

REGIONÁLIS POLITIKA – IRÁNYÍTÁSI MODELLEK

(Regional Policy – Models of Management)

LACKÓ LÁSZLÓ

A társadalmi folyamatokkal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek többsége számára *a térbeli dimenzió nem létezik*. Miként a nagy közgazdasági gondolkodók, úgy a szociológusok többsége is kihagyta elméleti alapvetéseiből azon összefüggést, miszerint minden jelenség térbelileg is meghatározott. Bár ez utóbbi megállapítás annyira triviális, hogy az ember szinte fél kimondani vagy leírni, már-már látható, amint a mindent mindig, mindenkinél jobban, csalhatatlanabban tudók félmosollyal kísért legyintéssel reagálnak.

Az persze megítélés kérdése, hogy olyan magától értetődő kijelentéseket, mint „a víz lefelé folyik”, vagy „az ember és az őt körülvevő környezet szoros kapcsolatban áll, a társadalmi-gazdasági jelenségek és persze a természet térbeli vonásokkal és jellemzőkkel is bír”, érdemes-e ismétetni. A magam részéről úgy vélem, hogy igen, bár azt nem állítanám, hogy ennek nyomán olyan nagy változást tapasztalnék akár a tudományos közéletben, akár a gyakorlati életben.

Ebben a dolgozatban három kérdéscsoportról esik szó:

- a regionális viszonyok néhány vonása;
- a regionális politika célja, funkciói;
- a regionális politika érvényre juttatásának összefüggései az irányítási modellekkel.

A regionális viszonyokról

A társadalom regionális viszonyai sokféle szempontból kiindulva értelmezhetők. Legáltalánosabban fogalmazva azt mondhatjuk, hogy a társadalom regionális viszonyai azt jelentik, hogy a természeti, gazdasági, műszaki stb. jelenségek, létesítmények adott területi eloszlásban léteznek, a közöttük fennálló kapcsolatok és egymásra hatások ezen térbeli rend mentén alakulnak. Az teljesen természetesnek és magától értetődőnek tűnik, hogy egyik helyen síkság, másik helyen domb- vagy hegyvidék található, vannak tavak vagy folyók, vagy éppen nincsenek, erdők vagy puszták láthatók a tájban, miként az is, hogy egyik helyen találunk kis falvakat, városokat, más térségekben nincsenek emberi települések, továbbá, hogy az egyik terület alkalmas mezőgazdasági termelésre, a másik nem; a termelő, a szolgáltató, az egészségügyi intézmények bizonyos területi elrendeződést mutatnak, és így tovább. Ez tehát azt jelenti, hogy az emberi társadalom léte térbeli

sűrűsödések és ritkulások képével jellemezhető. És csakis ezzel. Egyenletes eloszlásról nem beszélhetünk.

Az is közismert tapasztalat, hogy *ezek a területi eloszlások időben változnak*. Vannak közöttük olyanok, amelyek gyorsabban, míg mások nagyon lassan, emberi mércével mérve szinte alig észrevehetően (ezekre utal az *1. ábra*) változnak.

