgálatainkba nem kapcsolódnak össze a vállalkozás-aktivitás mutatói és a megtakarítások. Ennek a negatív jelenségnek az okát alapvetően az inflációs várakozásokban kell keresnünk. Hiszen kedvezőbb ma a megtakarításokat különböző betétekben, értékpapírokban elhelyezni, mint valamilyen kiszámíthatatlan, kockázattal terhelt vállalkozásba fektetni.

A munkanélküliségi ráta a „negatív innovációt” jeleníti meg, hiszen elméletileg ahol magas ez a tényező, ott a gazdaság aktivitása visszafogott, a megújítási hajlandóság mérsékelte, az új szervezetek és tevékenységek terjedése gyenge. Persze nem ilyen egyszerű a helyzet, hiszen a munkanélküliséggel sújtott térségekben ma még az állami vállalatok kerülnek egyre nehezebb gazdasági helyzetbe, illetve azok privatizálásával egy jelentős átstrukturálódás zajlik, ami egyben termelési, tevékenységi, szervezeti és menedzsment váltást is jelent, így a vállalkozás-aktivitás még számottevő is lehet ezen térségekben. Kiemelkedően negatív a kapcsolat a munkanélküliségi ráta, az adófizetők aránya, a személyi jövedelemadó mértéke és a vándorlási különbözet között, ami magyarázatul szolgálhat arra, hogy ezen térségekben a innovációk terjedése csak megindult, de a folyamat lendülete rendkívül gyorsan kimerülhet, illetve nem épülnek ki a megújítás stabil és tartós elemei, sőt a meglévők is a mérséklődő kereslet hatására visszaszorulhatnak, leépülhetnek.

A városkörnyék körzetek innovációs miliójét a gazdasági jellemzői közül tehát a jövedelmek nagysága és a vállalkozás-aktivitás tényezői határozzák meg a legkarak-

teresebben, vagyis kimondottan a városi innovációs mutatók determinálják a körzet egészségének megújítási potenciálját. Érdekes, hogy a vegyes vállalatok nem képviselnek döntő súlyt ebben a faktorban, ennek oka egyrészt a külföldi tőke magas koncentrációja a fővárosban és a nagyvárosokban, azok körzeteiben. Másrészt a vállalkozások ezen formáinál nem tudtunk még terjedési törvényszerűségeket regisztrálni, mert megtelepedésükben a korábbi gazdasági kapcsolatokról kezdve az infrastrukturális feltételeken át egészen a földrajzi elhelyezkedésig számos tényező játszik szerepet.

A termék és tevékenység-innovációt közvetítő tényezők közül nem kerül az innovációs környezetet jellemző változók közé egyik elemzésnél sem a világtételek száma és a számítógép ellátottság, ellenben a telefon és telefax előfizetők, a CB rádiókkal való ellátottság és személygépkocsik száma erősen hat az innovációs miliőre, ám ezen tényezőkről is elmondhatjuk, hogy kimondottan városi jellegűek, a körzet centrumainak színvonala határozza meg értéküket.

A társadalmi-politikai aktivitás mutatói sem hozták a feltételezést, vagyis a térségi szintű elemzésnél az alapítványok száma jelent meg a megadott alsó értékhatárhoz közel, míg a városoknál az újságelőfizetők és a választási jelenlét kapcsolódik az innováció-hordozó elemekhez. Az előző fejezetbe bemutatott társadalmi-politikai aktivitásra vonatkozó megállapítások itt megerősítést nyertek, vagyis ezen cselekvési formák és lokális közösségi megnyilvánulási módok alapvetően a városokra koncentrálnak, így a térséggel „feloldott” centrumok ezen jellemzőinek hatása már mérséklődik, nem tekinthető meghatározónak.

Ugyancsak érdekes, hogy a kibontott település felszereltségi mutatók közül a vízhálózatba bekapcsolt lakások, az egészségügyi ellátottság és a felsőfokú tanintézetben tanulók aránya sem kötődik érdemlegesen a megújítási tényezőkhöz. Ez részben a széleskörű elterjedésükkel, a térségek közötti kiegyensúlyozott felszereltségükkel magyarázható az első két változó esetében, részben pedig a magas helyi koncentrációval, a nem egyenletes eloszlással a felsőfokú oktatásnál. A körzetek felszereltsége azonban jelentős hatással van az innovációs környezetre, így a lakásállomány, a csatornázottság, vagyis ismét a városi ellátottsági mutatók határozzák meg az újdonságok fogadását, azok megtelepedését.

Külön kell megemlíteni az igazán térdimenziót jelentő *távolság* változót. Szinte mindegyik tényezővel negatív kapcsolatot alakított ki, azonban ennek erősségében már tapasztalhatók eltérések. Erős negatív korrelációt tudtunk kimutatni a gazdasági szervezetek egyes tényezői, továbbá a személyi jövedelemadóra vonatkozó értékek és a körzetközpontoknak a fővárostól mért távolsága között. Ismét korábbi megállapításunkat rögzíthetjük, vagyis, hogy Budapestnek a szerepe a megújítások közvetítésében az elsődleges és meghatározó. Napjainkban még minél távolabb található egy-egy térség az innovációs magtól, annál kevésbé telepednek meg ott újdonság-hordozó szervezetek, tevékenységek és termékek. A térségek felszereltségét jellemző mutatók viszonylagos kiegyensúlyozottságát is bizonyíthatjuk a távolság változóval, hiszen ezen tényezőknél már nem tapasztaltunk az előzőkkel azonos és karakteres összefüggést, azaz a térségek felszereltségére már nincs érzékelhető befolyással a fővárostól mért távolság, azt inkább a centrumaik és a településeik jellege határozza meg.

Ha tovább finomítjuk a faktorokat, akkor a rotált faktor mártixból már azokat a tényezőket jelölhetjük ki, amelyek erősen egybetartoznak, hatásaik együtt érvényesülnek, eloszlásukban azonos jellemzők tapasztalhatók, és ennek megfelelően befolyásuk az innovációs környezetre a legerősebb.

Az egyik ilyen csoportba sorolódna a gazdasági szervezetek (összes szervezet, gazdasági társaságok, vegyes vállalatok) és ide csapódik még a gépkocsi ellátottság is.

A következő blokkot a jövedelmi tényezők determinálják (SZJA nagysága, ipari bruttó jövedelmek mértéke, adófizetők aránya), amelyekhez szorosan kapcsolódnak a népességi és lakásellátottsági jellemzők.

A harmadik csomópontba koncentrálnának a térségi felszereltségi mutatók, így csatornahálózat, telefon, telefax ellátottság és az alapítványok száma.

Egyértelmű tehát, hogy a városkörnyék körzetek innovációs miliójének legfontosabb alakítóit a városi szerepkörökhöz kötődő infrastrukturális felszereltségben kell keresnünk. Nem ilyen erősen determinisztikus a jövedelmi tényező csoport és a vállalkozás-aktivitás blokk között az összetartozás, ugyancsak gyengén sztochasztikus a kapcsolata a városi-térségi felszereltséget jellemző faktornak a jövedelmeket tükröző változócsoporttal.

## 2.4 A városkörnyék körzetek csoportosítása az innovációs milió alapján

A rendszerezett és egymással meghatározott összefüggést mutató változókat klaszteranalízissel kíséreltük meg egybetartozó csoportokra bontani. A többszöri futtatások eredményeként hat különálló, sajátos tulajdonságokat felmutató blokkba sorolhatjuk a megfigyelési egységeinket.

### a) *Potenciális innovációs körzetek; aktív és sokoldalú megújítási milió*

A hat nagyvárost: Győr, Szombathely, Zalaegerszeg, Kaposvár, Székesfehérvár, Tatabánya, és három középvárost: Tata, Keszthely, Siófok, a Dunántúlról és három nagyvárost: Szeged, Kecskemét, Debrecen az Alföldről magában foglaló csoport közös jellemzője a magas és szinte teljeskörű vállalkozás-aktivitás mellett a körzet egészének számottevő infrastrukturális (kiemelkedően a telefonra, telefaxra és csatornahálózatra) felszereltsége.

Ezekben a városkörnyék körzetekben a központok súlya a döntő és meghatározó, azonban a körzet többi településének értékei is tovább erősítik az innovációs környezet közvetlen és közvetett jellemzőit. A csoportba tartozó nagyvárosi körnél már kialakult az agglomerációs övezet, amely szintén megfelelő körülményeket kínál az újdonságok letelepedéséhez, illetve az ottani települések felszereltsége néhány tényezőben a nagyvárosi rendszerhez kapcsolódik, vagy nagyobb térség, így a megye településeinek ellátottsági színvonalától kedvezőbb értékkel rendelkeznek. A csoporthoz tartozó középvárosokban, de azok vonzáskörzeteiben is megindultak az aktivizációs folyamatok, gondolunk itt a Balaton-part két centrumára vagy Tatára és annak térségére.

*b) Speciális innovációs körzetek I.; kommunikáció-orientált miliő*

A csoport, amelybe tartozik Sopron, Veszprém, Balatonfüred, Balatonalmádi és Pécs, az előzőkkel nagyon sok hasonlóságot mutat. A jelentős és mértékadó vállalkozás-aktivitás mellett a csoportképzés ismérveiből karakteresen kiemelkednek a kommunikációs tényezők (CB, telefon és telefax ellátottság, világtűlevelek), továbbá az infrastrukturális elemek közül a lakásállomány változása.

*c) Speciális innovációs körzetek II.; vállalkozás-aktivitásra orientált miliő*

Budapesti agglomeráció nyugati övezete: Szentendre, Budaörs, Érd városkörnyék körzetében a vegyes vállalatok és a társas vállalkozások a csoportképzés meghatározó alakítói. Ezen tényezők közül kimagasló értéket, és ezáltal önálló, minden mástól határozottan elkülönülő klaszter alakítást csak itt tapasztaltunk, így ezen térségek egy sajátos fejlődési pályán mozognak, amelynek nemcsak elemzése, de kezelése is speciális eszközöket kíván meg.

*d) Az átalakuló körzetek I.; ipari bázison*

A csoportba tartozó 44 városkörnyék körzetre alapvetően még a korábbi, főleg ipari struktúrák a jellemzőek, amely egyrészt kifejeződik az ipari bruttó jövedelmek, másrészt pedig az adófizetők, valamint az SZJA nagyságát megjelenítő változók klaszter alakításában. Az átalakuló térségekben, de főleg a központjaikban most indult meg az átfogó tevékenység-szervezet váltás, a régi struktúrák már nem, az újak még nem fejtenek ki látványos hatásokat, így fejlődési pályájuk egyelőre nem rajzolható fel.

Ezen körzetek alapvetően centrum-orientáltak, vagyis itt már csak a központok határozzák meg egyértelműen a térségek arculatát, illetve a számottevő centrum – periféria különbségek miatt a körzet egészének összevont paramétereit is lerontják. Így kerülhetett ebbe a csoportba a nagyvárosok közül a Dunántúlról Szekszárd, Nagykanizsa, Dunaújváros, az Alföldről Szolnok, Debrecen, Nyíregyháza, Békéscsaba, Hódmezővásárhely, Észak-Magyarországról Eger és Miskolc.

*e) A átalakuló körzetek II.; vegyes profilban*

A 16 kisebb középvárost tartalmazó csoport tagjainál már valami megindult, hiszen kimutatható a vállalkozás-aktivitás, amelyből kiemelkedik pl. a vegyes vállalati ellátottság, de az összetartozást mégis a világtűlevelek és a gépkocsi ellátottság jeleníti meg a legszemléletesebben.

A csoport tagjainak területi elhelyezkedése; a nyugati, déli határ menti térségek, Duna mente és a budapesti agglomeráció szinte egész alföldi övezete, jelzi a kistérségek nyitottságát, fogadókészségét az újdonságokra. Továbbá a településhálózatuk is polarizáltabb, nemcsak a központok a fogadói az újdonságoknak, hanem a felszereltségben, ellátottságban közel azonos színvonalú nagyobb településeikben is szétterülhetnek a szervezeti-, termék- és tevékenység-innovációk.

*f) Az innováció-hiányos körzetek; a perifériák*

A összes előző csoporttól a legtávolabb lévő klaszterbe sorolódtak azok a körzetek, ahol szinte minden tényező kedvezőtlen, alacsony, nem számottevő. A központokban – de a körzetükben méginkább – a vállalkozás-aktivitás jelentéktelen, a jövedelmi kondíciók kedvezőtlenek, a kommunikációs jellemzők siralmas képet mutatnak, és a társadalmi-népességi faktoroknál csak a felszereltségi paraméterek rosszabbak. A perifériák minden jegyét felsorakoztató körzetek az ország keleti felében, azon belül is többségükben az Alföldön koncentrálódnak, hiszen a régió városkörzeteinek 68%-a ebbe a kategóriába került.

## 2.5 A térszerkezet innovációs piramisa

Feltételeztük a fejezet bevezetésében, hogy a városok, mint a településhálózat csomópontjai az innovációk elsődleges befogadói és kisebb térségük, szűkebb, vagy tágabb vonzáskörzetük innen meríti az újdonságokat, így a centrumoknak fontos szerepük lehet a lokális-regionális piacok kialakításában, azok szervezésében. Nos, ha megkísérjük csak a centrumok és – azokat is magukban foglaló – körzeteket tömörítő csoportok azonosságait keresni, akkor ezen hipotézisünk megerősítése mellett közelebb kerülhetünk a térszerkezet innovációs potenciáljának felvázolásához, éppen a városhierarchia új, összetettebb értelmezése alapján.

A térszerkezeti innovációs piramis (2. ábra) tetején 10 város és térsége található, ahol az innovációs környezet nemcsak elemeiben sokoldalú, hanem a térben is egyenletesen szétterült. Majd ez alatt, még szintén a felső blokkhoz kapcsolódva négy kisebb oszlopban rendeződnek azok a városok, amelyeknél vagy magában a centrumban, vagy azzal együtt a térségében is egynéhány kimondottan a vállalkozás-aktivitáshoz közvetlenül kapcsolódó tényező emelkedik ki, de ezen túl még a központok vagy térségük felszereltsége is magas színvonalú és csoportképzés ismérvvé vált.

2. ábra: A városok és városkörnyék körzetek innovációs piramisa

KECSKEMÉT, SZEGED, PÉCS, SZÉKESFEHÉRVÁR, GYŐR, DEBRECEN, TATABÁNYA, KAPOSVÁR, SZOMBATHELY, ZALAEGERSZEG, SIÓFOK, VESZPRÉM			
SOPRON KŐSZEG BALATONFÜRED BALATONALMÁDI	ÉRD SZENTENDRE BUDAÓRS	TATA KESZTHELY	BÉKÉSCSABA SALGÓTARJÁN NYÍREGYHÁZA
BALASSAGYARMAT EGER ESZTERGOM GYOMAENDRŐD GYÖNGYÖS HÓDMEZŐVÁSÁRH. KOMÁROM MOSONMAGYARÓV. NAGYKANIZSA SZARVAS A SZENTES VÁC VÁRPALOTA	KAZINCBARCIKA SZÁZHALOMBATTA PAKS TISZAÚJVÁROS SZOLNOK MISKOLC SZEKSZÁRD OROSZLÁNY DUNAÚJVÁROS DOROG	KISKÖRÖS FONYÓD ZALASZENTGRÓT BAJA SZENTGOTTHÁRD	FEHÉRGYARMAT CSONGRÁD CEGLÉD KUNSZENTMIKLÓS MAKÓ MEZŐHEGYES CSURGÓ TOKAJ PÁPA KKUNFÉLEGYHÁZ SZERENCs JÁSZBERÉNY
AJKA, BÁCSALMÁS, BALMAZÚJVÁROS, BARCS, BÁTONYTERENYE, BATTONYA, BÉKÉS, BERETTYÓÚJFALU, BICSKÉ, BIHARKERESZTES, BOGLÁRLELLE, BONYHÁD, CELLDÖMÖLK, CSENGER, CSORNA, DABAS, DOMBÓVÁR, DUNAFÖLDVÁR, DUNAKESZI, EDELÉNY, ENCS, FÜZESABONY, GÁRDONY, GÖDÖLLŐ, GYULA, HAJÚDOROG, HAJDÚHADHÁZTÉGLÁS, HAJDÚNÁNÁS, HAJDÚSZOBOSZLÓ, HAJDÚBÖSZÖRMÉNY, HATVAN, HEVES, JÁNOSHÁLMA, JÁSZAPÁTI, KALOCSA, KAPUVÁR, KARCAG, KISBÉR, KISKUNHALAS, KISKUNMAJSA, KISTELEK, KISÚJSZÁLLÁS, KISVÁRDA, KOMLÓ, KÖRMEND, KUNHEGYES, KUNSZENTMÁRTON, LENTI, LETENYE, MARCALI, MARTFÚ, MÁTÉSZALKA, MEZŐBERÉNY, MEZŐKOVÁCSHÁZA, MEZŐKÖVESD, MEZŐTÚR, MOHÁCS, MONOR, MÓR, MÓRAHALOM, NÁDUDVAR, NAGYATÁD, NAGYKÁLLÓ, NAGYKÁTA, NAGYKÖRÖS, NYERGESÚJFALU, NYÍRBÁTOR, OROSHÁZA, ÓZD, PÁSZTÓ, PÉTERVÁSÁRA, PÜSPÖKLADÁNY, PUTNOK, RÁCKEVE, RÉTSÁG, SAJÓSZENTPÉTER, SÁRBOGÁRD, SARKAD, SÁROSPATAK, SÁRVÁR, SÁTORALJAÚJHELY, SIKLÓS, SÜMEG, SZÉCSÉNY, SZEGHALOM, SZIGETSZENTMIKLÓS, SZIGETVÁR, SZIKSZÓ, TAB, TAMÁSI, TAPOLCA, TISZAFÜRED, TISZAKÉCSKE, TISZAVASVÁRI, TOLNA, TÖRÖKSZENTMIKLÓS, TÜRKEVE, VÁSÁROSNAMÉNY, VASVÁR, ZÁHONY, ZIRC.			

