

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

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

BARTA GYÖRGYI

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

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

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

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

### *A francia területfejlesztési politika kezdetei 1950-től 1963-ig*

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

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

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

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

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

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

### *A területfejlesztés aranykora 1963-tól 1975-ig*

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

#### *A területfejlesztési politika ideológiája*

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

#### *Közigazgatási reform — regionális reform*

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

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

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

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

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

#### *A területfejlesztés elméleti alapjai*

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

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

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

#### *A francia területfejlesztési politika gazdasági programja*

A regionális politikát három fő területre összpontosították:

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

#### *A decentralizált iparfejlesztés*

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

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

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

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

#### *A területfejlesztési politika eredményei*

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

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

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

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

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

### *A defenzív területfejlesztési politika 1975 után*

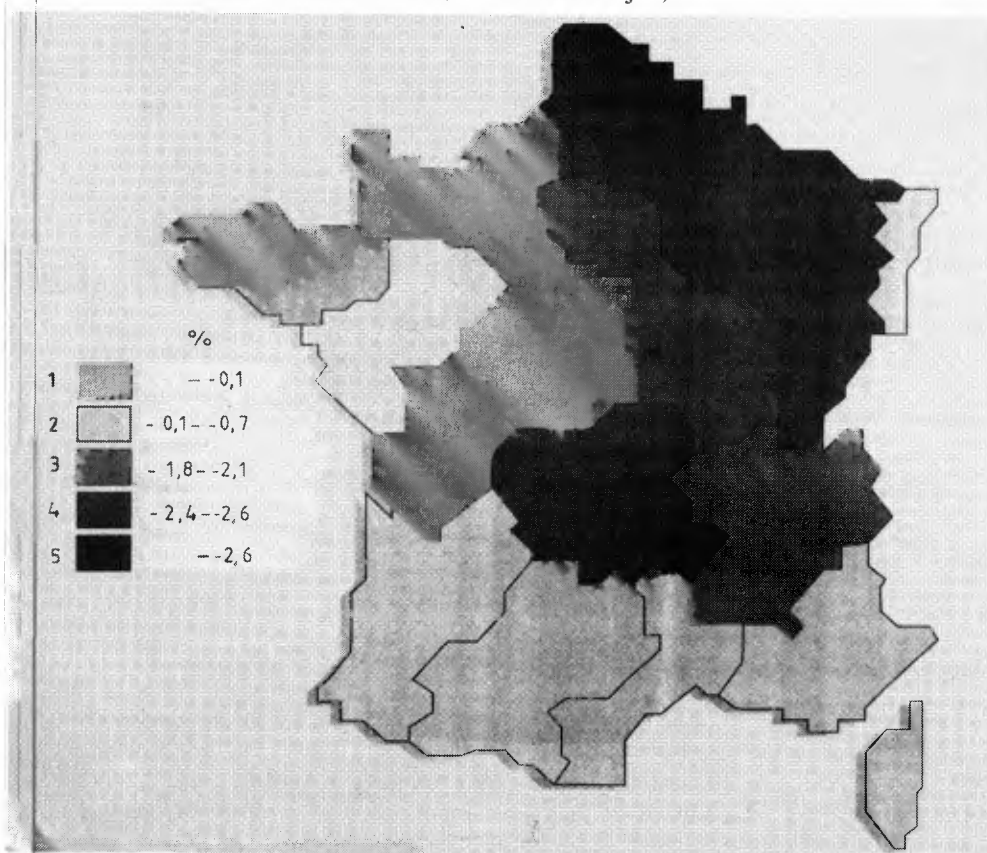
Jó tíz éven át haladt még a francia területfejlesztési politika az állami területfejlesztő intézmény, a D.A.T.A.R. által kidolgozott elvek, tervek mentén, dinamizmusa azonban egyre inkább alábbhagyott. Csak az 1980-as évek második felében indultak el azok a viták, amelyek megkérdőjelezték az addigi alapelveket,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