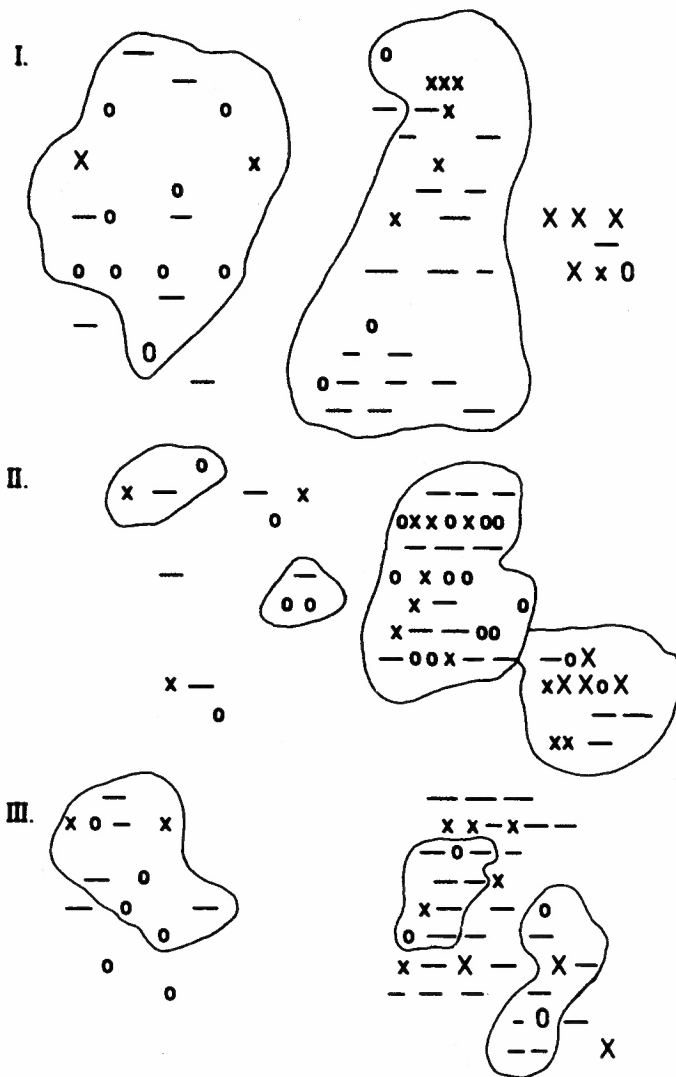
Elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt alapvető annak felismerése és elfogadása, hogy a regionális viszonyok jellemzője az, hogy térbelileg *egyenlőtlen* eloszlást mutatnak. Ezzel függ össze az a vonás is, hogy a különböző összetevők változékonysága eltérő. Ebből következik az, hogy a társadalom számára bizonyos regionális viszonyok előnyösek vagy egyszerűen átláthatók, míg mások más időpontban hátrányosabb, illetve kedvezőtlen feltételeket jelentenek. A természeti adottságok nagyon lassan, a műszaki létesítmények szintén lassan változnak, ehhez képest a társadalom és a gazdaság roppant mozgékony, miként a szolgáltatási vagy a tudományos és oktatási szektor is. *Következésképpen a regionális viszonyok egyes elemei és a társadalmi folyamatok között időről-időre szükségszerűen ellentmondások keletkeznek.*

Azt is megállapíthatjuk tehát, hogy a regionális viszonyok egyenlőtlenségei, illetve a társadalmi tevékenységekkel kapcsolatos feszültségei valójában folyamatosan jelen vannak, bár kétségtelen, hogy minőségükben, megjelenési formájukban és felszínre jutásuk intenzitásában időről-időre jelentős különbségeket mutatnak. A lényeg azonban ebben a tekintetben az, hogy a regionális viszonyok ellentmondásai és feszültségei állandóan újratermelődnek. Ezek az ellentmondások és feszültségek különböző formában juthatnak kifejezésre: az egyik forma lehet például az igények kielégítésének csorbulása, egy másik a társadalmi költségek növekedése (szállítási költségek, környezetrombolás stb.) és még általánosabban működési zavarok keletkezése. Ezek a működési zavarok testet öltenek például olyan térbeli vagy településen belüli zsúfoltságban, működésképtelen agglomerációk, illetve egyéb tömörülések kialakulásában, amelyek a társadalom élete szempontjából egy bizonyos ponton túl korlátokat jelentenek; de ugyanígy a működési zavarok jellegzetes és jól ismert formája az elmaradott területek, illetve települések létrejötte.

Az elmondottakból is következik tehát, hogy a társadalom különböző eszközökkel törekszik arra, hogy a térbeli viszonyokat a változásokhoz igazítsa. Ennek legelterjedtebb formája a településtervezés, de természetesen vannak ennél átfogóbb törekvések is. A modern társadalomirányítás egyik eleme – noha kétségtelenül kevésbé terjedt el –, a regionális viszonyok és a társadalmi törekvések valamilyen fajta összehangolására koncentrááló regionális politikák megfogalmazása.