A hierarchia csúcsát alkotó 24 városról illetve azok körzetéről már elmondhatjuk, hogy újdonság-fogadásuk kiemelkedő, az innovációk vonatkozásában térségükre jelentős hatást gyakorolnak. Vannak közöttük városok, amelyek nem emelkednek ki szigetként a régiójukból, hiszen ott is megindult az újdonságok adaptálása, a lokális-regionális piac már formálódik, a nagyvárosok talán telítődtek, vagy jelentősebb szívást gyakorolnak a környezetükre, egyben határozottan felismerhetők a gazdasági agglomerálódás jegyei. Ezzel szemben találunk köztük ún. „körzet-passzív térségeket”, amelyeknél viszont a centrumban már szigetszerűen koncentrálnak az innovációs tényezők, de a vonzáskörzet településeiben sem az előbbi tényezők, sem pedig az ellátottsági színvonal nem kedvező. Így Nyíregyháza, Salgótarján, Békéscsaba ugyan rendelkezik egy innovációs aktív milióval, de annak hatásai a közvetlen térségében még nem érvényesülnek, így csak feltételezhető, hogy lokális-regionális piacaik szerveződése megindult. Érdekes ellenpont a keszthelyi és a tatai városkörnyék körzet, ugyanis itt vannak olyan települések, ahol szintén megjelentek és megtelepedtek innovációhordozó elemek, és ezek együttes hatásaként a kistérségi szintű innovációs környezet jellemzői erősödnek, így felértékelve a kistérség adottságait.

A piramis következő szintjét négy újabb oszlop alkotja, amelyekre együttesen azt mondhatjuk, hogy itt található a városhálózat átalakuló középmezőnye. Vállalkozás-aktivitásuk egy-egy tényezőben mutatható ki, felszereltségük az adott városi átlagok felett van, azonban csak ismerkednek a megújítási folyamatokkal, gyenge, vagy még egyáltalán nem szerveződnek a lokális-regionális piacaik, ennek megfelelően térségi hatásaik is roppant differenciáltak.

Az első oszlopba tömörült középvárosok befogadói az újdonságoknak, és környezetük is megelégnélést jelez, mindemellett a korábbi ipari profiljuk átalakulása megkezdődött, sőt éppen ez lehet a megújítás egyik bázisa. Határozott ipari struktúra jellemzi viszont a következő városhalmazt. Itt is aktívnek tekinthető a körzeti szint, vélhetően lassabban terjednek az újdonságok, de a szervezetek egészének megújítása még nem érződik. Közép- és kisvárosi szigetek teszik ki a negyedik és ötödik oszlopot, az előbbinél a körzeti szint talán éppen a város hatására megmozdult, átalakulóban van, míg az utóbbinál, – amelyet az alföldi típusnak is nevezhetünk – a körzeti szint még passzív, mozdulatlan, a városok egyedül állnak a bontakozó innovációs környezetükkel, azokat körülvevő településekben semmi jele nincs a megújításnak.

A piramis alapzatát 101 közép- és kisváros teszi ki közel azonosan gyenge, csak bontakozó innovációs környezettel. Persze itt is vannak különbségek, hiszen e csoportba került az a városhalmaz, amelyben a centrum mérsékelt aktivitása mellett már a körzeti szinten az átalakulás jegyei kitapinthatók. Ezek a térségek az ipar-orientált csoport jellemzőit hordozzák, vagyis magasabb a bérből és fizetésből élők aránya, hiszen a jövedelmek és az ipari ellátottsági mutatók kapcsolata erőteljesebb, egyben hatásuk kimutatható. A jelentősebb iparral rendelkező közép és kisvárosok csoportja ez, ahol a centrumok szerepe az innovációs milióban mérséklődik, de térségi szinten már elmozdulások figyelhetők meg. Hasonlóan a változásra készülődő városok és térségük alkotja a talpazat városainak egy másik csoportját – nagy alföldi többséggel – azonban a változás iránya, jellege és persze erőssége még nem állapítható meg. Végezetül itt helyezkednek el azok a városok, amelyekben az innovációs környezet jegyei még nem

ismerhetők fel, elvéve vannak újdonság-hordozó elemek, ám ezek semmilyen érdemleges hatást nem tudtak kiváltani és a centrumok funkciója is szegényes, minek a következtében természetesen a térségük sem képes megmozdulni.

A településhálózatban kialakult egy hierarchikus rendszer, amely egyben az intézményi, szervezeti, infrastrukturális ellátottságot is megtestesíti, így ezen merev struktúra a rendezője és alakítója az újdonságok terjedésének és azok adaptálásának.

A regionális és megyeközpontokként is funkcionáló nagyvárosok és körzetük éppen felszereltségük és kibontakozó lokális-regionális piacaik révén képesek koncentrálni az újdonság-hordozó szervezeteket és eszközöket. Ezek között természetesen lényeges különbségek vannak, így a térségek aktivitása is más és más az új szervezetek fogadásában, ami a térszerkezet további megosztottságát eredményezheti, illetve fokozhatja a térségek közötti versenyt az új erőforrásokért. A településhálózat azon pontjain, ahol a korábbi gazdasági struktúra ipari monokultúrákat alakított ki, ott csak lassan indulhat el a szerkezet- és tevékenységváltás. Vannak viszont olyan térségek, amelyek kedvező helyi adottságokkal, kiaknázható földrajzi helyzettel (nagyvárosok körzete, nyugati határmentiség, főváros közelsége, stb) rendelkeznek, így gyorsabban formálják át gazdasági bázisukat, de egyben érzékenyebben reagálnak az újdonság-közvetítő eszközök adaptálására is. A perifériára sodródott térségek alapvetően az ország keleti régióiban koncentrálnak. Újdonság-fogadási aktivitásuk gyenge, mely részben az egyoldalú és rohamosan leépülő gazdasági bázisuk miatt, részben a hiányos és a térségeken belül is jelentős különbségeket mutató infrastrukturális ellátottságaik következtében alakult ki.

## 2.6 Centrumok és perifériák az átmenetben

Az ország térszerkezetében az innovációs környezet alapján tovább erősödik a kelet–nyugati különbség, de egyre látványosabban rajzolódik ki az észak–déli megosztottság is. Kialakult egy viszonylag jobban ellátott, nagyobb aktivitásra képes észak-nyugati innovációs zóna, amely lassan-lassan húzódik észak-kelet irányba, közben a többi térségnél a leszakadás, a visszaszorulás jegyei egyre könyörtelenebbül tűnnek fel.

A települések, térségek centrum–periféria helyzete és jellege a gazdaság válságára más és más alkalmazkodási

feltételeket kínál, egyben jelzi az innováció-orientált regionális politika lehetőségeit, korlátait és eszközeit a gazdaság befolyásolására, élénkítésére.

Tekintsük át a gazdasági recesszió hatásait a centrumokban és a perifériákon, utalva a lehetséges feloldási módokra és eszközökre:

## CENTRUMOK

1. A nagy ipari központokban a leépülés tömeges és robbanásszerű. A heterogén ágazatot tömörítőknél azonban időben elcsúszva jelentkeznek a feszültségek, így a felkészülés, az adaptáció, de a munkaalkalom kínálat is szélesebb.

2. A munkaerő nagy része kvalifikált és rugalmas, az át- és továbbképzési rendszerek helyben adottak, vagy kialakíthatók.

3. Az élénk és koncentrált helyi és regionális kereslet következtében, valamint a kedvezőbb termelési és szociális infrastruktúra miatt is a vállalkozói környezet aktív.

4. A gazdaság szétesésével együtt tömegesen jelentkeznek a társadalmi szociális feszültségek, ezek jobban kitapinthatók, az enyhítésükre már működő intézmények és mechanizmusok állnak rendelkezésre.

5. A szervezet- és a tevékenység-váltás feltételei, modelljei, tapasztalatai és részben intézményei is megtalálhatók vagy könnyebben megismerhetők, igénybe vehetők.

6. A környezet minősége romlik, illetve a krónikus válságócokban az állapota rossz, nehezen javítható. Ez gátolja, vagy több esetben kizárja a dinamikus ágazatok megtelepedését.

7. Információk, kapcsolati lehetőségek, együttműködési formák, és azok intézményei lassan, de kiépülnek. (Üzleti szolgáltatások, piaci kooperációk, megújítási ötletek, azok finanszírozása, pénzügyi háttér, információs központok stb.)

A gazdasági destabilizálódás miatt a klasszikus centrum–periféria viszonyban alapvető változás, átstrukturálódás figyelhető meg. A centrum periferezálódása azonban csak átmeneti, hiszen a funkcióiban, az erőforrásaiban, a szervezeti és intézményi

## PERIFÉRIÁK

1. Az ipar telephelyi jellege miatt a leépülés, az elbocsátás ezekben a térségekben indul meg először, a helyi menedzsment és önálló üzleti kapcsolatok hiánya miatt a szervezeti önállósulás körülményes. A munkaerő felszívása más ágazatok, vállalkozások hiánya miatt nem lehetséges.

2. A munkaerő képzetlen, vagy egyoldalúan képzett, kevésbé rugalmas, emellett roppant immobil.

3. A helyi, kistérségi kereslet visszafogott, alacsonyak a jövedelmek, egyoldalú a fogyasztás, a népség előregedése következtében a vállalkozói környezet passzív. Az esetleg jelentkező speciális termékek és tevékenységek kialakulását akadályozza a termelő, települési infrastruktúra kiépületlensége, valamint az üzleti és pénzügyi szolgáltatások hiánya.

4. Az átfogó gazdasági leépülés a kialakult többszintű védelmi rendszerek szinte mindegyikét érinti. Az ipari és mezőgazdasági tevékenységek együttes zavarai alapjaiban sújtják a lakosságot. A fogyasztási szint és szerkezet miatt azonban magasabb az önellátásra, önfenntartásra való hajlandóság, illetve azok eszközei, feltételei adottak. A szociális feszültségek átfogó kezelése éppen az erőforrások és intézmények hiánya miatt korlátozott.

5. A tevékenységváltás lehetséges úja az agrártermelés megújítása. Ezt korlátozza a vállalkozók részéről a korszerű termelési tapasztalatok hiánya, a tőkehiány, a modern kultúrák és aktív piaci kapcsolatok kiépületlensége, végezetül az átállási támogatások elmaradása. A periféria legnagyobb gondja, hogy a népség aktív és innovatív hányadát elveszítette, emellett gyenge az átállási hajlandósága, adaptációs képessége.

6. A környezet minősége még kedvező, azonban a kiépületlen települési infrastruktúra következtében minőségének fokozatos romlása várható.

7. Egyoldalú és korlátozott a szolgáltatási és információs rendszer, monopolizáltak a inter-regionális kapcsolatok. (Szolgáltatások fejletlenek, nehezen elérhetők, megközelíthetők, illetve a külső ajánlatok ismeretlenek stb.)

rendszeriben rejlő tartalékok lehetőséget adnak a kitöréshez, a megújításhoz, az innovációk fogadásához. *A regionális politika feladata tehát a centrum funkciók megerősítése, azok élénkítése, az ottani újdonság-fogadási hajlandóság serkentése.* Csak az innovációk terjedése, szétterülése, az adaptációs modellek és magatartások megismerése, megismertetése révén indulhatnak be a centrumok és gazdasági bázisaik rehabilitációja, szerkezetváltása. Egyértelmű azonban, hogy a centrumok, és itt most kimondottan a városhálózatra gondolunk, nagyon megosztottak. Számos kis- és középvárosban nem alakultak ki a klasszikus központ funkciók, illetve a meglévők hiányosak, korlátozottak. A nagyvárosi hálózatban viszont már megjelentek és működnek azok az intézmények, szervezetek, amelyek az innováció közvetítésére, adaptálásuk feltételeinek biztosítására képesek, illetve azt szolgálhatják.

Sajnos az elmúlt három-öt esztendőben, éppen a szükségszerű átalakulások következtében az ország egyre több térségében fellelhetjük a periféria fentebb megadott jellemzőit. Véleményünk szerint – a legjobb esetben – az évtized közepéig, harmadik harmadáig a peremhelyzetű régiók számának növekedése megáll. Látványos irányváltás prognosztizálható viszont a hagyományos agrártérségek tekintetében. A mezőgazdaság leépülése, illetve alapvetően más, újabb gazdálkodási-tulajdonosi szervezeti formák megjelenése, továbbá az agrártérségekben található kiszolgálóbedolgozó egysíkjú kooperációt folytató telephelyi ipari üzemek termelésének visszaszorulása, vagy azok bezárása, a korábbiaktól eltérő, alapvetően új helyzetet teremt. Az elsődleges gazdaság megtorpanása természetesen együtt jár a másodlagos gazdaság válságával is, hiszen a háztáji-kisegítő gazdaságok sokezer szállal kapcsolódtak a nagyüzemekhez, így azok megroppanása szükségszerűen eredményezi a másodlagos termelés és természetesen a jövedelmek csökkenését.

A regionális politikában *tehát a centrumok serkentése mellett döntő a perifériák aktivizációs programjainak kidolgozása*, olyan élénkítő akciók és rendszerek komplex felvázolása, amelyek az adott térségek gazdaságai megindulásához, új termelési, tevékenységi formák elterjedéséhez, megtelepedéséhez szükségesek.

### III. Az innováció-orientált regionális politika alkalmazható eszközei, intézményei

A térszerkezetben a korábbi gazdasági struktúra leépülése miatt érzékelhetően kimutatható a megosztottság, a centrum–periféria viszony egy sajátos, átmeneti formája, ugyanakkor a gazdaság szereplői éppen ezekben a közppontokban, és ezáltal néhány térségben már képesek fogadni és adaptálni a beáramló újdonságokat, innováció-hordozó eszközöket, szervezeteket. *Az innováció-orientált regionális politika feladata tehát a piacgazdaság tényerésének biztosítása, annak 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 fokozatosan felszámolhatók, vagy egyes térségekben mérsékelhetők a vállalkozói innovációk akadályozó, gátló tényezői, egyben ösztönözhető azok terjedését, megújítását szolgáló háttérrendszerek kiépítése. A szűk keresztmetszetek azok, amelyek akadályozzák a vállalkozói innováció terjedését.

A hazai viszonyok között meghatározóak az infrastrukturális feltételek, így a termelési, kommunikációs és számos települési háttérgazdasági tényező. Megítélésünk szerint az infrastruktúra mindenféle regionális politika alfája és omegája. A központi kormánynak, de az önkormányzatoknak is meghatározó és alapvető a feladata az infrastrukturális rendszerek kiépítésében, minőségük javításában.

*A képzés az emberi tőke megújítását szolgálja*, olyan oktatási, át- és továbbképzési intézményeken keresztül, amelyeket a központi és a helyi önkormányzatok is támogatnak, de megjelenhetnek a vállalkozói szövetségek is a képzésben, újdonságok átadásában.