#### *Megváltozott feltételek*

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

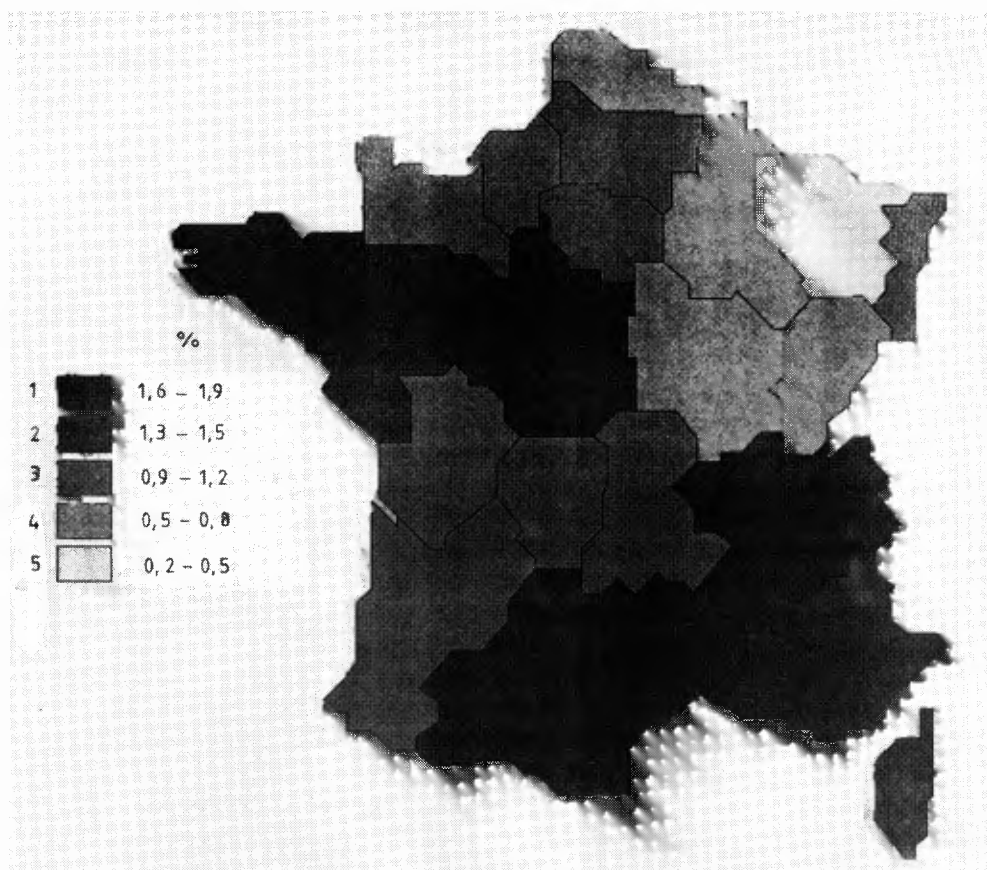
A kialakult új feltételek a nemzeti területfejlesztési politikákat is alapvetően érintették. A gazdasági növekedés lelassulásával, sőt stagnálásával eltűnt az az anyagi forrás, amelyet azidáig az állam, többek között a területfejlesztésre, a térbeli különbségek kiegyenlítésére fordíthatott. Ez volt az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

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



1. ÁBRA

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



2. ÁBRA

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

Forrás: INSEE

### *Az állam megváltozott helyzete*

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



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

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

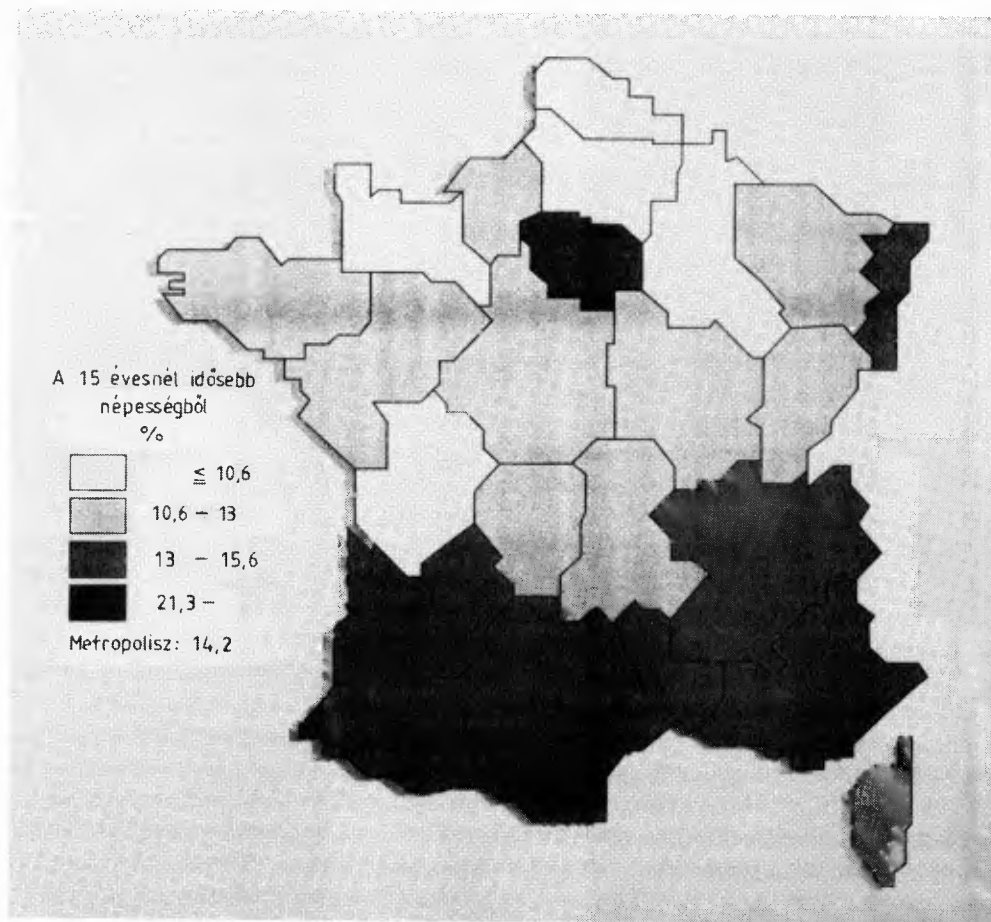
Ma már a D.A.T.A.R. szükségessége körül is viták folynak, hiszen a kialakult új helyzetben rendkívül beszűkült annak lehetősége, hogy a D.A.T.A.R. betöltse korábbi társadalmi-gazdasági szerepét.