1. ÁBRA

A regionális viszonyok egyes elemeinek eloszlása
(Regional division of some elements of regional connections)



Jelmagyarázat: X = természeti tényezők; O = gazdasági tényezők; — = infrastrukturális tényezők.

A regionális politikáról

Az előbbi megközelítésben a *regionális politika* nem más, mint a *regionális viszonyok és a társadalom működéséből* következő igények közötti *összhang megteremtésének fő eszköze*, pontosabban szólva az ellentmondások tompítására irányuló tudatos tevékenység fő eleme. A regionális politika hosszabb távra előre gondolkozva törekszik a kiegyensúlyozott keretek létrehozására, hogy alapul szolgálhasson a tervezéshez és egyéb döntésekhez. Erre azért van szükség, mert a regionális viszonyok a társadalom minden szféráját – mint láttuk – átszövik, ezekben az összekapcsolódásokban különböző érdekek jelennek meg. Az érdekek egyfelől kötődhetnek településhez, régióhoz, tájhoz, másfelől kapcsolódhatnak érdekcsoportokhoz, tulajdonosokhoz, természetvédelemhez és így tovább. A térbeli viszonyok olyan összefüggő rendszert alkotnak, amelyekben az egyes elemek közötti hatásoknak egy számottevő része nem közvetlenül, hanem csak közvetetten, illetve hosszabb távon érvényesül, illetve figyelhető meg. Ebből adódik az, hogy egy valamilyen cél elérését szolgáló tervezési tevékenység önmagában nem lehet alkalmas a térbeli viszonyok megfelelő befolyásolására.

A regionális politika tartalma sok tényezőtől függ. Szűkebb szakmai értelemben véve azon ismeretek mennyiségétől és minőségétől, amelyek a regionális viszonyokra vonatkozóan rendelkezésre állnak, a tudományos technikai fejlődés ütemétől, a társadalmi folyamatokban tapasztalható innovációk mennyiségétől, terjedésétől, esetleg a társadalmi fejlődésben jelentkező, korábban nem várt ugrásoktól, és így tovább; nagy jelentősége van annak is, hogy mindezek tekintetében milyen színvonalúak azok a képességek, amelyek a folyamatok, az összefüggések előrejelzésével foglalkoznak. A regionális viszonyok általában viszonylag lassan módosulnak, mégis vannak olyan elemek, illetve olyan részek, amelyek tekintetében viszonylag rövid távon nagyarányú különbségek jelentkezhetnek (például a munkanélküliség nagyarányú térbeli koncentrációja). A regionális politika tartalmilag lehet valamely nagy célra, illetve célcsoportra irányuló, avagy több egymással hasonló színvonalon álló célra irányított.

Az előbbieken említett és számos egyéb tényező teszi szükségessé azt, hogy egy tájra, régióra vagy országra vonatkozó regionális politikát választott terület fogadjon el és hirdessen meg. Csak ez lehet a biztosítéka annak, hogy a társadalom különböző csoportjai számára, végül is mindenkire nézve kötelező elveket és magatartásokat lehessen megfogalmazni. Ez alapvető feltétele annak, hogy egyáltalán regionális politikáról beszélhessünk és a regionális viszonyok tekintetében valamilyen fajta társadalmi befolyásolás érvényre juthasson. Anélkül, hogy ennek részleteibe belebocsátkoznánk, hangsúlyozni szükséges, hogy a regionális politika nem azonos semmilyen fajta konkrét tervezéssel. A *tervezés a regionális politikához képest* – ha úgy tetszik – *alárendelt*, a regionális politikát szolgálni köteles, lényegét tekintve technokrata jellegű tevékenységcsoport. Ezzel szemben a regionális politika átfogó, lényegi összefüggéseket megragadó, társadalompolitikai jellegű és ami nagyon fontos, integratív, érdekeket, törekvéseket

összekapcsolni és egymással harmonizálni képes munkálatok összessége, amely a társadalom egésze számára követendő dokumentumban ölt testet.