*A gazdaság megújításának egyik alapja, hogy állandó innovációs kényszerben éljenek a vállalkozók*, ehhez a környezetükben elérhetőek legyenek az aktuális információk az új technológiákról, technikai eszközökről, de a piacokról, és az azokon való megjelenés feltételeiről is. Kiemelt fontosságú a vállalkozások K+F tevékenysége, illetve a technikai, technológiai újdonságok kialakítása körülményeinek biztosítása, azok megismerése, adaptációjának segítése. Az innováció-orientált regionális politika nem választható el az ország műszaki fejlesztési politikájától, azzal rendkívül szoros kapcsolatban áll, egymást kölcsönösen feltételezik. Külön tanulmányban kellene foglalkozni ezzel a kérdéssel, de a lényeg az, hogy a K+F finanszírozásokban regionális elemek jelenjenek meg, amelyek alapvetően az innovációs központok kialakításában, a technikai-műszaki információs hálózatok kiépítésében, technikai-technológiai tanácsadó irodák támogatásában, és természetesen a régiókban (a centrumokban és a perifériákon) a K+F tevékenységek preferálásában nyilvánulna meg. A szereplők köre bővíthet, hiszen ezen intézményeket a központi kormánynak kell jelentősen támogatnia, de a helyi-térségi önkormányzatok is segítséget adhatnak innovációs központok, technológiai transzfer centrumok kiépítéséhez, ugyanakkor a pénzügyi intézetek, a vállalkozói szövetségek, érdekképviseletek a működtetéshez kínálhatnak erőforrásokat.

*A finanszírozási rendszerekben érvényesüljenek a térségek specifikus sajátosságai*, – gondolunk itt a periférikus térségek vállalkozóinak preferálására – a kedvezményes pénzügyi támogatások odaítélésénél az innovációkra alapozott igények kerüljenek előtérbe. A központi kormányzat kellő eszközökkel rendelkezhet ahhoz, hogy ezeket az elveket érvényesítse, azonban a finanszírozási célok kidolgozásánál az ország K+F politikájával az összhangot érvényesíteni szükséges.

A helyi, térségi önkormányzatok, vállalkozói szövetségek, de a közösségi tömörülések is tevékenykedhetnek a vállalkozások információs bázisának megteremtésében, amely a pénzügyi források feltárásától kezdve a vállalkozás szervezési és irányítási tanácsadason át egészen az inter- és intraregionális termelési kapcsolatok felderítéséig terjedhet. *A tanácsadó és menedzselő szervezetek döntő szereplői* az innováció-orientált regionális politikának, hiszen ezen katalizátorok segíthetik a térségek endogén erőforrásainak egybefonódását a megújítást inspiráló külső, exogén tényezőkkel.

Néhány eleme már felbukkant az innováció-orientált regionális politikának a hazai gyakorlatban, így például a megalakult hét vállalkozásfejlesztési központ. Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány és Európai Közösség támogatásával, de a továbbiak felállítását is szorgalmazzák. A kezdeményezés pozitívuma, hogy térségi programokra épít, igénybe veszi a helyi forrásokat, de azokat központi és külföldi alapokkal több-

szőrözi meg, emellett a felsorolt tényezők mindegyikében – kivétel természetesen az infrastruktúra – indít akciókat, és lokális hálózatok kiépítésére törekszik. Másik, talán kevésbé sikeres kezdeményezés már a nyolcvanas évek közepén indult meg, és a nagy egyetemi-felsőoktatási centrumokban létesítendő innovációs parkok létrehozására irányult<sup>15</sup>. A tervezetekben 10–12 park kialakítása szerepelt, azonban a hazai sajátos körülmények miatt igazából csak 2–3 kísérlet él még napjainkban<sup>16</sup>, és azok is az elképzeléseknek csak a kis hányadát tudták megvalósítani.

#### IV. A regionális politikával szemben támasztott alapvető követelmények

Az innováció-orientált regionális politika eszközeinek és intézményeinek működéséhez vannak szükséges és elégséges feltételek, amelyek nélkül nemcsak ez a területfejlesztési stratégia, de a regionális politika más megoldásai sem lehetnek életképesek.

1. A korábbi területi politika a kiegyenlítésre, a területi különbségek mérséklésére törekedett, emellett az életszínvonal egységes, mindenki számára elfogadható szintjének biztosítását tűzte ki célul. Természetesen ez az álom nem valósult meg, hiszen lehetetlen a területi fejlődési feltételeket kiegyenlíteni, mivel azok sajátossága éppen az, hogy különbözőek, eltérőek, mások és mások. *A területi politika váltásának iránya ma az lehet, hogy a területi adottságok, mint endogén erőforrások reális, piaci szemléletű feltérképezése történjék meg. A gazdasági egységeknek – mint ezen erőforrások szondázása legjobb eszközeinek – a megjelenési, megtelepedési és működési feltételei mindenütt garantálva legyenek. Ezek a feltételek a települési és részben a szociális infrastruktúrában határozhatók meg. A regionális politikában elsőként kell tehát azt kiemelni, hogy állami, központi eszközökkel biztosítani kell az egyes településekben, térségekben a gazdaság működéséhez elengedhetetlenül szükséges infrastrukturális tényezőket. A biztosítás nem jelenti azt, hogy ezen háttérgazdasági elemek kiépülését csak állami vagy központi forrásokból kell-lehet megvalósítani, hanem azt, hogy a központi szervezetnek minden eszközzel támogatniuk kell a térségi infrastruktúra-fejlesztéseket, azok különféle megoldási módjait (koncessziók, állami kedvezmények és források igénybevétele, vállalkozások preferálása stb.).*

A támogatási, ösztönzési rendszer két szinten érvényesülhet. Az egyik az országos infrastruktúra-fejlesztési programok kidolgozása, amelyekben az ágazati szakelveket igenis folyamatosan kontrollálni kell a területi szintekkel, mert csak ezekkel összhangban lehetnek sikeresek. A második, a lokális vagy regionális infrastrukturális vállalkozások támogatása, azok kedvező (ösztönző) gazdasági feltételeinek kidolgozása, garantálása. A regionális politikában tehát ki kell emelni, hogy a lokális vagy regionális infrastruktúrát *működtető és fejlesztő vállalkozások* éppen a területi erőforrások aktivizálása miatt támogatandók, és a nemzetgazdaság lehetőségei szerint kedvezményekben részesítendőek.

A gazdaság működésének alapja, de egyben fontos eleme az infrastruktúra, annak kiépülése az adott területek, települések erőforrásainak aktivizálását biztosítja, és így

<sup>15</sup> KRANNER E. – RECHNITZER J. 1991.

<sup>16</sup> MOSONINÉ FRIED J. 1992.

elsődleges gazdasági tényezőnek kell tekinteni a piacgazdaság regionális feltételeinek kialakításakor.

2. A gazdaság működésének infrastrukturális körülményeit országos és lokális, regionális vállalkozásokkal kell garantálni, ez azonban csak akkor valósulhat meg, ha a regionális gazdaság jövedelme és az önkormányzatok bevétele között egyértelmű kapcsolat áll fenn. A regionális politika mondja ki, hogy a helyi, térségi gazdaság adó jellegű jövedelmének meghatározott része a helyi, térségi önkormányzatokat illeti, azok központosítása és újraelosztása hosszú távon feloldandó, illetve jelentősen mérsékelendő. Ugyanez vonatkozik a személyi jövedelmek adóira is, azoknak szintén egyre döntőbb hányada kerüljön az önkormányzatokhoz. A jelenleg bevezetett helyi adók rendszere nem lehet tartós és méltányos megoldás. Az adópolitika változtatásakor a lokális, regionális hányadok növekedjenek, inkább az egységes adózáson belül legyenek megosztások a központi és helyi feladatok finanszírozására. Ezzel bővíülhetnek a lokális, regionális támogatások, ösztönzők, preferenciák, gazdasági aktivizációs lehetőségek, amelyeket már nem csak a központi kormányzat biztosíthatna, hanem a helyi, térségi önkormányzatok is.

Lényeges tehát, hogy a gazdaság és a lakosság jövedelemtermelése és a helyi, térségi kormányzatok bevételei között szoros és egyértelmű kapcsolat legyen. Nem az adók sokféleségét, hanem egységesítését kívánja ez a rendszer, amelyen belül a helyi, területi hányadok már jelentős ösztönző differenciákat is tartalmazhatnak.

3. A jövedelmező gazdaság csak a szabad és sok irányú vállalkozásokkal teremthető meg. Számptalan új gazdasági szereplő bukkan fel napjainkban és remélhetőleg az a jövőben is így lesz. Ezek között meghatározó a közösségek, a területi és települési önkormányzatok gazdasági vállalkozása. Fontos, hogy az önkormányzatok szabadon társulhassanak, rendelkezzenek vagyonnal, azt befektethessék, részt vegyenek a lokális, regionális gazdaság akcióiban és mindenütt egyenrangú, piaci félként szerepeljenek. Nem szabad korlátokat, fenntartásokat szabni az önkormányzati vállalkozásoknak, azt csak maga a helyi közösség, a lakosság teheti meg. Vélhető, hogy ennek mechanizmusa még nem alakult ki, azonban az önkormányzatok rendszerének teljesebbé válásával megteremtődnek az intézményei a helyi, lakossági ellenőrzésnek. Az önkormányzati vállalkozások mellett nem elhanyagolható a közösségi vállalkozások szerepe, amelyek alapítványokban és egyéb, más non-profit szervezetekben testesülhetnek meg. Végezetül a lokális, regionális koncesszió intézményének alkalmazása sem elfelejtendő, sőt támogatandó.

A regionális politika tehát a gazdaság és a foglalkoztatás élénkítésére ismerje el az önkormányzatokat, mint piaci és vállalkozói szereplőket, hangsúlyozva, hogy léteznek lokális, regionális közösségi non-profit vállalkozások, valamint a területi és önkormányzati hatáskörű koncessziók, amelyek együttesen és külön-külön is támogatandók.

4. A szabad vállalkozásra épülő, sok szereplős helyi, regionális gazdaság vajon kívánja-e a területi tervezést, a regionális programok kidolgozását? Erre a kérdésre határozott igennel válaszolhatunk, szükség van a közép- és hosszú távú regionális programokra, tervekre. Természetesen ennek kimondásakor azonnal szakítanunk kell a korábbi tervezési gyakorlattal; az erőforrások programozott elosztásával. A hangsúly a gazdaság működési feltételeinek lokális, regionális szintű megteremtésében van. A

gazdaság peremfeltételeinek biztosításában, így a korábban említett infrastruktúra mellett a vállalkozói környezet élénkítése és finanszírozási feltételeinek felvázolása; a környezet terhelési szintjeinek mérséklése; a foglalkoztatáshoz kapcsolódó iskolázási, át- és továbbképzési körülmények megjelenítése; végül a szociális feszültségek levezetésére irányuló akciók meghatározása. A lokális, regionális tervezés is ennek alapját jelentő a helyi gazdasági és szociális politika nem nélkülözheti egyrészt az átfogó információs bázist, ezen kérdéskörökhöz kapcsolódó folyamatok és trendek számbavételét, nyomonkövetését, illetve regisztrálását, másrészt a folyamatos és szakszerű regionális elemzések, tervszerű megalapozások elvégzését, tudományos igényű kidolgozását.

A regionális politikában fogalmazódják meg, hogy lokális és regionális szinten gazdasági és szociális terveket (programokat) kell készíteni, ezekhez széles körű információs bázisra és azok feldolgozására, értékelésére alkalmas, a területi önkormányzatoktól független kutatóelemző apparátusra van szükség. A kormányzat által is támogatott ezen szervezetek olyan monitoring bázisok, amelyek egyben kimutatják a piacgazdaság terjedését, de regisztrálják és visszajelzik a kormányzat gazdasági intézkedéseinek térségi hatásait is, emellett fontos támaszai az önkormányzatok lokális, regionális politikájának és programjai kidolgozásának, megvalósításának.

5. A tervezés és az elemzés intézményeinek megjelenítése és körülhatárolása a térségben azért is fontos, mert az európai mérték a gazdasági – és más egyéb társadalmi-szociális-környezeti gondolkodásban ma már átveddök az országos dimenzióból a regionális, térségi szintre. A regionális szintű tervezés, adópolitika, költségvetés, támogatási rendszerek, intézményi szerkezet, és számtalan más gazdaság és társadalom élénkítő program egy új, eddig ismeretlen megközelítési relációt határozhat meg, egyben elősegítheti a gyorsabb és teljesebb integrációt a nyugat-európai gazdaságba és intézményrendszerbe.

A regionális szint meghatározása tehát szükségeltetik. Ez lehet a jelenlegi megyei beosztással egyenértékű, vagy annak kombinációja, ám szükséges ehhez szabni, alakítani az állami intézményrendszert és a tervezés, de még inkább a regionális programkészítés, elemzés rendszerét.

#### IRODALOM

- ELLWEIN, T. – BRUDE, W. 1982.: *Innovationorientierte Regionalpolitik* (Beitrage zur social-wissenschaftlichen Forschung Bd. 31.) Opladen, Westdeutscher Verlag. 370. p.
- EWERS, H. J. – WETTMANN, R. W. 1980.: *Innovation-oriented Regional Policy. Regional Studies* Vol. 14. 161–179. p.
- GAMAGNI, P. R. 1992.: *The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in european lagging regions. Paper presented at the IV World Congress of the Regional Science Association, Palma de Maillorca, 26–29 May 1992.*
- GLATZ, H. 1987.: *Innovationorientierte Regionalpolitik – Förderungsmöglichkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen in der Gebiete in der Obersteiermark. Bericht im Auftrag des BM für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Wien.*

- HAHNE, U. 1985.: Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potenciale. Zu den Chancen „endogen“ Entwicklungsstrategien. (Schriften des Institut für Regionalforschung der Univerzität Kiel; Bd. 8.) München. Florenz.
- KLAUS, J. – SCHLEICHER, H. 1983.: Raumlische Wirtschaftspolitik. München, Verlag Vahlen. 146 p.
- KRANNER E. – RECHNITZER J. 1991.: Az innovációs park, mint a térségfejlesztés egyik új eszköze. MTA RKK ÉDO Győr, Kézirat. 16 p.
- A Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány hosszú távú stratégiájának megalapozására készült koncepció. MVA Budapest, 1991. Kézirat.
- MOSONINÉ FRIED J. 1992.: Alapítsunk innovációs parkot! *Magyar Tudomány* 2.sz. 159–168. p.
- NIKODÉMUS A. 1991.: A térbeli diffúzió problémája és alkalmazási lehetőségei = *Földrajzi Értesítő* 1–2. füzet 7–25. p.
- RECHNITZER J. 1991.: Az innovációk terjedési lehetőségei és feltételei (centrum–periféria kapcsolatrendszer). Ts–2/2 Kutatási Program. Zárójelentés. MTA RKK ÉDO Győr, Kézirat. 79. p.
- RECHNITZER J. 1992.: Innovációs pontok és zónák, változási irányok a térszerkezetben. Kézirat, Győr. 25 p. (Megjelenés alatt)
- Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik. Hrgs.: BRUGGER, E.A. Bern, 1984. Verlag Rüegger. 570 p.
- STÖHR, W. B. 1986.: Regional Innovation Complexes. *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 59. 29–44. p.
- Strategien für entwicklungsschwache Problemgebiete. ÖROK Schriftenreihe Nr.: 77. Wien, 1989. 148 p.
- WINDHORST, H. W. 1983.: Geographische Innovations- und Diffusionsforschung. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt. 209 p.

## INNOVATIONAL ENVIRONMENT AND INNOVATIONAL POLICY

János RECHNITZER

When investigating the modernization of the society, the spatial appearances and processes of this tendency also have to be analyzed. One of the feasible ways of investigation is to make an account, or prepare a list of innovations, novelties, new activities and phenoma, their spatial location and appearance. The innovations, which can be of economic-organizational, product-and-activity and socio-political nature, result in different reactions in the different parts of the settlement network, as the innovations are adapted to different extents and in different ways in specific relation exactly due to the different conditions of these regions.

The first part of the study gives an outline of innovation-oriented regional policy. The second chapter deals with the interpretation and description of the innovational environment of the Hungarian urban network. When qualifying the innovational environment, the economic activities (e.g.: the spread of new private ventures), the appearance of new products and activities (e.g.: computer technology), the intellectual resources (e.g.: educational level), the socio-political activities (e.g.: participation at the elections and polls), and the supply of the growth poles were taken into consideration. It can be concluded, that the innovational

environment of the cities is basically determined by the supply of growth poles, the educational level of the inhabitants and the extent of venture-activities.

The Hungarian urban network varies greatly according to the innovational environment. The potential innovation centers are the cities, the county seats, followed by the centers with special functions, where the presence of communicational factors and new enterprises is characteristic. A group of cities could be detected where innovations started to be located and these outline the extension of urban functions as well. Innovations are not characteristic at all, or at most only to a minor extent of the ex-centers of heavy industry. Consequently, these centers are lagging behind. Finally, innovation factors cannot, or can hardly be detected in the majority of small towns, thus they cannot fulfil their functions as the centers of small regions.

Similar results could be achieved in the case of "the agglomerations" of the cities. It is interesting to note, however, that innovation factors could be detected not only in some centers but also in their agglomerations.

The final part of the study lists and describes the means and the institutional systems of innovation-oriented regional policy, and the conditions of their operation, referring to the experiments and their results made in this field in Hungary.