#### *A területfejlesztésben alkalmazott módszerek, eszközök megváltozása*

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

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

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



3. ÁBRA

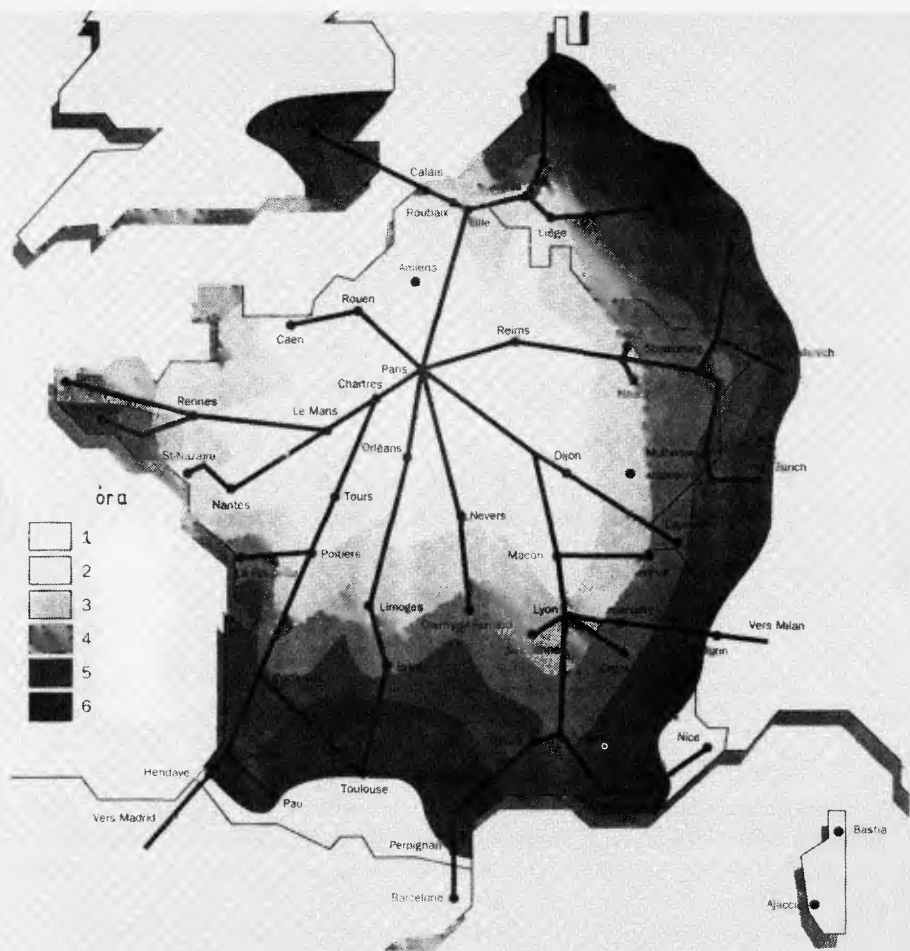
*Érettségivel és felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya  
(Proportion of college- and university- educated of the population over 15 years of age)*