A regionális politika és az irányítási modellek viszonyáról

A regionális politika tartalma, megfogalmazása és megvalósulásának esélyei nagyban függenek attól, hogy milyen irányítási modell működik az adott régióban, illetve országban. A regionális politika céljának és tartalmának kialakítása szemszögéből az állami-irányítási berendezkedés sokféleképpen hat. Az egyik ilyen hatás abban ragadható meg, hogy az *unitárius* államok esetén a célrendszer kialakítása viszonylag egyszerű, míg *szövetségi* államberendezkedés esetén éppen a döntéshozatal és az érdekérvényesítési rendszer összetettsége miatt a regionális politika cél- és eszközrendszerének megfogalmazása is jóval bonyolultabb és lassúbb; ugyanígy az sem szorul különösebb bizonyításra, hogy egy *diktatórikus* vagy diktatórikus jellegű modell egyszerűsíti a célok kiválasztását, míg a *demokratikus* rendszerek keretében hosszadalmas, energia- és időigényes folyamatokra van szükség. Természetesen az sem hagyható figyelmen kívül, hogy ha a célok kiválasztása széles társadalmi bázisra alapozva történik, akkor elvben a megvalósításnak az esélyei is jobbak lehetnek.

A regionális politika szemszögéből befolyást gyakorol az, hogy *nemzetiségi szempontból* egynemű vagy sok nemzetiségű országról van-e szó. Ez utóbbi esetben ugyanis kikerülhetetlen, hogy a regionális viszonyok szemszögéből lényeges célokat, irányokat a nemzetiségi szempontok oldaláról is értékeljenek. Egyszerűbben szólva ez azt is jelentheti, hogy egyébként indokoltnak tűnő célt nemzetiségi érdekek miatt másféleképpen fogalmaznak meg.

Mindenféleképpen említést érdemel az a körülmény, hogy az adott országban érvényesülő irányítási felfogás mennyire *érzékeny a szociális vagy egyéb egyenlőtlenségekre*. A gazdaság- és társadalompolitikáknak van egy olyan jelentős csoportja a világon, amely alapvetően arra az álláspontra helyezkedik, miszerint a *piaci viszonyok* elegendő mértékben képesek befolyásolni a társadalom fejlődésének minden folyamatát. Ezzel szemben nagy számban vannak olyan irányítási rendszerek, amelyek a piaci viszonyokat alkalmatlannak tartják például a környezeti problémák megoldására, de ugyanígy a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére is. *Európában* az utóbbi évtizedben azok a felfogások kerültek *előtérbe*, amelyek *nem hagyatkoznak a piac mindenhatóságára*, hanem az állam, a társadalom befolyásoló tevékenységét is szükségesnek tartják. Elegendő például az Európai Unió által meghirdetett és viszonylag gazdag eszközrendszerrel alátámasztott regionális politikára utalni, vagy arra felhívni a figyelmet, hogy éppen a skandináv országokban fogalmazódott meg az a tétel, amely szerint a környezeti gondok orvoslása tekintetében nem lehet a piaci feltételekre hagyatkozni. Ma – már nyugodtan mondhatjuk – egyértelműen az *a tendencia került túlsúlyba, amely a*

regionális viszonyok befolyásolása érdekében regionális politikák kidolgozását, érvényesítését tartja szükségesnek.

Ha a kérdést a *megvalósulás*, illetve annak *esélyei* oldaláról közelítjük meg, akkor némileg eltérő szempontokat is figyelembe kell vennünk. Legelőször érdemes arra utalni, hogy a gazdag vagy a viszonylag gazdag államnak a regionális politika megvalósulása szemszögéből kétségtelenül jobbak az esélyei, egyszerűen azért, mert képes arra, hogy folyamatokat elindítson, illetve folyamatokat támogasson vagy másokat korlátozzon a rendelkezésre álló anyagi segítségével. Másfelől viszont az is tény, hogy a viszonylag szegény állam ugyancsak rendelkezhet olyan közvetett mechanizmusokkal, illetve befolyást gyakorolhat olyan eszközrendszerekre vagy tényezőkre, amelyek a regionális politikai célok valóra váltását hatékonyan képesek elősegíteni. A helyzet tehát az, hogy a rendelkezésre álló eszközök mennyisége, minősége, illetőleg azok összetétele számottevő különbségeket eredményezhet. Noha a lehetőségek skálája meglehetősen széles, még a legcsekélyebb mértékben sem szabad azt a látszatot kelteni, hogy specializált anyagi eszközök nélkül lehetséges a regionális politikai célok megvalósítása. Azt azonban állíthatjuk, hogy az állam számára szükséges eszközök akkor is jelentős mértékben előteremthetők, ha a költségvetési jövedelem-koncentráció foka nem magas. Ebben az esetben természetesen összetett erőfeszítésekre van szükség.