# REGIONÁLIS POLITIKA A PIACGAZDASÁGOKBAN

HORVÁTH GYULA

## Bevezetés

A 70-es évtizedben a fejlett ipari államokban a tömegtermelésen nyugvó monopolista felhalmozás növekedési szakaszát a differenciált piac erőteljes szerepére építő decentralizált gazdasági fejlődés szakasza váltotta fel. A fejlődés korábbi húzóerejének, a nyersanyagigényes iparnak csökkent a szerepe, a térben sokkal mozgékonyabb és újfajta telepítési kívánalmakat támaztó szolgáltatásokban dolgozók száma meghaladja azokét, akiket a hagyományos termelőfolyamatokban alkalmaznak.

A fordista nagyüzem helyett a kis- és középüzemekre építő új gazdasági paradigma érezhető hatást gyakorolt a regionális politika fejlődésére is. A kialakult konszenzusok felbomlottak. A központi kormányok gazdaságpolitikájának homlokterébe a gazdasági szerkezetváltozás került. A központi költségvetés szűkítése, a favorizált új gazdasági ágazatok (a terciér és a kvaterner szektor) átértékelésre kényszerítették a tradicionális regionális politikákat. A hagyományos megoldások (magasfokú állami szerepvállalás, centralizált regionális politika, felülről-lefelé irányuló ösztönzési rendszer, tőkeberuházások stb.) elveszítették korábbi gazdasági és politikai motívumaikat, új regionális stratégiák körvonalai bontakoztak ki. Nem véletlen, hogy a 70-80-as évtized fordulóján szinte valamennyi nyugat-európai ország új területfejlesztési jogszabályt alkotott, vagy jelentősen módosította korábbi törvényeit.

A szakmai és a politikai viták kereszttüzében álló vélemények a regionális politika jövőjéről három jól elkülöníthető csoportba sorolhatók<sup>1</sup>.

A regionális politika *visszaszorítását* valló nézeteken kívül a regionális politikát támogatók két köre rajzolódik meg. Az egyik koncepció hívei a regionális politika *gyökeres reformja*, pozícióinak megerősítése mellett érvelnek. A hangsúlyt a hagyományos regionális politika revíziója és megerősítésére helyezik, annak érdekében, hogy az képessé váljon az akut területi válságok felszámolására, a regresszív folyamatok visszafordítására. A regionális politika újraértékelt törekvéseinek a homlokterében továbbra is azok a célok állnak, amelyek pénzügyi támogatások révén igyekeznek a vállalkozókat olyan tevékenység folytatására ösztönözni, amit enélkül nem tennének meg az adott térségekben. Kétségtelen annak a veszélye, hogy a

---

<sup>1</sup> HORVÁTH GY. 1985.

regionális politika marginálissá válik. E veszély viszont elhárítható, ha a vállalatoknak nyújtott ösztönzőkön kívül a gazdasági környezet komplex átalakítását is céljai között szerepelteti. Azaz a tartós kilábalás elengedhetetlen feltételei közé sorolja a magas színvonalú infrastruktúrát, az emberi erőforrásokat.

A regionális politika újrafogalmazásának harmadik iránya az előbbinél is komplexebb megközelítést igényel. Olyan széles alapokon álló *regionális fejlesztési programok* kidolgozása mellett foglal állást, amelyeket regionális beruházási programok is alátámasztanak. Mindezek szorosan integrálódnak a közkiadások megtervezésének a folyamatába. Ennek az elképzelésnek a hívei tulajdonképpen a regionális szintű koordináció erősítésében, a központi és a helyi kormányzatok összehangolt programjaiban látják az igazi megoldást. A kormányzat széttagolt szerveinek, a különböző minisztériumok és hatóságok, a terület társadalmi-gazdasági folyamataira befolyást gyakorló intézményeknek regionális értelemben vett széttagoltságát kívánják felszámolni.

E törekvések kiteljesedése két dimenzióban követel meg változásokat. Egyrészt a központi kormányzat szintjén az egyéssz gépezet olyan átalakítása szükséges, amely a gazdaságpolitikába és az államháztartás tervezésébe teljes komplexitásában képes integrálni a regionális tényezőket. Másrészt a régiók szintjén is szükséges az alkalmas politikai-adminisztratív keretek kialakítása. Az erőforrás-allokáció prioritásainak meghatározása, a politika végrehajtásának koordinálása, a *feladatok komplexitását szervezettel leképezni képes intézményrendszer* kialakítása kardinális jelentőségű.

A gazdasági korszakváltáshoz igazodó nemzeti regionális politikai változásokkal párhuzamosan zajlott az Európai Közösség regionális politikájának megújítása. Az új stratégia kialakítása részben a tagállamok koncepciói összehangolásának az igényéből fakadt, részben pedig a Közösség bővülésével kiéleződött regionális differenciák mérsékléséhez nyújtott programot és eszközöket.

Ezen közben változott a nyugat-európai országok területi-hatalmi struktúrája is. A gazdasági decentralizáció politikai megnyilvánulása a központi államhatalom és a regionális, valamint a helyi kormányzatok közötti új munkamegosztás kialakulása volt. A jogosítványaikban megerősödött regionális kormányzatok részben arra váltak alkalmassá, hogy az új nemzeti regionális politikákban aktív kezdeményezőként lépessenek fel, részben pedig az Európai Közösség reformtörekvéseinek térbeli bázisaivá válhassanak 1992 után.

Véleményem szerint a következő évtizedben a fejlett európai társadalmak regionális politikája a „rugalmas” felhalmozás post-fordista gazdaságpolitikájának, a Közös Piac regionális stratégiájának és a decentralizált hatalomgyakorlásnak, a regionalizmusnak a metszéspontjában fejlődik majd.

Tanulmányomban e két utóbbi komponens elemzésével foglalkozom.

## 1. Regionális különbségek a Közösségben

A Nyugat-Európa legfejlettebb államaiból alakult Európai Közösségben – a határok bővülésével, a tagországok számának gyarapodásával – a regionális különbségek integrációt befolyásoló szerepe fokozatosan erősödött. Míg korábban viszonylag homogén és földrajzilag nem túl távoli gazdasági terek egybeszervezése jelentette a területfejlesztési feladatot (az olasz Mezzogiorno, néhány francia és nyugatnémet rurális térség volt a regionális politika akcióterülete), a „Kilencek”, majd a „Tizenkettek” a regionális különbségek olyan méreteit produkálták, hogy a 70-es évek közepétől új regionális politikát és intézményrendszert kellett kidolgozni. A regionális politika a Közösség fontos feladatává vált, s ez tükröződik az alapokmányban is. Az 1957. évi Római Szerződés a preambulumban még csak általában tesz arról említést, hogy a tagállamoknak a gazdasági egység megteremtését és a harmonikus fejlesztést az egyes régiók közti különbségek mérséklésével, az elmaradott területek felzárkóztatásával kell összekapcsolni. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány 130. cikkelye már részletesen kifejti a regionális politika főbb elveit és eszközeit:

a) az egyes régiók közti eltérések, a megkésett fejlődésből fakadó esélykülönbségek mérséklése;

b) ennek érdekében összehangolt nemzeti, közösségi gazdaságpolitikai és strukturális eszközök kialakítása;

c) a Regionális Fejlesztési Alap (a közösség 1975-ben létrehozott területfejlesztési intézménye) feladata, hogy megszüntesse a kirívó regionális aránytalanságokat, segítse elő a fejlődésben elmaradt régiók felzárkóztatását, valamint a depressziós ipari körzetek újraélesztését;

d) a Közösség különböző pénzügyi forrásainak koordinálása a hatékony regionális politika érdekében.

Görögország, Spanyolország és Portugália felvételével az EGK-ban a foglalkoztatottak száma és a hazai össztermék 13%-kal, a népességszám 18%-kal, a munkanélküliek száma 30%-kal, a közösség területe és agrárnépessége 36%-kal növekedett. A fejlődésben visszamaradt térségekben élő népesség aránya megduplázódott, a „Tizenkettek” lakosságának az egyötöde olyan körzetben él, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag (1985-ben 12 189 ECU) 75%-a alatt marad, egy újabb harmada pedig nem éri el az átlagot. A tagállamokon belüli területi különbségeket jelzi egyébként, hogy Dánia kivételével minden országban van átlag alatti jövedelmű körzet; Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország valamennyi területi egysége ebbe a kategóriába tartozik (1. táblázat).

1. táblázat: A jövedelem szóródása az EGK-régiókban, 1985, EGK-12=100

Tagállam	A legmagasabb egy főre jutó GDP-t mutató körzet		A legalacsonyabb megnevezés		Országos átlag
	megnevezés	értéke	értéke	értéke	
NSZK	Hamburg <sup>a)</sup>	195,5	Lüneburg	79,3	120,6
Franciaország	Ile de France <sup>b)</sup>	159,4	Korzika	73,0	113,1
Olaszország	Valle d'Aosta <sup>c)</sup>	137,0	Calabria	54,4	91,4
Hollandia	Észak-Hollandia <sup>d)</sup>	121,4	Friesland	82,4	105,0
Belgium	Antwerpen megye	130,8	Hainaut	80,9	109,2
Luxemburg	–	–	–	–	128,3
Nagy Britannia	Nagy London <sup>e)</sup>	155,1	Staffordshire	85,7	101,7
Írország	–	–	–	–	70,1
Dánia	Fővárosi régió	142,9	Keleti régió	111,6	125,0
Görögország	Anatolia Stereas	61,4	Trákia	43,2	56,6
Spanyolország	Baleári szigetek <sup>f)</sup>	97,5	Extremadura	46,6	77,4
Portugália	–	–	–	–	50,5
Összesen <sup>g)</sup>		140		60	

Forrás: Terza relazione periodica ... alapján saját számítások.

Tekintélyes aránytalanságok jellemzik a régiók foglalkoztatási viszonyait is. A Közös Piac 24 régiójában (ezekben él az össznépesség 15,9%-a) a munkanélküliség az átlagot (1986-ban 10,8%) 50%-kal meghaladja. Magas – közösségi átlag feletti – munkanélküliséget mutató régiókban az EGK-népesség 40,1%-a él. A jövedelmi viszonyokhoz hasonlóan a legkedvezőtlenebb helyzetben a Közösség mediterrán szárnya van. Spanyolország helyzete többszörösen is súlyos: nincs olyan tartománya, amely átlag alatti munkanélküliséget mutatna, itt található a Közös Piac legmagasabb munkanélküliségi rátájú régiója (Andalúziában közel 1 millió ember keres munkát), s különösen magas a fiatal korosztály munkanélküliségi mutatója (Spanyolországban minden második, Dél-Olaszországban minden harmadik 18–25 év közti fiatal munkanélküli). Görögország helyzete azért sajátos (tartományaiiban a munkanélküliség nem éri el a közösségi átlagot), mert ebben az országban még nem indultak be jelentős szerkezetátalakítási programok, s a mezőgazdasági túlfoglalkoztatottság miatt kapunk „kedvező” értékeket (1. ábra).

a) Második a darmstadti körzet (150,4)

b) Második Felső-Normandia (117,0)

c) Második Lombardia (119,0)

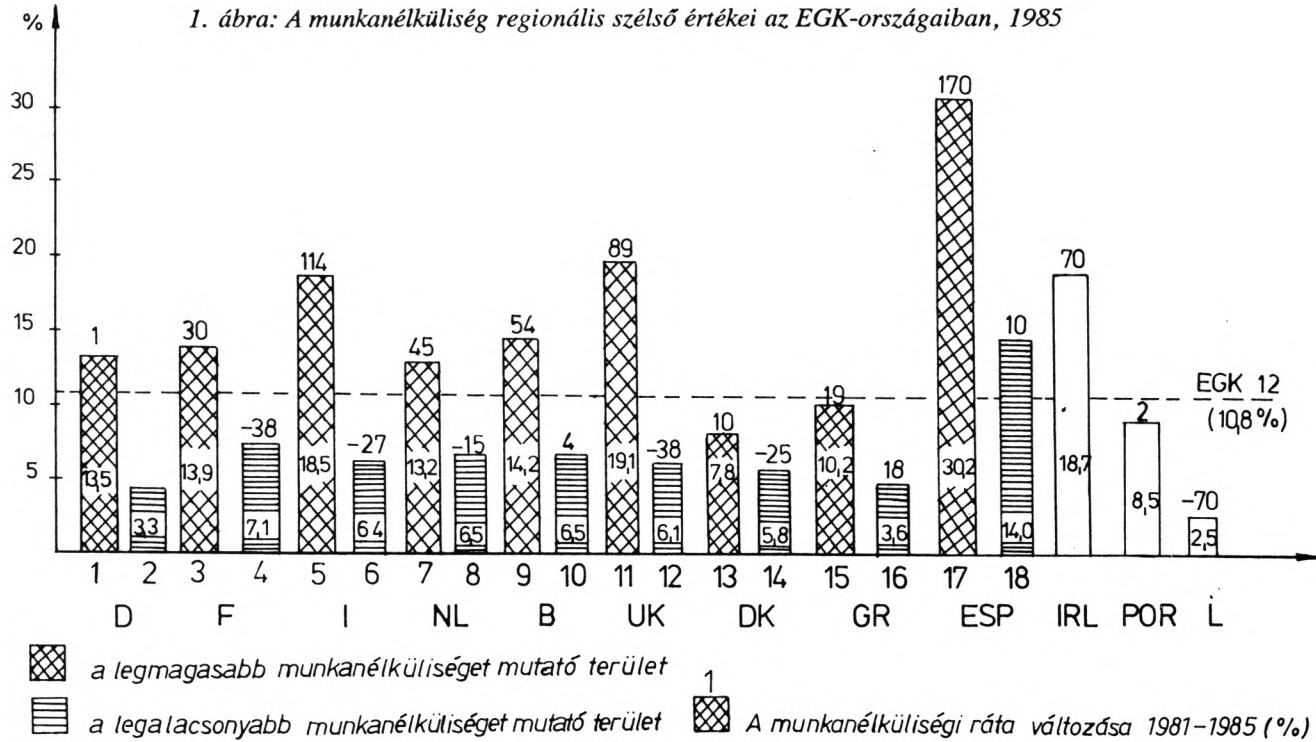
d) A groningeni körzet (237,4) kivételével, ahol a jövedelem kb. felét a földgáztermelés adja.

e) Második Grampian (128,6)

f) Második a Baszkföld (95,6)

g) A legmagasabb és a legalacsonyabb 25 régió átlaga

1. ábra: A munkanélküliség regionális szélső értékei az EGK-országokban, 1985



1. Bréma, 2. Stuttgart, 3. Lanquedoc-Rousillon, 4. Elzász, 5. Basilicata, 6. Trentino-Alto Adige, 7. Groningen, 8. Zeeland, 9. Hainaut, 10. Nyugat-Flandria, 11. Merseyside, 12. Berkshire-Oxfordshire, 13. Keleti régió, 14. Fővárosi körzet, 15. Anatólia Stereas, 16. Trákia, 17. Andalúzia, 18. Galícia.

A gazdasági teljesítőképesség és a foglalkoztatottság alakulását elsősorban a térségek gazdasági struktúrája határozza meg, a régiók belső szerkezeti adottságai lényeges eltéréseket mutatnak. Az iparilag fejlett tagországokban a posztindusztriális társadalom gazdasági szerkezete jellemzi a térségeket (a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya 4–8% között mozog, s 50% körüli vagy afölötti a tercier ágazatokban dolgozók aránya), a dél-európai országokban (a Mezzogiornót is ide számítva) az agrárágazatnak még mindig meghatározó súlya van számos régióban. Spanyolország 17 tartományja közül 12-ben a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya 20% fölött van (Galiciában 46,2%, Extremadurában 34,9%) Görögországban pedig három körzetben meghaladja az 50%-ot, a dél-olasz régiókban is 20% feletti értékeket találunk.

E jövedelmi és válságfaktorok a fejlődőképességet csak részlegesen érzékeltetik, a közös piaci regionális politikai gyakorlatban az ún. szintetikus indexet használják az egyes régiók teljesítőképességének a mérésére. (Az index számításának módját nem ismertetjük részletesen, csupán annyit jegyzünk meg, hogy az egy lakosra és az egy foglalkoztatottra jutó GDP 25–25%-os, a munkanélküliségi mutató – 40%-os és a prognosztizált új munkaerőszükséglet 10% súllyal szerepel a kalkulációban.) A szintetikus index alapján 1985-ben a Közösség tíz legelmaradottabb térsége a következő volt (zárójelben az ország és az index értéke): Basilicata (I: 37,1), Calabria (I: 38,0), Andaluzia (ESP: 38,4), Extremadura (ESP: 38,9), Kanári szigetek (ESP: 45,7), Írország (47,8), Szardínia (I: 49,2), Castilla Mancha (ESP: 49,5), Molise (I: 50,6), Murchia (ESP: 50,9).