Forrás: INSEE

*Új cél: az európai dimenzió és a francia érdekek összehangolása*

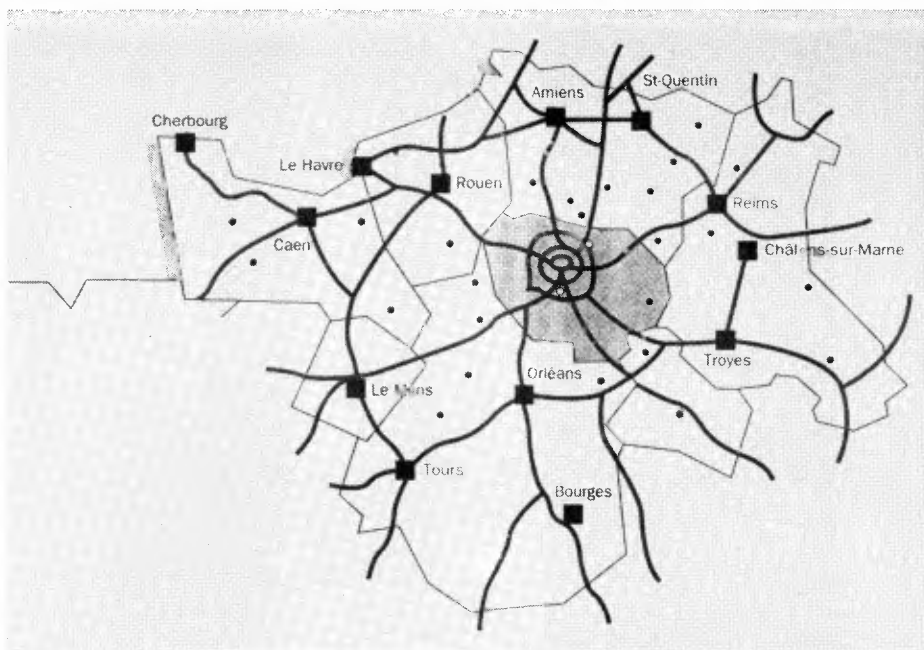
Ez évben, 1992-ben, jön létre az Európai Közösség egységes piaca; ezzel a regionális különbségek problémája kilép a nemzeti keretek közül, és európai dimenziójú lesz. Franciaország, amely az Európai Közösség országainak fejlettségi rangsorában közepén helyezkedik el, általánosságban nem számíthat jelentős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

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



4. ÁBRA

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



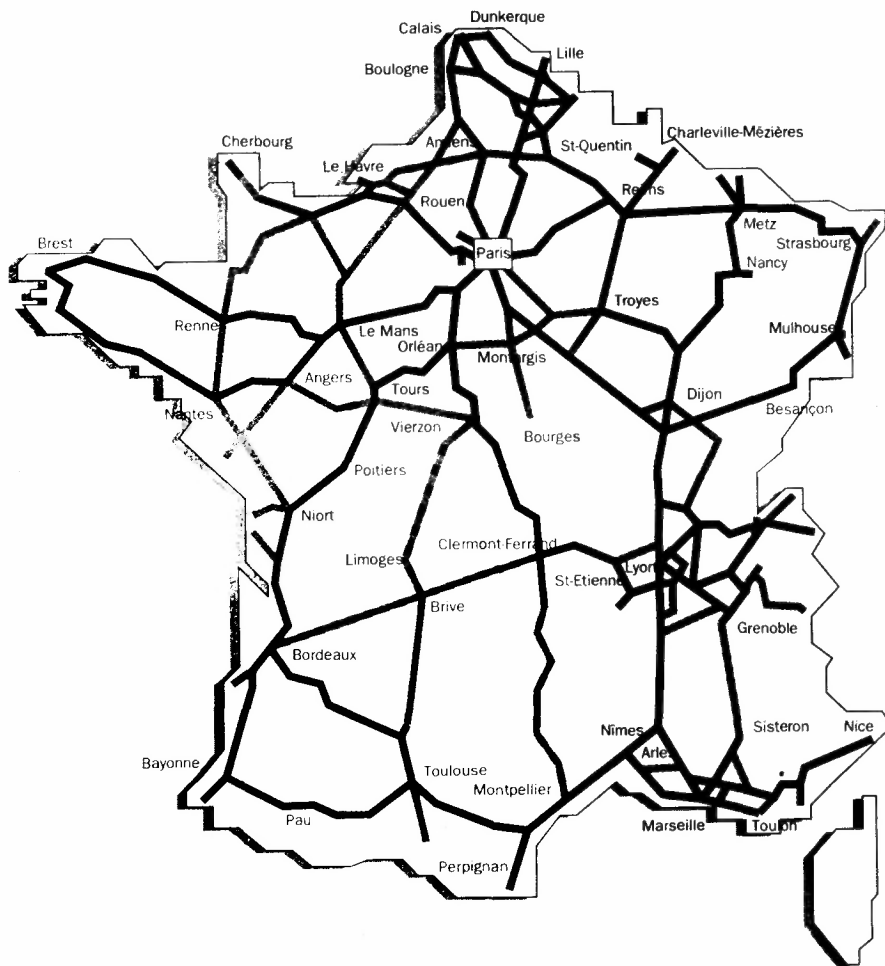
5. ÁBRA  
*A Párizs körüli autópályák tervei*  
*(Plans of the highways around Paris)*