Egy másik szempont, amire ugyancsak feltétlenül figyelmet kell fordítani az, hogy vajon az irányítási rendszer mennyire fog át olyan szervezeteket és intézményeket, amelyek elsősorban nem az állami irányítás rendszeréhez tartoznak, de ahhoz közvetlenül kapcsolhatók. A regionális politika szemszögéből különös jelentősége van akár a munkaadók, akár a munkavállalók szervezeteinek, a szakmai kamaráknak, az állampolgári egyesüléseknek és szervezeteknek, az ifjúsági vagy nőszervezeteknek, és így tovább. Ahhoz, hogy ezeket a regionális politika megvalósításának érdekében lehessen felhasználni, nagyon kiterjedt szervező és ösztönző tevékenységre van szükség.

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, sokkal egyszerűbb egy regionális politikát mind tartalmilag megfogalmazni, mind pedig végrehajtani olyan irányítási feltételek mellett, amikor unitárius, diktatorikus jellegű, gazdag és homogén nemzetiségi összetételt mutató államról, illetve állami berendezkedésről beszélünk. Ezek ellentéte esetén pedig sokkal nehezebb, illetve lassúbb a regionális politika megfogalmazása és még inkább körülményes a megvalósítása.

Mondanivalónkat *tézisszerűen* az alábbiakban foglalhatjuk össze:

A társadalom regionális viszonyai meghatározó fontosságúak, a regionális viszonyok a társadalom fejlődése szempontjából elsőrendű jelentőségűek, egyenlőtlenségek rendszeresen újratermelődnek, noha ennek formái és intenzitása változó. A társadalom viszonylag gyorsan átalakuló igényeihez hozzá kell igazítani a regionális viszonyokat, hogy ne keletkezzenek veszteségek, konfliktusok stb. Ebben a tekintetben meghatározó fontosságú a regionális politika, amelynek tartalma és megvalósulása – a szakmai ismereteken, felismeréseken stb. kívül – számottevő mértékben függ attól, hogy milyen az irányítási rendszer.

REGIONAL POLICY – MODELS OF MANAGEMENT

LÁSZLÓ LACKÓ

The study deals with three issues

- some characteristics of regional conditions
- aims and functions of the regional policy,
- interrelations between assertion of regional policy and models of management.