A legmagasabb értékeket az alábbi térségek mutatták: Darmstadti körzet (D: 172,8), Felső-Bajorország (D: 167,1), Stuttgarti körzet (D: 162,3), Ile de France (F: 154,7), Karlsruhei körzet (D: 152,9), Rajna–Hessen–Pfalz (D: 144,6), Luxemburg (142,8), Valle d'Aosta (I: 142,1), Nyugat-Berlin (D: 141,9), Fővárosi régió (DK: 141,8).

A Közösség népességének 25,7%-a él olyan térségekben, amelyek szintetikus indexe a közösségi átlag 67%-a alatt, 16,8%-a, ahol az index 67 és 100% között van. A legalsó sávban (36 tartomány tartozik ide) van valamennyi spanyol, portugál és görög körzet, valamint mind a nyolc dél-olasz régió, s csak egyetlen északi körzet (Észak-Írország) található itt.

A Közösség regionális politikája azonban nem csupán a fejlődésben elmaradott térségeket vonta hatókörébe, a területi egységek tipizálása komplex társadalmi-gazdasági paraméterek alapján történt, ezért a problematikus régiók több típusával találkozhatunk (2. táblázat). Az egyes régiótípusok sokszor átfedik egymást, bizonyos régiók halmozottan hátrányos helyzetűnek tekinthetők, például a leggyengébb teljesítőképességű régiók nagy részét az 1–3–4–6–8. típusba is besorolhatjuk. Az egyes típusok tagországokénti elhelyezkedését mutatja a 3. táblázat.

2. táblázat: A Közös Piac problematikus régiótípusai

Régiótípus	A lehatárolás kritériuma	Nép-sűrű-ség fő/km <sup>2</sup>	A foglalkoztatottak megoszlása			Munka-nélküli-ségi ráta %	A bruttó regionális termék egy lakosra egy foglalkoztatottra jutó értéke az EKG átlag %-ában	
			Primer %	Szekunder %	Tercier %			
1. FEJLETLEN RÉGIÓ	Az egy főre jutó GDP	80	24,2	27,5	48,3	14,0	61	57
2. HANYATLÓ IPARI RÉGIÓ	Az ipari foglalkoztatottak és a munkanélküliek arányának kombinációja	199	–	–	–	14,6	95	–
3. AGRÁRTÉRSÉGEK	A mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya	75	22,5	28,9	48,6	13,5	70	71
4. MEDITERRÁN RÉGIÓ	A mezőgazdasági végtermék több mint 50%-a meghatározott kertészeti termék	104	18,2	26,1	55,7	14,5	71	75
5. PROBLEMATIKUS NAGYVÁROSI ÖVEZET	A városi körzet 35%-a alacsony növekedést mutat	312	2,9	36,7	60,4	16,6	83	–
6. PERIFÉRIKUS RÉGIÓ	Szintetikus index a közösségi átlag 78%-a alatt van	85	18,0	30,5	51,4	14,5	74	74
7. SZIGETEK	Az elhelyezkedés	109	20,1	23,0	56,9	15,6	67	74
8. HATÁRMENTI RÉGIÓ	A tagállamok érintkező területei	113	–	–	–	11,7	99	–
EGK-12 ÖSSZESEN		143	8,9	34,6	56,2	10,8	100	100

Forrás: Terza relazione periodica ...

3. táblázat: A problematikus régiótípusokban élő népesség aránya, %

Tagország	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
NSZK	0,0	10,4	1,7	0,0	1,8	0,0	0,1	13,1
Franciaország	0,4	26,7	32,3	11,3	15,2	17,4	0,5	19,9
Olaszország	36,0	11,8	40,1	46,5	16,4	42,1	11,7	5,6
Hollandia	0,0	19,1	0,0	0,0	12,5	0,0	0,1	51,5
Belgium	0,0	42,1	0,0	0,0	14,1	0,0	0,0	77,5
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Nagy-Britannia	0,0	45,2	0,0	0,0	28,5	15,2	0,4	2,8
Írország	100,0	8,5	100,0	0,0	40,0	100,0	0,3	11,5
Dánia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,3	16,0	4,9
Görögország	100,0	0,0	57,7	92,4	..	100,0	14,7	0,0
Spanyolország	45,0	36,2	64,3	39,5	24,7	100,0	4,2	17,6
Portugália	100,0	0,0	100,0	0,0	..	100,0	5,0	22,3
Összesen	19,2	23,2	26,7	17,8	14,8	33,5	3,5	15,2

*Forrás:* Terza relazione periodica...

## 2. A közös regionális politika eszközei

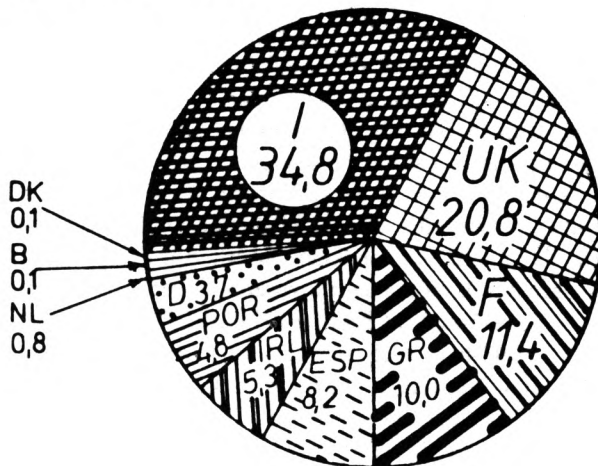
Az előbbieken már említett regionális politikai célok megvalósítását az Európai Közösség külön pénzügyi alapjai szolgálják. A viszonylagos belső kiegyenlítetttség miatt, ahogy már jeleztük, kezdetben a közösségnek nem voltak elkülönített pénzügyi eszközei regionális politikai célokra. A területi feszültségek mérséklésére a strukturális alapok valamelyike (Európai Szociális Alap, Mezőgazdasági Tanácsadó és Szavatoló Alap), illetve az Európai Fejlesztési Bank vagy az Európai Szén- és Acélközösség nyújtott pénzügyi támogatást.

A regionális politikában bekövetkezett fordulat szervezeti következménye volt az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása 1975-ben. Az első három éves költségvetési periódusban (1975–1977) 1 300 millió ECU, 1989-ben pedig egy esztendőre már 4 500 millió ECU állt az Alap rendelkezésére. (A területfejlesztés finanszírozására a három strukturális alpból egyébként 1988-ban kb. 7 700 millió ECU-t fordítottak. A regionális politika súlyának növekedését mutatja, hogy ez a pénzügyi tétel 1978-ban az EGK-költségvetés 4,3%-át, 1983-ban 9,4%-át, 1988-ban 17,1%-át tette ki.

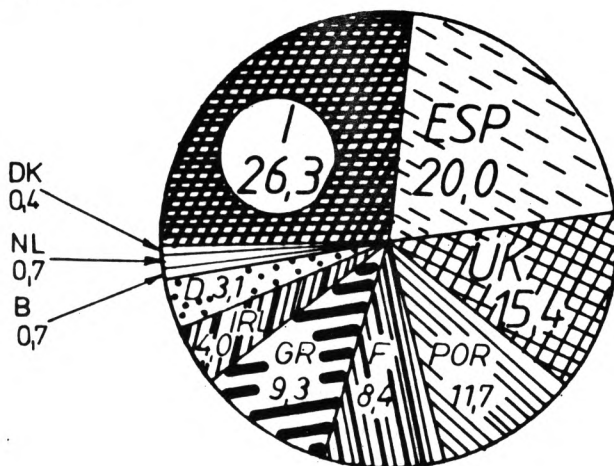
Az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1975–1988 között 24 400 millió ECU-t fordított kb. 41 ezer közösségi beruházás finanszírozására. E 14 esztendő alatt az Alap forrásaiból 900 ezer munkahely létesült Nyugat-Európában. A fejlesztések 84,0%-a infrastrukturális beruházás volt. A 2a ábrán látható, hogy az Alapból a legnagyobb összegeket Olaszország és Nagy-Britannia használta fel ebben az időszakban, bár 1988-ban már Spanyolország a második legjobban támogatott ország (2b ábra).

2. ábra: Az Európai Regionális Fejlesztési Alap felhasználása tagországoként (%)

a, 1975-1988



b, 1988



A közösség legfejlettebb régióit leszámítva 1975–1988 között valamennyi körzet részesült alap-támogatásban. A támogatást elnyert térségek lakóira fejtenként 173 ECU jutott. 1 000 ECU feletti támogatásban részesültek azonban az olasz Toscana és Basilicata régió, 300–1 000 ECU támogatásban pedig az olasz Campania, Abruzzi, Molise, Calabria, Szardínia, a görög Kréta, Makedonia és Epirosz, valamint több brit régió (3. ábra).

Az Alap támogatási programjait és az 1988. évi összegeket a 4. ábrán szemléltetjük.

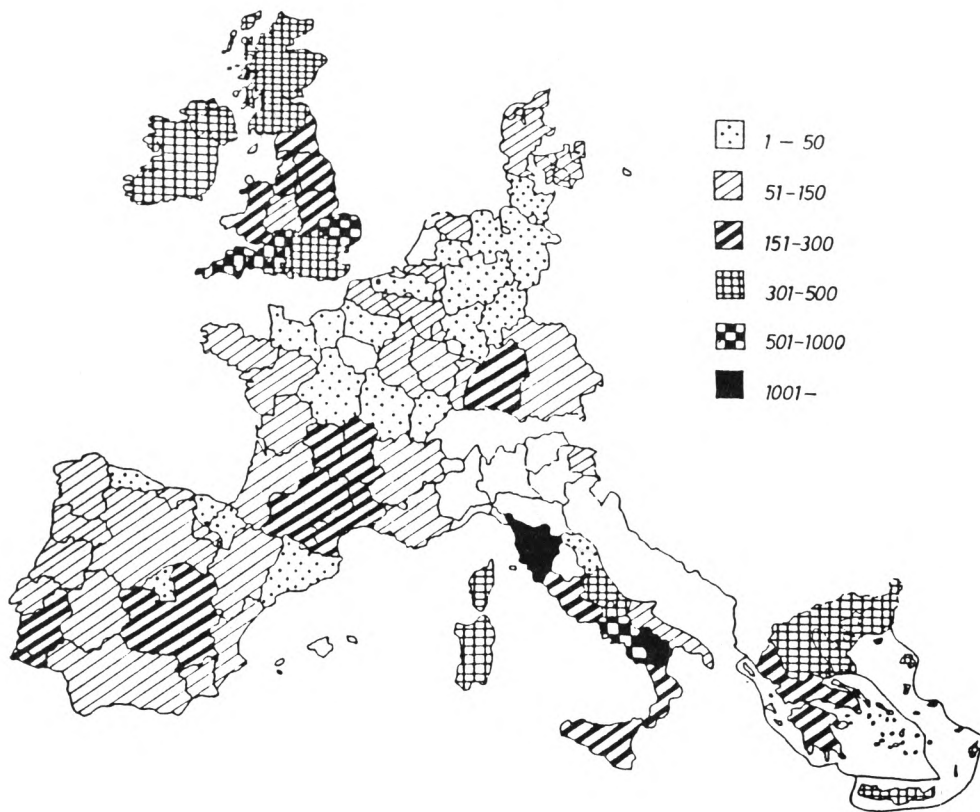
Az Egységes Európai Okmányban rögzített regionális politikai célok, valamint a fejlesztési alapok hasznosításának tapasztalatai alapján – figyelembe véve az 1993-tól érvényes egységes piac követelményeit is – az Európai Közösség Tanácsa 1988. évi határozatában módosította a strukturális alapok, köztük az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésének alapelveit, mindenekelött azért, hogy megteremtse köztük a kellő összhangot és felhasználásuk módja célirányosabb legyen. Egyidejűleg döntött az Alap megduplázásáról is. Az előirányzat szerint 1991-ben 11,6 milliárd ECU, 1992-ben 12,9 milliárd ECU, 1993-ban 14,5 milliárd ECU fordítható területfejlesztési célokra. A reform első számú alapelve a pénzügyi eszközök problematikus régiókba való koncentrálása volt. (A 80-as évtized végére a benyújtott támogatási pályázatok – nagy számuk miatt – már szinte áttekinthetetlenek voltak, 1988-ban a beérkezett 7 976 pályázatból 3 910-et fogadtak el.)

A határozat öt fejlesztési prioritást jelölt meg:

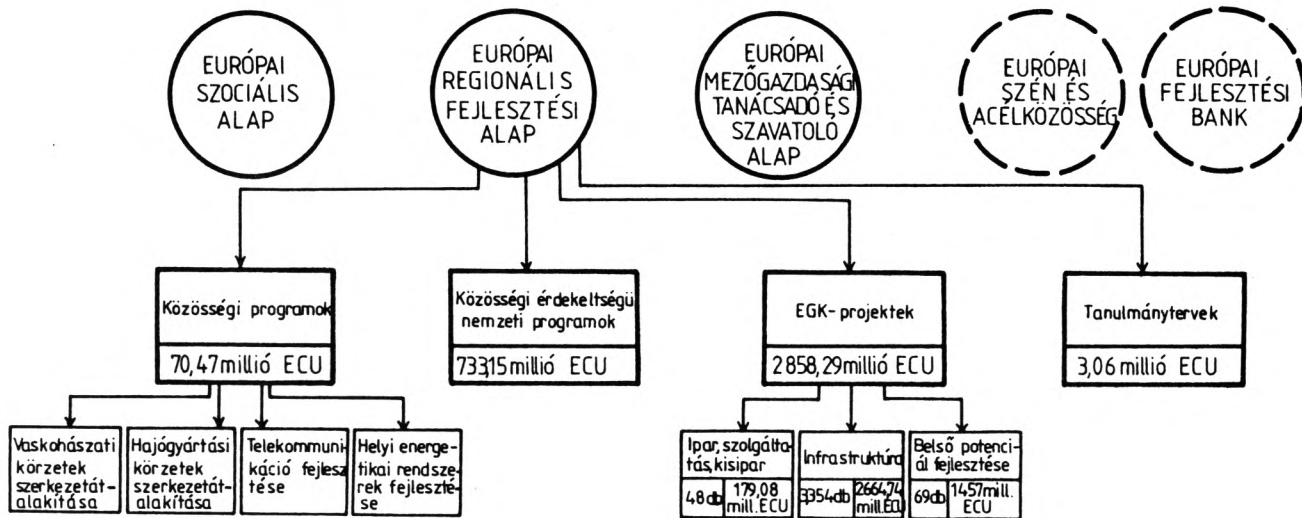
1. A fejlődésben megkésett területek (ahol az egy főre jutó bruttó regionális termék a közösségi átlag 75 %-a alatt van);
2. Az iparilag hanyatló régiók, határmenti területek vagy egyéb fontos munkaerő-központok (ahol a munkanélküliségi ráta és az ipari foglalkoztatottak aránya a közösségi átlag felett van, és az ipari foglalkoztatottak száma folyamatosan csökken);
3. Tartósan magas munkanélküliséget mutató területek (ahol a 25 év feletti aktív népesség 12 hónapon túli munkanélkülisége a közösségi átlag feletti);
4. A 25 év alatti fiatalok munkához juttatásának elősegítése;
5. Az agrártérségek fejlesztése
  - a) a mezőgazdasági termelési szerkezet átalakítása, az agrárpiacon fejlesztése
  - b) a rurális övezetek fejlesztésének előmozdítása (ahol magas az agrárfoglalkoztatottak aránya, alacsony az agrártermelés jövedelmei és alacsony a térség egy főre jutó GDP-je is).

Az új strukturálpolitikai célrendszer második alapelve: a közös részvétel és együttműködés a támogatásban érintett terület szervei, a regionális folyamatok szereplői, a nemzeti kormányok és a közösség szervezetei között a fejlesztési akció valamennyi fázisában, lévén a strukturális támogatások kiegészítő jellegűek, hatékonyságukat a térség szereplőinek együttműködése is befolyásolja. A harmadik alapelv a gazdaságpolitikai stratégiák helyi, regionális és nemzeti összehangolásának szükségességét rögzíti.

3. ábra: Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból folyósított támogatások egy lakosra jutó összege, 1975–1988 (ECU)



4. ábra: A regionális politika pénzügyi forrásai az EGK-ban, 1988



### 3. A nemzeti regionális politikák változásai

A fejlett országok regionális politikáinak elemzéséből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az országok döntő többségében *regionális alapokon álló preferenciális segítségnyújtási rendszer* alakult ki, amely a munkaerőtöbblettel rendelkező térségek akut gondjainak *nem tüneti* jellegű megoldására hivatott. Annak ellenére, hogy a gazdaságpolitikák a nemzeti méretű gazdasági regeneráció feladataiból építkeznek, nem hagyják figyelmen kívül az országok adaptációs gondjainak térbeli vetületeit sem.