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

### *A területfejlesztési politika jelenlegi erőfeszítései Franciaországban*

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

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



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

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

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

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

### *Gondolatok a magyar területfejlesztési politika jövőjéről*

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

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

#### *Miről is van szó?*

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

Három másik okot említenék inkább a jelenlegi patthelyzet magyarázatra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

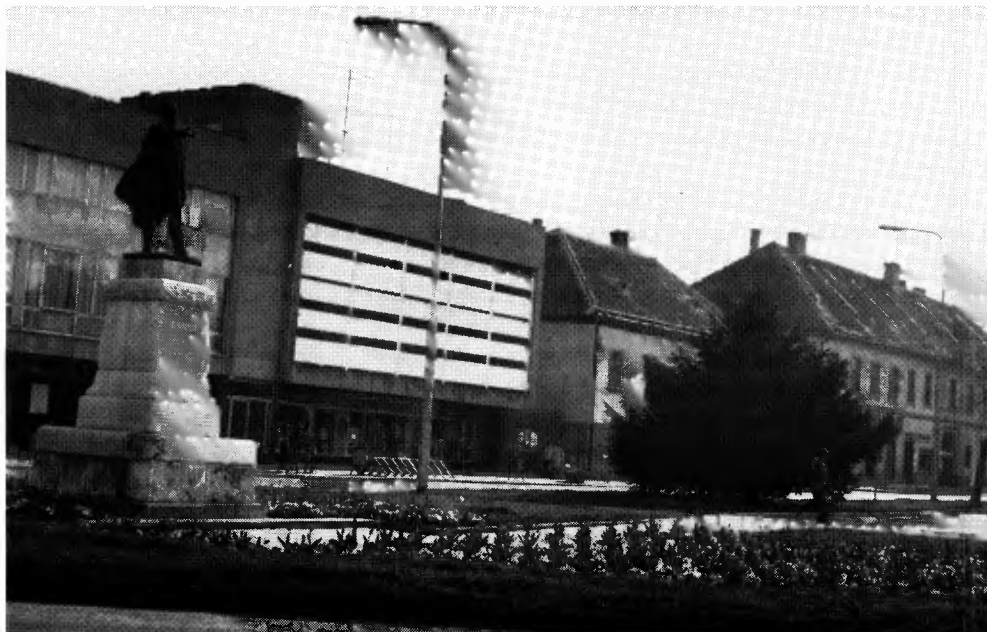
A „herdver” mellett fokozott erőfeszítést kellene fordítani a „softverre” is, a humán és nem anyagi jellegű fejlesztésre. Az oktatás új területi rendszere, színvonalának általános emelése, az új követelményekre jobban felkészítő képzés és átképzés, a vállalkozói mentalitás kialakulásának segítése, a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

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

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

### A felhasznált irodalom

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





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

GYÖRGYI BARTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Translated by J. Mészáros



# HAMAROSAN MEGJELENIK! TECHNOLÓGIAI PARKOK ÉS TECHNOLÓISZOK FÖLDRAJZA

GEORGES BENKO

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

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

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

## A TARTALOMBÓL:

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

- I. fejezet: Válságok, technológiák, politikai irányzatok
- II. fejezet: Új ipari terek kialakulása

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

- I. fejezet: Új ipari térségek az Egyesült Államokban
- II. fejezet: Japán
- III. fejezet: Az európai termelési terek különbözőségei

### III. rész: A TECHNOLÓGIAI PARKOK KÍSÉRŐ ELEMEI

- I. fejezet: A technológiai parkok és a vállalati inkubátor-házak
- II. fejezet: Új technológiák és a vállalkozások finanszírozása

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

**Ára:** helyben megvásárolva 250 Ft

Postán elküldve Budapestre + 24 Ft,

Vidékre + 36 Ft (posta költség)