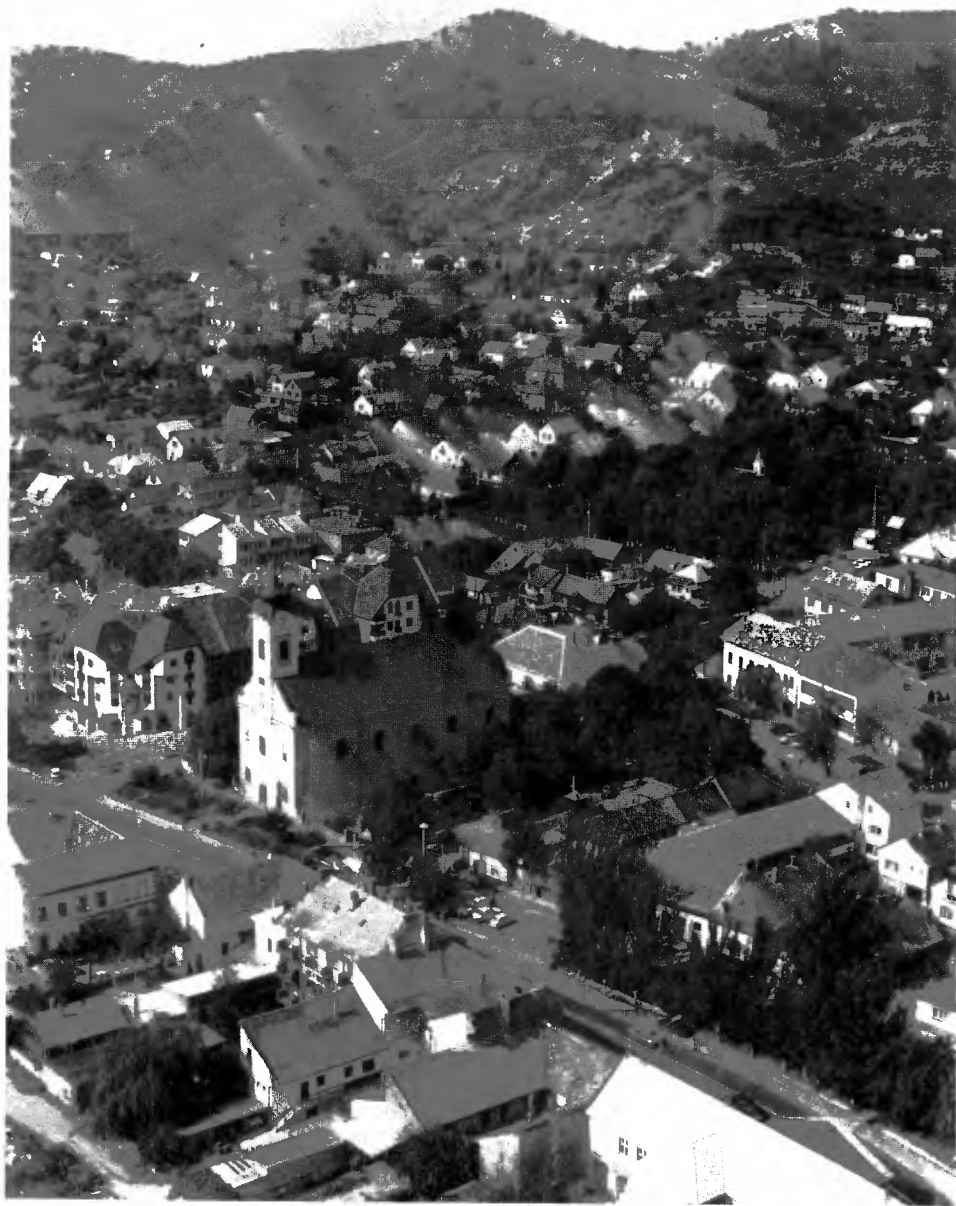
As a starting observation it is stated that for the majority of specialists of theoretical and practical fields, the spatial dimension in a socio-economic context does not exist.

The spatial conditions of the society mean that the natural, economic, technical etc. phenomena exist in a given spatial distribution, in other words the unevenness is the normal state. Moreover the spatial distributions are changing in time, some of them are changing slowly, others rapidly. Consequently, contradictions appear between regional conditions and the demands of the society.

The society applies different tools for the adjustment of regional conditions to the changes. The regional policy is the main tool of the harmonization of regional conditions and social demands. Regional policy should be adopted and declared by an elected body (parliament, local council), as various layers of the society are touched by the regional policy differently, regional planning, as a tool is subordinated to regional policy.

The chances of realization of regional policies depend on the form of the state (unitarian-federal, autocratic-democratic), sensitivity to inequalities, the attitude to market or state paternalistic orientation, availability of resources, specialized funds, involvement and strength of non-governmental organizations chambers, etc. In principle better chances are offered by unitarian, autocratic, reach and homogeneous state.

Translated by Zoltán Raffay



A nagybani virágcsarnok – FLORACOOP – Budaörs határában
(A Magyar Honvédség közreműködésével készítette az MTI FOTÓ – Hámor Szabolcs)