A központi kormányzatok átgondolták az intervenció, a tervezés és a struktúra-átalakítás menedzselésének minden pozitív lehetőségét. Ma már nyilvánvaló, hogy a beavatkozások nélkül a növekedés vagy a foglalkoztatási mérleg régiók közötti diszparitásai nem tüntethetők el. A teljesen magára hagyott gazdaságról alkotott neoliberais elképzelés nemcsak a régi feszültségek enyhítését tenné lehetetlenné, hanem új, súlyos problémákat is okozna.

A gazdasági nehézségekkel küszködő területek *fejlesztésére* irányuló állami politika rendszerint a következő *szempontokat* veszi figyelembe:

a) Az eddigieknél *átfogóbb és komplexebb kritériumok alapján határozza meg a segítségre szoruló térségek körét*. Az alkalmazott kritériumrendszer az alapvető munkaerőpiaci jelzőszámok és a munkaerőforrások adatain kívül magába foglalja a gazdasági szerkezet és a vállalati szervezetrendszer alapvető jellemzőit, az innováció hordozóinak jellegét és csomópontjait, valamint a környezeti-helyi adottságok és értékek indikátorait is. Igen fontos kritérium: ahhoz, hogy valamely terület segíelyezhetővé váljék, fel kell tudni mutatnia valamiféle gazdasági potenciálban jelentkező előnyt.

b) A regionális preferenciális támogatásoknak csak az lehet a célja, hogy elsődlegesen a munkahelyek növekedését, illetve a foglalkoztatási lehetőségek egyensúlyát teremtsék meg. *A regionális fejlesztési segítelyeket rendszerint alávetik egy olyan korlátozásnak, amely az álláshelyenkénti legmagasabb költségek meghatározásán alapul*. Ha az álláshely egy meghatározott limitnél magasabb összeggel teremthető meg, nem folyósítják a támogatást. Általános tapasztalat, hogy nagymértékben növekedett a tercier szektor fejlesztésének segítelyezése, valamint regionális technológiafejlesztési alapokat hoztak létre az innovációs lehetőségek kiterjesztésére, illetve az innovatív feltételekhez kapcsolódó munkaerő képzésének támogatására.

c) A regionális támogatások a *szelektivitás* elvén alapulnak. A világos és koherens értékelési rendszeren nyugvó átfogó szelekció a regionális és a kistérségi stratégiák összehangolását is elősegíti.

d) A regionális stratégiák végrehajtásának meghatározó elemei – a helyi és a regionális kormányzati szervek mellett – a különböző *fejlesztési ügynökségek és társaságok*. E fejlesztési szervezetek állami vagy vegyes finanszírozású intézmények, feladatuk a problematikus térségek társadalmi-gazdasági fejlesztési programjainak kidolgozása, pénzügyi támogatása, tanácsadás és információszolgáltatás. (Belgiumban 7, az NSZK-ban 50, Hollandiában 5, Írországban szintén 5 fejlesztési társaság működik.)

A központi kormányok politikájának alárendelt vagy azoktól független regionális gazdaságszervező, tanácsadó-menedzselő intézményének a régiók belső erőforrásainak feltárása, koncentrálására, az ott működő vállalatok eszközeinek, létszámának jobb kihasználására, mobilitásuk fokozására irányuló feladatokat látnak el. E sokfunkciójú (munkaerőközvetítés, átképzés, marketing-piackutatás, információs szolgáltatások stb.) intézmények – amelyek többsége kiterjedt külföldi fiókhálózattal is rendelkezik – fontos szerepet játszanak a strukturális átalakításokhoz szükséges tőkejavak régióba áramlásának szervezésében.

e) A regionális gazdasági szerkezetátalakítás állami költségvetésből finanszírozott tételeit *parlamentari kontroll*nak vetik alá, rendszerint állandó parlamenti bizottság készíti elő a döntéseket, s a törvényben rögzített támogatási formák hosszabb időtávra biztos kalkulációs alapot jelentenek a gazdálkodó- vállalkozó szervezetek számára.

Az állami regionális politika irányváltása érzékelhetően átalakította a *területfejlesztés pénzügyi-ösztönzési rendszerét* is. A regionális ösztönzési politika változásának egyik kiváltó oka az Európai Közösség országaiban a költségvetési kiadások csökkenése volt. Ennek következtében a hatékony regionális ösztönzés súlypontjai a korábbi automatikus megoldásokról a kizárólagos (diszkrecionális) ösztönzési formákra helyeződnek át. Ez utóbbi ösztönzési forma, lévén, hogy a támogatások szigorú kritériumok alapján, nem „ajándékozási” jelleggel történnek – az állami eszközök takarékos és hatékony felhasználását kényszeríti ki.

A regionális ösztönzés változásának másik vonása – és a hatékony regionális politika fontos vitakérdése – a regionális támogatási mechanizmusok *centralizálása és decentralizálása* közötti viszony alakulása. A korábbi központosított ösztönzési alapokat ma már az országok többségében *decentralizálták*. Annak ellenére, hogy sok helyütt erős a központi szervek ellenállása – a helyi szervek intellektuális alkalmatlanságára hivatkozva – a decentralizálás további szélesítésére, Spanyolország és Olaszország kivételével ma már a decentralizált ösztönzési alapok vannak túlsúlyban.

Az ösztönzési rendszer működésének harmadik lényeges vonása a regionális politika gazdasági környezetében gyökerezik. A magas munkanélküliségi rátát mutató régiókban – s a regionális politikák legfontosabb terepét ez jelenti – az ösztönzés alapvetően a tőkeberuházásokra irányul. A *tőke-orientált ösztönzés* hatékonysága a munkaerő-orientált támogatásokkal szemben ma már egyértelműen bizonyított tény. Az EGK-országokban alkalmazott közel negyven ösztönzési forma közül mindössze kilenc irányul a munkaerő speciális támogatására.

Az ösztönzés-orientált regionális politika negyedik alapkérdése az, hogy miként választják ki a *támogatandó tevékenységi formák* körét. Általános tendencia, hogy fokozatosan növekszik a terciér szféra támogatása. Portugália kivételével valamennyi országban változatos regionális támogatási formákban részesülnek az idegenforgalmi, az üzleti és tanácsadó szolgáltatási, az információfeldolgozási, a fogyasztási szolgáltatási fejlesztések és a K+F tevékenység. Az ipari ágazatoknak nyújtott támogatások döntő része a feldolgozóiparba jut, a kitermelő- és alapanyaggyártó ipar részesedése elenyésző, s igen ritka az építőipar és a mezőgazdasági termelés regionális ösztönzőkkel való támogatása (4. táblázat).

4. táblázat: A regionális támogatások alakulása az EGK-országokban, 1987

Ország	A támogatott területek népessége, ezer fő	Az ország népességének %-ában	Az EGK strukturális alapjaiból nyújtott támogatás, ECU/fő	A nemzeti regionális programokból nyújtott támogatás, ECU/fő
NSZK	11 508	18,9	37,6	10,2
Franciaország	15 849	28,7	62,0	4,2
Olaszország	27 086	47,5	65,4	59,8
Hollandia	1 879	14,0	60,5	14,1
Belgium	2 444	24,8	42,6	10,6
Luxemburg	143	37,0	63,6	9,1
Nagy-Britannia	21 340	37,7	67,9	25,2
Írország	3 508	100,0	145,2	24,1
Dánia	359	7,0	42,6	10,6
Görögország	6 397	70,4	..	95,4
Spanyolország	31 823	82,0	..	40,0
Portugália	10 158	100,0	..	95,4

*Forrás:* Ginderachter, J. 1989, Yuill, A. – Allen, K. – Bachtler, J. 1988 alapján saját számítás.

A nyugat-európai nemzeti és közösségi regionális politikák végrehajtásához jelentős anyagi eszközök állnak rendelkezésre. Számításaim szerint a hagyományosan aktív regionális politikát folytató országokban (Belgium, Hollandia, Nagy-Britannia, Írország, Olaszország) a regionális fejlesztési ráfordítások a bruttó hazai termék 0,1–0,3%-át teszik ki. Ehhez a Közös Piac strukturális alapjaiból jóval jelentősebb hozzájárulás társul (5. táblázat). Nem egy esetben a támogatott területek fejlesztésére összességében a GDP 1,0–1,5%-a jut. (Ez a részesedés egyébként a telekommunikáció fejlesztésére fordított pénzügyi eszközök arányával egyenlő.) S noha – a költségvetési megszorítások miatt – a nemzeti regionális ösztönzési eszközök mennyisége a 80-as évtized eleje óta csökken vagy változatlan maradt, a Közös Piac strukturális alapjaiból nyújtott támogatás mennyisége emelkedik (az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1988-ban 7,7 milliárd ECU-val, gazdálkodott, az egységes Közös Piacban 1993-ban pedig már 14,5 milliárd ECU-val számolnak). Erre az időpontra egységesíteni kívánják a nemzeti regionális politikai ösztönzők képzésének és felhasználásának az elveit. Az új regionális ösztönzési rendszer jellemzői a következők lesznek:

- a) az ösztönzés súlypontjai a korábbi automatikus megoldásokról a diszkrecionális (a támogatást nyújtó szerv döntésétől függő) felhasználás irányába tolnak el;
- b) a centralizált ösztönzési rendszereket decentralizált formák váltják fel;
- c) a tőkeberuházásokra irányuló ösztönzés helyett a munkaerő-orientált ösztönzés válik meghatározóvá, s végül
- d) fokozatosan növekszik a tercier szféra támogatása, s a kis- és középvállalatok szinte kizárólagosságra tesznek szert.

5. táblázat: Fontosabb regionális eszközök az EGK-országokban, 1984

Megnevezés	Ösztönzési forma	Támogatott ágazat	Az odaítélt támogatások száma
Belgium	Kamatkedvezmény (Flandriában)	K, F, É, Sz, I	361
	Kamatkedvezmény (Vallóniában)	K, F, É, Sz, I	129
Dánia	Beruházási juttatás	F	96
	Kedvezményes hitel	F	8
Franciaország	Regionális politikai alap	F, Sz, I	827
	Regionális foglalkoztatási alap	F, Sz, I	.
	Helyi vállalkozási adókedvezmény	F, Sz, I	222
NSZK	Beruházási kedvezmény	K, F, I	2.580
	Beruházási alap	F, I	923
	Különleges amortizáció	K, F, É, Sz, I	15.901
	Kedvezményes hitel	É, Sz, I	10.674
Írország	Iparfejlesztési alap	F	238
	Nemzetközi szolgáltatási program	Sz	26
Olaszország	Dél-Alap	F, Sz	2.710
	Kedvezményes hitel	F, Sz	.
	Társadalombiztosítási kedvezmény	F, Sz, I	.
Hollandia	Beruházási prémium	F, Sz	206
	Termelőeszköz hitel	F, I	151

Jel.: É = építőipar, F = feldolgozóipar, I = idegenforgalom, K = kitermelőipar, Sz = szolgáltatások

Forrás: Yuill, D. – Allen, K. 1988.

Az általános gazdaságpolitika befolyásolási mechanizmusai és a regionális politika érdekeltégi szférájának a metszéspontjában álló eme vállalati forma a nyugat-európai gazdasági struktúra átalakításának motorja. A gazdasági szerkezet megváltoztatásának minőségi követelményei módosították az iparpolitikai elképzeléseket is. Az új ipari stratégiák homlokterébe két, egymással szoros kapcsolatban álló fejlesztési irányzat került: egyfelől az ún. *deindusztrializációs* folyamat (azaz a XIX. században telepített „kéményes” ipar visszafejlesztése), másrészt a *reindusztrializáció* beindítása (csúcstechnológiát gyártó üzemek telepítése, a termelés komputerizálása, a robottechnikák elterjesztése stb.). A globális gazdaságpolitika a kis- és középüzemek fejlődéséhez kedvező általános társadalmi-gazdasági környezettel teremtett, deregulációs politikával igyekezett kiiktatni a működésüket gátló tényezőket.

Az országos struktúraátalakító programokkal párhuzamosan – sőt sokszor azoktól függetlenül vagy azokat megelőzve – alakították ki a helyi és a regionális kormányzatok saját iparpolitikájukat. Számptalan esetben központi anyagi segítség nélkül kényszerültek új iparpolitikai eszközök igénybevételére. A helyi megoldások jelentőségét a termelés újjászervezésének sürgető igénye (a hanyatló ipari tevékenységek miatt kialakuló munkanélküliség politikai destabilizálódást okozó veszélye) miatt ismerték fel, ez magyarázza kidolgozásuk szükségességét is. Az alkalmazott eszközök körét természetesen befolyásolta a helyi kormányzatok korlátok hatalma. Olyan új koncepciókat kellett kidolgozni, amelyek figyelembe veszik ugyan az adott terület adottságait,

gazdasági érdekeit és problémáit, de korlátozott anyagi támogatási forrásokkal rendelkeznek. A helyi kormányzatok vállalták azt a szerepet, hogy új vállalatok alapításának a szervezésével, új termelési körök meghonosításával hozzájáruljanak területük gazdaságának revitalizálásához. Gazdaságfejlesztő tevékenységükben fontos együttműködési partnereik a különböző üzleti csoportok, pénzügyi körök, ritkábban nagyvállalatok is.

Természetesen a központi kormányok ezeket a törekvéseket jogi garanciák, a gazdasági hatalom decentralizálását elősegítő törvények segítségével igyekeznek támogatni. Lehetővé vált – például Olaszországban –, hogy a helyi kormányzatok fejlesztési pénzintézeteket alapítsanak, amelyek a helyi ipart pénzügyi támogatásban részesítik, sok esetben közvetlenül is érdekelték a vállalkozásokban. A helyi-regionális szervek szinte valamennyi tartományban műszaki szolgáltató központokat alapítottak, amelyek új technológiák terjesztésével és magas munkaigényességű egyéb szolgáltatásokkal állnak a kis- és középvállalatok rendelkezésére. Tartományonként 6–8 szolgáltató központot találunk.

Ezek a példák is azt bizonyítják, hogy mind a területi gazdasági szerkezet átalakításában, mind pedig az ebben lényegesen szerepet játszó kis- és középvállalati struktúra megteremtésében *a hagyományos intézményrendszer mellett új speciális szervezetek kialakítására is szükség van. A szerkezeti változások ösztönzése és szervezése több – önkormányzati, igazgatási, üzleti és pénzügyi – szervezet együttműködésével valósítható meg.*

#### 4. A régiók Európájának kihívásai

Az 1992-ben létrejövő (?) egységes Nyugat-Európában a polgárok szabadon választhatják meg lakó- és munkahelyüket, a turisták hitelkártyáikat az Európai Közösségben mindenütt használhatják majd, a vállalatok új piacokat hódíthatnak meg. Lehetővé válik tehát az emberek, a tőke és az áruk szabad áramlása. A közös piaci tagállamokban a területi (regionális) kormányzatok már évek óta programszerűen készülnek az ezredforduló nagy kihívására: a nagytájak országhatárokon túlnyúló együttműködésére és versengésére.

Az elmúlt évtizedekben nem ugyanazok a régiók emelkedtek a fejlődés élvonalába, amelyek a korábbi iparosítási szakasz vezető tartományai voltak. A tőkés ipar évszázados fellegrárai (Délkelet-Anglia, Vallónia, Lotharingia a Ruhr vidék) indultak hanyatlásnak és eddig szinte ismeretlen vidékek (Baden-Württemberg, Katalónia, Bajorország, Közép-Olaszország) haladtak egyre feljebb az európai régiók fejlettségi rangsorában. Gyors fejlődésükben fontos szerepet játszottak azok a regionális fejlesztési programok, amelyeket a regionális kormányzatok – nem egyszer a központi szervek ellenállásával szemben – dolgoztak ki. A regionális hatalom mozgásteret ekkor már jelentősen kibővült Nyugat-Európában. Az európai identitás megteremtése mellett a regionalizmus lett a második világháború utáni Nyugat-Európa politikai és gazdasági fejlődésének meghatározó dinamizáló tényezője. A regionalizmus impulzív erővé fejlődésének, véleményem szerint, négy fő oka volt:

1. *A modern állam technikai szükségletei.* A területrendezési és -fejlesztési tervezés követelményeit a nagy területi egységek elégítették ki, de ez volt a megfelelő szintér az ágazati érdekellentétek harmonizálásához is. A központi hatalom nem egyszer (pl.

Franciaországban és Nagy-Britanniában) saját túlterhelésének mérséklése érdekében hozott létre regionális szerveket és delegált ezekhez jogosítványokat.

2. *A regionális-interregionális politika jellege.* A keynesianus regionális gazdaságpolitika alapvetően centralizált eszközökkel operált, ezek alkalmazásához az előző indok alapján kialakított tervezési körzetek hatékonyak bizonyultak.

3. *Regionális, kulturális és gazdasági igények.* Nyugat-Európában különböző regionális érdekcsoportok léptek fel a modern kapitalizmus következményei – többnyire a gazdasági hanyatlás – ellen vagy régiójuk modernizálása érdekében. Mind a „hagyományőrző”, mind pedig a modernizációs erők saját gazdaságfilozófiát vetettek be a központi gazdaságpolitika ellen, s ezt igyekeztek is intézményesíteni. A regionális stratégiák meghatározó szereplői lettek a különböző pénztintézetek, fejlesztési társaságok, szövetségek, alapítványok, ügynökségek. Feladatuk a térségek társadalmi-gazdasági fejlesztési programjainak támogatása, pénzügyi finanszírozása, tanácsadás és információszolgáltatás.

4. *A regionális önrendelkezési mozgalmak kibontakozása.* Az etnoregionalizmus tér- és hatalomszervező erejével korábban a modern nyugati nemzetállamoknak, majd pedig az európai integráció szupranacionális szerveinek számolniuk kellett. A kisebbségi mozgalmak fontos szerepet játszottak a Nyugat-Európát ma már átszövő interregionális, határmenti kapcsolatok kialakításában és a régiók Európája politikai irányvonalának kidolgozásában.

E tényezők kölcsönhatásának – valamint más gazdasági és politikai változások – eredményeképpen az utóbbi két évtizedben Nyugat-Európában decentralizálódott a politikai és a gazdasági hatalom. A nagy gazdasági potenciállal rendelkező területi egységek tehát a régiók versenyében jó adottságokkal startolhatnak, a szuverenitás felosztásáért a központi hatalommal folytatott eredményes küzdelemben a konkurenciaharc számos módszerét is elsajátíthatták.

A nyugat-európai régiók fejlődési pályáinak az elemzéséből arra a következtetésre juthatunk, hogy az ezredfordulóra az európai gazdasági erő súlypontja az észak-francia–benelux–nyugatnémet háromszögből – Magyarország számára kedvező módon – keletebbre, a dél-német és az észak-olasz tartományok irányába tolódik át.<sup>9</sup> A metropolis-agglomerációkra felfűzött északnyugat-európai gazdasági tömörülésben a hagyományos növekedési erőforrások kimerülöben vannak, míg az Alpok környéki régiók fejlődésében az új növekedési tényezők játsszák a fő szerepet, s modern struktúrák meghonosítását kevésbé akadályozzák a tradicionális ágazati, szervezeti és települési szerkezetek inerciális erői. A két regionális rendszer gazdasági teljesítőképességében már ma sincsenek lényeges különbségek, bár némely mutató a történelmi erőközpont minőségi előnyét jelzi.

Nem véletlen tehát, hogy az Alpok-régiók – alaposan átgondolván fejlődési lehetőségeiket – nagy intenzitással fogtak hozzá új integrációs erővonalak kialakításához. A közép-európai államok tartományai a 70-es évek eleje óta több területi együttműködési társulást alapítottak. 1972-ben jött létre a Nemzetközi Bodeni-tó Konferencia (tagja hat osztrák, nyugatnémet és svájci tartomány), ezzel egyidőben 11 osztrák,

<sup>9</sup> HORVÁTH GY. 1991c

svájci, nyugatnémet és olasz tartomány megszervezte az Alpok Munkaközösséget. 1978-ban alakult meg az Alpok-Adria Munkaközösség, majd 1990-ben a Duna Menti Országok Munkaközössége.

E különböző, sok szálon futó, de ma még alapvetően konzultációs s kevésbé gazdasági kooperációs együttműködési programok legaktívabb kezdeményezője a Bajor Szabad Állam. Integrátori szerepvállalását elsősorban gazdasági szempontok motiválják. A hagyományosan erős német gazdasági befolyás folytonosságának az a biztosítéka, hogy a technológiaintenzív növekedési pályán lassúbb ütemben előrehaladó Nyugat-Európa húzógazdasága továbbra is az NSZK. Benne a bajor gazdaság (s az utóbbi időben a baden-württembergi is) területi növekedési centrummá való fejlődését programatikusan a közép-európai együttműködésre is alapozza. Ennek tartalmát a gazdaság, a vállalati szerkezet és a technológiai modernizálásban, formáját pedig a közigazgatási egységek közötti regionális együttműködésben fogalmazza meg. Ez a regionális alapokon nyugvó külpiaci stratégia már számol azzal is, hogy az Európai Közösség egységes belpiaci programja regionális piaci átrendeződéshez, területi újradifferenciálódáshoz vezet. Bajorország mellett az utóbbi időben expanzív külgazdasági szervezőmunkába fogtak az észak-olasz régiók. Lombardia és Friuli-Venezia Giulia tartományok kezdeményezői lendítették meg a közép-európai regionális együttműködést. Lombardia aktív szerepet játszott emellett az ún. „4 Motorikus Régió” szövetség megalakításában is. Baden-Württemberg, Katalónia, Lombardia és a Rajna-Alpok régió közös program alapján szervezi a gazdaság szerkezeti átalakítását, a kutatásintenzív csúcstechnológiák meghonosítását a termelésben.

A regionális fejlődésben megmutatózó különbségek, a növekedési pólusok vándorlása, a korszakonként eltérő területfejlesztési minták és modellek követése mindig is versenyszituációt eredményeztek a régiók között. Az 1992 után létrejövő (?) piacon a régiók gazdaságainak értékesítési lehetőségei ugyan kedvezőbbek lesznek, de mindez a konkurenciára is érvényes lesz. Ez az alapvető oka annak, hogy már ma oly sok nyugat-európai vállalat (nem egyszer állami vagy regionális kormányzati segítséggel) lép fúzióra más országbeli vállalatokkal. *Az európai integráció lényeges ismérve lesz a régiók és a vállalatok közötti kölcsönhatások erősödése*, ami egyidejűleg kiélezi a versenyt, de a régiók és a vállalatok kooperációját is.

A régiók együttműködési hajlamait mindenekelőtt gazdasági szerkezetük azonosága, szerkezetátalakítási törekvések hasonlósága, valamint a földrajzi közelség, a határmenti fekvés alakítja.

A hasonló szerkezeti problémákkal küszködő területek, az ún. depressziós vagy régi iparvidékek gazdasági fellendítésében volt már eddig is szerepe a régiók közötti együttműködésnek. A francia, a belga és a nyugatnémet nehézipari körzetek kooperációs programjai, a depressziós régiók európai szövetségének akciói érzékelhető eredményekhez vezettek e térségek gazdasági aktivitásának újraélesztésében, az Európai Közösség regionális politikájának alakításában. E térségek regionális kormányzatai az 1992 utáni piaci kihívásokra külgazdasági stratégiájuk újrafogalmazásával is készülnek. A belga Vallónia kormánya például már meghatározta azokat az európai régiókat, impulziós-beavatkozási területeket (Spanyolországban Katalónia, Olaszországban

Veneto, Magyarországon Baranya megye), amelyekkel szoros gazdasági együttműködést kíván kiépíteni.

Az érdekazonossággal jellemezhető másik régiócsoportot a határmenti tartományok alkotják. A közös piaci eszme – mint ahogy említettem, sokszor regionális politikai mozgalmak nyomására – az interregionális kapcsolatok fejlesztésére mindig nagy hangsúlyt fektetett. A gyakran nemzetiségileg vegyes lakosságú, történelmi-kulturális vagy gazdasági rokon vonásokat mutató tájegységek erőforrásainak együttes felhasználása a közösségi politika preferált területe. Az elmúlt másfél évtizedben sokrétű ipari és kereskedelmi együttműködés bontakozott ki a nyugat-európai határmenti térségekben, közös infrastrukturális és környezetvédelmi programok születtek, mindennaposná és tömegméretűvé váltak a személyes és az intézményes kapcsolatok, amelyek kibontakozását – az évtizedekre visszanyúló általános liberális határátlépési rendszeren túlmenően – néhány ország külön belső jogi és politikai intézményekkel is támogatta. 1980-ban az Európa Tanács madridi miniszteri értekezletén keretmegállapodást írtak alá a határokon túli együttműködések decentralizálásáról. E megállapodás értelmében a helyi és a területi kormányzatok jogosultak önálló nemzetközi kapcsolatok felvételére és alakítására, amely e közösségek belső területi politikájának természetes meghosszabbítása.

Míg az előbb említett területeken alapvető a régiók érdekazonosságai domináltak, addig a piaci expanziós kényszer az *érdekellentétek szaporodását* váltja majd ki. Sok nyugat-európai nagyváros már megkezdte a felkészülést az európai polgárok és vállalatok kegyéért folytatandó jövőbeli konkurenciaharcra.

Egy közös piaci kutatócsoport<sup>10</sup> összehasonlította a tagországok, valamint Ausztria és Svájc 200 ezer főnél népesebb városait azon az alapon, hogy mennyiben felelnek meg 16 kritériumnak (a városok nemzetközi tekintélyét és dinamizmusát – többek között – azzal mérték, hogy hány nemzetközi cég és képviselő működik ott, hány kutató dolgozik az egyetemeken és a kutatóintézetekben, milyen forgalmat bonyolít le a város repülőtere, hány vásárt és nemzetközi kongresszust, rendezvényt fogad be évente). A rangsor lelegején a nagy európai fővárosok állnak, majd az egyes országok fejlett politikai és gazdasági „társközpontjai” (pl. Milánó, Barcelona, Marseille) következnek. A regionális központok versenypozíciói lényeges eltéréseket mutatnak. Érdekes – minden bizonnyal várospolitikai és -stratégiai okokkal magyarázható – eredmény, hogy a nemzetközi befektetési piacokon eddig kevésbé jegyzett városok (Trieszt, Modena, Bologna, Utrecht, Montpellier, Augsburg, Graz) előkelő helyezést értek el.

A nyugat-európai városoknak – valamint hamarosan a magyar nagyvárosoknak is – fejlesztési stratégiájuk kialakításában számolniuk kell azzal, hogy: a) a gazdasági növekedés determinánsai között első helyre kerül a lakóhely minősége, a város kulturális-tudományos miliője, a lakókörnyezet kedvező állapota; b) nő az európai városok közötti kapcsolatok intenzitása; fokozódik a városok elérhetőségének és megközelíthetőségének a szerepe; c) a nemzetközi piacokon felértékelődnek a komplex kínálattal jelentkező és ezt megfelelően menedzselni képes városok; d) a nemzeti kormányok

<sup>10</sup> BRUNET, R. 1989

befolyása csökken és növekszik a regionális kormányzatok, valamint a szupranacionális európai intézmények jelentősége.

A hagyományos európai regionális tömörülésben – azért, mert fejlődésének csúcspontja a nemzetállamok makroszintű együttműködése kiteljesedésének az idejére esett, s ezt a kooperációt nemzetek feletti szervezetek inspirálták – sokoldalú regionális együttműködési szerveződések nem fejlődtek ki. A területközi együttműködés e térségben kialakult két formája a határmenti régiók kooperációja és az azonos fejlődési problémákkal küszködő, térben egymástól távoli régiók laza, informális szövetsége.

A közép-európai tömörülés az előbbi két együttműködési formán kívül az európai integráció sajátos modellkísérletét indította el 1978-ban. Az ekkor megalakult *Alpok-Adria Munkaközösségnek* ma tizennyolc olasz, osztrák, német, szlovén, horvát, magyar és svájci tagtartománya van.

Az Alpok-Adria Munkaközösség Közép-Európa 38 millió lakosú preintegrációs tömörülése. Akár a humán, akár a gazdasági erőforrásokat nézzük, a munkaközösségben Olaszország és az NSZK pozíciói a meghatározóak.<sup>11</sup> A tagtartományok gazdasági potenciálja, valamint a fajlagos mutatók jelentős *regionális különbségeket* mutatnak. Bár a keleti tagtartományok országaik viszonylag fejlettebb területei közé sorolhatók, az egy főre jutó bruttó regionális termék mutatóik a munkaközösségi átlag felét-harmadát teszik ki. A közösség regionális egységei gazdasági szerkezetének kompetitivitása és komparativitása is nagyfokú eltéréseket tükröz. A magterületek ágazati szerkezetére már a poszt-indusztriális társadalom gazdasági struktúrája a jellemző (a terciér ágazatok részesedése a bruttó regionális termék közel vagy több mint 50%-át adja, a modernizáció előtt álló keleti tartományokban (Burgenlandban is) 40% alatt marad. A perifériákon magas az agrártermelés aránya.

Az Alpok-Adria Munkaközösség működésének első évtizedében jobbra az információcserét, a vonalas infrastruktúrák összehangolását (mindenekelőtt az olasz–osztrák–szlovén határmenti háromszögben), valamint a kulturális kapcsolatok szervezését fogta át. Az utóbbi esztendőknben azonban – részint a kelet-európai változások, részint pedig az olasz régiók tőkeexpansziójának köszönhetően – rendszeressé váltak a tagtartományok gazdasági szervezeteinek tapasztalatcseréi. A gazdasági együttműködés csírái 1989–90-ben jelentek meg, ebben az időszakban a Lombardiai régió látta el a munkaközösség koordinációs központjának szerepkörét. 1990-ben több olyan program indult, amelyek eredményeképpen megerősödhetnek a térség integrációs vonásai, s ezek előnyeit nem csupán a munkaközösség gazdaságilag fejlett tagtartományai élvezhetik, hanem a periférikus keleti tartományok is impulzusokhoz juthatnak gazdasági szerkezetük átalakításában. A tényleges integrációhoz azonban megfelelő *intézményekre és eszközökre* van szükség. Az egyik együttműködési program két fontos intézmény megszervezését, a gazdasági integráció kialakításának előfeltételét jelentő közös regionális fejlesztési alap és egy közös pénzügyi felállítást kívánja megalapozni. Ezek az intézmények a közös piaci normák alapján, részben az európai közösség pénzügyi forrásaira is támaszkodva, hozzájárulhatnának a keleti térségek európai integrációhoz való csatlakozásához.

<sup>11</sup> HORVÁTH GY. 1991a.

### Összegzés (a magyar regionális politika átalakításának nézőpontjából)

Az Európai Közösség másfél évtizedes intenzív regionális politikája nyomán Nyugat- és Dél-Európa korábban félperiférikus térségei bekapcsolódhattak az európai területi munkamegosztásba, a perifériák pedig esélyt kaptak az integrálódásra. Kiepült a regionális politika működtetésének területi intézményi hálózata is, amely nem elhanyagolható szerepet játszott az Európai Közösség belső kohéziójának erősítésében, nevezetesen azért, hogy a közös piaci eszme nem csupán a központi kormányzat működésének volt alapelve, hanem annak fejlesztésében a területi hatalom utóbbi évtizedben egyre inkább megerősödött bázisai közvetlenül is részt vehettek. E participáció – azon kívül, hogy megalapozta az 1992 utáni régiók Európájának politikai szlogenjét – a nemzetközi területi munkamegosztás elmélyülése révén közvetlen gazdasági előnyökkel is járt.

A Közösséghez a jövőben csatlakozó államok számára a tagság területfejlesztési szempontból – kétség kívül – pozitív következményekkel járhat majd. Bár ma még nincsenek egzakt összehasonlítható adataink a kelet-közép-európai országok – köztük hazánk – területi jövedelmi viszonyairól, a jövőben prognosztizálható területi feszültségek hosszabb távú megoldásában a közös regionális politikai eszközök pótolhatatlan szerepet játszhatnak. Figyelembe véve a Közösségbe később belépett tagállamok tapasztalatait is, az integrációhoz való csatlakozáshoz a felkészülést Magyarországon is meg kell kezdeni.

A magyar területi gazdasági fejlődés ugyanis keresztúthoz érkezett. A gazdasági válság behatolt a területi struktúrák valamennyi ágazati és települési alkotóelemébe. A termelés visszaesése és az általa kiváltott jövedelmi és társadalmi feszültségek válságkezelési programokat sürgetnek a gazdaságpolitikai irányítástól. A krízisfolyamatok regisztrálására, okainak feltárására, különösképpen befolyásolására, a szerkezeti átalakulás irányainak megfogalmazására, az egyes térségekben azonban ma – a gazdasági átalakulás törvényi szabályozásának hiányosságain kívül – kedvezőtlenek a szervezeti-intézményi feltételek. Az átalakult magyar közigazgatásnak ugyanis ma nincs olyan területi intézménye, amely integratív erőként képes lenne a válságfolyamatok felszámolására stratégiai célokat kidolgozni, piacokonform helyi fejlesztési modelleket megfogalmazni, a majdan kialakuló központi regionális politikai koncepcióval belső erőforrásain alapuló fejlesztési programját ütköztetni. A komplex fejlesztési tervezést és stratégiaalkotást szervezeti szempontból az alábbi tényezők akadályozzák mindenképp:

a) A települési önkormányzatok – hatásköri jogosítványaik ellenére, vagy azok megléte esetén gazdaságszervezési metodikák és működési rutin híján – óvakodnak összetett településfejlesztési koncepciókat megfogalmazni, egyelőre nem vált jellemzővé a térségi önkormányzati együttműködés sem kiskörzeti, sem városi vonzáskörzeti, s különösen nem regionális léptékben.

b) A megyei önkormányzatok – hatáskörök és eszközrendszer hiányában – csak önkéntes kiegészítő szereplői lehetnek a regionális fejlesztésnek.

c) A megyei jogú városok igazgatási különválasztása a megyei önkormányzatoktól – a területfejlesztési koordináció kialakulatlanlansága miatt – a térségi gazdaságok dichotómiáját, a modernizációs-innovációs centrumok és vonzáskörzetük szétszakadá-

sának a veszélyét vetíti elénk; az ország népességének 38%-át, ipari foglalkoztatottainak 57%-át, az anyagi ágazatokba jutó befektetések 46%-át adó megyei városok és Budapest kiszakítása a területi gazdasági és társadalmi folyamatok komplexitásából – a magyar gazdaság szerkezeti átalakításának eredményességét kérdőjelezheti meg.

d) A dekoncentrált szervezetek kiépült hálózata ágazati érdekeket jelenít meg, ágazatközi koordináció nem érvényesül, a partikuláris döntések területi interdependenciái figyelmen kívül maradnak, e szervek tevékenysége elsősorban államigazgatási logikát követ.

e) A köztársasági megbízotti hivatal nem gazdasági koordinációs intézmény, noha összehangoló tevékenységének fejlesztésére irányuló törekvések érzékelhetők, annak ellenére, hogy sem szervezeti elvük, információs bázisuk, kapcsolatrendszerük, sem szakmai struktúrájuk nem alkalmas gazdasági és szociális, illetve politikai jellegű mérlegelést igénylő döntések, érdekek egyeztetésére.

f) És végül: nem alakult ki a regionális piac intézményrendszere, amelynek elemei – gazdasági folyamatokat megfigyelő, regisztráló és prognosztizáló funkciójuk révén – a gazdasági fejlődés belső és külső piaci tényezőiről szolgáltatathatnának információkat a területi fejlesztési stratégia irányainak kiválasztásához.

A fejlett piacgazdaságok regionális fejlődési folyamatainak tapasztalatai is azt mutatják, hogy a *szerkezetátalakítás-orientált területfejlesztési modell* – amely a modern nyugat-európai fejlődést az utóbbi két évtizedben megalapozta – alkalmazásának egyik előfeltétele, hogy a helyi-területi önkormányzatok komplex fejlesztési koncepciókkal rendelkezzenek, a térség gazdasági szereplői, érdekkörei identifikálódjanak a fejlesztési irányzatokkal. Egész sor nyugat-európai regionális újjászervezési program e filozófián alapult. Azok a térségek, amelyek képesek voltak saját igényeikhez illeszkedő fejlesztési stratégiát megfogalmazni, ezt elfogadtatni és érvényesíteni, viszonylag rövid időn belül stabilizálódtak, majd új struktúráik növekedésnek indultak. Az önálló programalkotásra – sokszor belső adottságaik miatt is – képtelen területek viszont regenerálásukat csupán a központi támogatástól várhatták. A központból vezérelt szerkezetátalakítás a hagyományos területfejlesztési modell megoldásait követően azonban csak átmeneti stabilizációt eredményezett, e térségek gazdasági szerkezete konzerválódott, növekedési potenciáljuk és versenyképességük gyenge maradt, a nemzetközi területi munkamegosztásba való beépülésük komoly akadályokba ütközik.

Az alulról építkező, a helyi gazdaságok fejlesztésének összehangolására alapozó regionális politika kedvező szerkezeti és jövedelmi kondíciókat erősítő hatásai az e modellt választó osztrák (Stájerország, Karintia), olasz (Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto), francia (Rhône-Alpok), német (Baden-Württemberg, Észak-Rajna-Westfalia), spanyol (Katalónia) stb. régiókban az utóbbi évtizedben egyértelműen kimutathatók. A korábban elmaradott vagy depressziós térségekben alkalmazott regionális stratégiák a jövedelmi viszonyok és az életkörülmények javításán kívül – annak révén, hogy a területi érdekcsoportok konszenzusán nyugvó koncepcióik nem egyszer a központi kormányzat regionális fejlesztési filozófiája ellenében voltak sikeresek – hozzájárultak a politikai regionalizmus fejlődéséhez, végeredményben a hatalom területi decentralizálásához is, s ez vezetett a „Régiók Európája” jelszó megfogalmazásához.

A diverzifikált hatalmi-döntési központokra építkező piacgazdasági átmenet a közeljövő feladatává teszi a területfejlesztési modellek közül való választást Magyarországon is. Mivel a fejlődés fontos elágazási pontján vagyunk, több választható út kínálkozik. A kialakuló fejlesztési irányzatok alapvetően abban különbözhetnek egymástól, hogy képviselőik milyen központi regionális politikát tartanak kívánatosnak gazdasági felfogásuk alapján, illetve miként szándékoznak – politikai szempontokat is mérlegelve – a közigazgatás helyi-területi szervezetrendszerét (valamint a központi államapparátus intézményeit) a regionális folyamatok szervezésében és koordinációjában jogosítványokkal felruházni. E szempontokat mérlegelve ma még a lehetséges válaszok széles skálán mozognak. Az egy centrumból vezérelt – a tőkés piacgazdaságok tradicionális regionális fejlesztési modelljeit követő – stratégia is dominanciához juthat, mint ahogy esélyei vannak egy innováció-orientált, alulról felépülő, sokszereplős regionális politikai irányvonalnak is.

Mivel a piacgazdaságok regionális fejlesztése nem uniformizált modellen nyugszik, hanem változatos, elemeiben különböző stratégiák készülnek az eltérő geográfiai pozícióban lévő, más és más szerkezeti adottságokkal rendelkező térségekben, Magyarországon sem képzelhető el a jövőben, hogy a regionális fejlődés generális séma alapján bontakozzon ki. A központi kormány regionális stratégiájának a regionális politika általános irányait, pénzügyi ösztönzőit, támogatási formáit kellene felölelnie, a térségek fejlesztési irányainak a megfogalmazása, a fejlődési pályához illeszkedő modell kiválasztása, a finanszírozás megszervezése viszont már a helyi gazdasági aktivitás szereplőinek a feladata. Nyilvánvaló, hogy a *regionális kezdeményezésű fejlesztési politika*, amely a térség aktorainak társulásain nyugszik, nem lehet az egyetlen megoldás Magyarországon sem. Kedvező változásokat csak azokban a térségekben eredményezhet, ahol a tradicionális, korábban viszonylag erős gazdasági struktúra átalakítási kényszere, illetve a magterületekhez kapcsolódó elmaradott területek gazdasági aktivizálásának közakaratként megfogalmazódó igénye a nemzetközi regionális fejlődés új típusú hajtóerőivel együtt van jelen, humán erőforrásai, szellemi kapacitásai, kialakulóban lévő piaci és érdekérvényesítő szervezeti hálózata megfelelő kereteket ad a fejlesztési irányok megfogalmazásához.

A regionális kezdeményezésen nyugvó fejlesztési politika kidolgozásának (amely a tudatos regionális gazdaságfejlesztés igényének megfogalmazását, a stratégiaépítést és a térbeli szereplőkkel való koordinálást ölelheti fel) centrális szereplője a jövőben Magyarországon a *megyei önkormányzatok* és azok regionális társulásai lehetnek. Ez a merőben új típusú, kooperatív, települési önkormányzati és üzleti-vállalkozási kompetenciákat nem sértő területfejlesztési feladat – az intézményirányítás mellett – a megyei önkormányzatok *domináns funkciójává* válhatna.

#### IRODALOM

- BEGG, I. 1988: The Regional Dimension of the '1992' Proposal – *Regional Studies*. 2. pp. 368–375.
- BRUNET, R. (szerk.) 1989: *Les villes „européennes”*. Paris, BATAR-RECLUS.

- CAPPELLIN, R. 1988: Interdipendenza tra politiche regionali e politiche economiche non-regionali nella Comunità europea. – *Economica pubblica*. 3. pp. 97–112.
- CAPPELLIN, R. 1990: *L'internazionalizzazione delle economie di Alpe-Adria e la cooperazione interregionali*. Milano, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.
- Fondo europeo di sviluppo regionale. Bruxelles, Commissione delle Comunità europee. 1990.
- GASPARINI, M. L. – SCARAMELLA, M. 1986: *Società, economia e territorio nell'Europa Comunitaria*. Napoli, Istituto Geografico Italiano.
- GINDERACHTER, J. 1989: Die Reform der Strukturfonds. – *Informationen zur Raumentwicklung*. 8–9. pp. 567–579.
- HANSEN, N. – HIGGINS, B. – SAVOIE, D.J. 1990: *Regional Policy in a Changing World*. London, Plenum Press.
- HORVÁTH GY. 1985: A regionális politika és a gazdaság területi szervezésének összefüggései tőkés államokban. – *Területi Statisztika*. 4. pp. 369–385.
- HORVÁTH GY. 1990: A Dél-Dunántúl külgazdasági stratégiájának alapjai (a nemzetközi munkamegosztás és a regionális politika összefüggésében). Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- HORVÁTH GY. 1991a: Az európai regionális munkamegosztás és a régiók versenye. – *Településfejlesztés*. 1. pp. 61–72.
- HORVÁTH GY. 1991b: A Közös Piac regionális politikája és intézményei. – *Ökonomia*. 1. pp. 58–70.
- HORVÁTH GY. 1991c: A regionális gazdaságok együttműködése Európában. – *Európa Fórum*. 1. pp. 102–116.
- IRMEN, E. – SINZ, M. 1989: Zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft. – *Informationen zur Raumentwicklung*. 8–9. pp. 589–608.
- KEETING, M. – JOHNS, B. (szerk.) 1985: *Regions in the European Community*. Oxford, Clarendon Press.
- KLAASSEN, L. H. 1989: Entwicklung des europäischen Raumes durch regionalen Zusammenarbeit. – *Raumordnung und Raumforschung*. 1. pp. 6–10.
- MAZZUCA, R. 1989: *Le politiche regionali della Comunità Economica Europea*. Torino, G. Giappichelli Editore.
- NAM, W. – NERB, J. 1990: Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen. – *Ifo-Schnelldienst*. 9. pp. 10–21.
- SINZ, M. – STEINLE, W. J. 1989: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und europäischer Binnenmarkt. – *Raumordnung und Raumforschung*. 1. pp. 10–19.
- STÖHR, W. B. (szerk.) 1990: *Global Challenge and Local Response*. London, Mansell.
- Terza relazione periodica e lo sviluppo delle regioni della Comunità*. Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee. 1987.
- The Regions in the 1990s*. Fourth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community. Brussels, Commission of the European Communities. 1991.
- Vademecum sulla riforma dei Fondi strutturali comunitari*. Bruxelles, Commissione delle Comunità europee.
- YUILL, D. – ALLEN, K. – BACHTLER, J. 1988. *European Regional Incentives*. Glasgow, University of Strathclyde.

## REGIONAL POLICY OF THE MARKET ECONOMIES

*Gyula Horváth*

In the 1970s, the expansion phase of monopolistic accumulation was changed for a decentralized phase of economic development based on strong market role in the developed industrial countries. The role of energy intensive industries, which has been the driving force of development earlier, decreased, and the number of people employed in services was higher than that of those employed in traditional production. Services have more flexible and new spatial demands than traditional sectors.

The new economic paradigm, which is based on small and medium enterprises instead of Fordist large units expressively influenced the development of regional policy. Previously developed consents changed. Economic restructuring came to the forefront of government economic policies. Limited central budgets and favoured new economic branches (tertiary and quaternary sectors) forced the traditional regional policy to reevaluate. Traditional solutions lost their earlier economic and political importance, and the outlines of new regional strategies were drawn. It is not accidental, that at the turn of the 1970s and 1980s, almost all the West European countries elaborated new legislation for regional policy, or at least significantly modernized the earlier ones.

Parallel with the changes in national regional policy meeting economic changes, the regional policy of EEC was also amended. The need for a new strategy was partly born out of the need to harmonize the policies of member countries, and partly to grant programs and means to moderate regional differences which became increasingly emphasized with the growth of EEC.

In the meantime, the regional and power structure of West European countries also changed. The political manifestation of economic decentralization was the new division of labour between the central governments and the regional local governments. The regional government who got more titles and more power, partly became capable of being the initiators of new national regional policies, and partly to become the regional basis of post- 1992 EEC reform activities.

The author believes, that in the decade to come, the regional policy of developed European societies will develop at the crossing of the post- Fordist economic policy of "flexible" accumulation, the regional policy of EEC, the decentralized power, and regionalism.

In this study the author deals with the analyses of the last two elements.

In the first part of the paper, the regional differences of EEC are investigated. The second part reviews the different means of community regional policy.

In summary: Hungary's associate membership in EEC requires, that the country's regional policy should be developed in the direction, that power among the central government, the local authorities and their regional communities should be divided so that adaptation to modernization centres should not only be influenced by central norms, but autonomous local and regional decisions should give answers to the market and development challenges.

The complex regional development planning and the formation of strategy are still impeded by numerous factors from an organizational point of view:

1. The local governments (despite their jurisdiction or in case of an existing one the lack of methodologies in organizing economy or of operation routine) are cautious in formulating a complex concept of settlement development, so far the cooperation of the local governments have not become characteristics at the level of small districts, or of town surroundings, and particularly at the regional level.

2) The county governments (lacking of jurisdiction and a system of policy means) can only be voluntary actors of regional development.

3) The separation of the cities with a jurisdiction of a county from the administration of the county governments (because of the underdevelopment of the coordination of regional development) project the dichotomy of regional economy, and the danger to separate the modernizing-innovative centres from their areawide planning districts; tearing the county metropolitans, that give 38 per cent of the country's population, 57 per cent of the employees worked in industry, 46 per cent of the investment in financial sectors, out of the complexity of regional economic and social processes could question the successfulness of restructuring the economy in Hungary.

4) The existing net of decentralized organizations articulates sectorial interests, the intersectorial coordination does not prevail, the regional interdependency of particular decisions is not considered, the activity of these organizations primarily follows the logic of administration.

5) The office of the prefect is not an economy coordinating one, though it demonstrate a tendency to develop its harmonizing activity, despite the fact that its organizational principal, information base, relation system, and professional structure are not suitable for bringing about an agreement of economic, social ones in nature, or concerning political decisions.

6) The institutional system of the regional market has not yet evolved, its elements (because of their function to observe, to register and to foresee economic processes) could provide information about the endogenous and exogenous market factors of the economic development for the selection of the directions of a regional development strategy.

Thus a radical reform of the national administration system and the organization of the regional administration, the decentralization of power are not negligible conditions of enforcing a model of innovative regional development.

## A kötet szerzői:

*Barta Györgyi*, osztályvezető, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Budapesti Osztály

*Bartke István*, egyetemi tanár, a közgazdaságtudomány doktora

*Beluszky Pál*, tudományos főmunkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Budapesti Osztály

*Csefkó Ferenc*, ügyvezető igazgató, MTA Regionális Kutatások Központja

*Faragó László*, főosztályvezető, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium

*Fogarasi Gyula*, területi tervező, Városépítési Tudományos Intézet

*Gadócziné, Fekete Éva*, osztályvezető, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Észak-magyarországi Osztály

*Hajdú Zoltán*, tudományos főmunkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Dunántúli Tudományos Intézete

*Hegedűs Miklós*, intézeti igazgató, Ipargazdasági Kutatóintézet

*Horváth Gyula*, intézeti igazgató, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Dunántúli Tudományos Intézete

*Hrubi László*, tudományos munkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Dunántúli Tudományos Intézete

*Illés Iván*, intézeti főigazgató, MTA Regionális Kutatások Központja

*Ivancsics Imre*, tanszékvezető, Janus Pannonius Tudományegyetem,  
Jogtudományi Kar

*Kovács Csaba*, tudományos főmunkatárs, PM Gazdaságelemzési és Informatikai  
Intézete

*Kovács Katalin*, tudományos munkatárs, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Budapesti Osztály

*Kőszegfalvi György*, a műszaki tudományok doktora

*Nemes Nagy József*, osztályvezető, PM Gazdaságelemzési és Informatikai Intézete

*Pálné Kovács Ilona*, igazgató h. MTA Regionális Kutatások Központja,  
Dunántúli Tudományos Intézete

*Rechnitzer János*, osztályvezető, MTA Regionális Kutatások Központja,  
Észak-dunántúli Osztály

MTA  
REGIONÁLIS  
KUTATÁSOK  
KÖZPONTJA

380,- Ft