

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

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

A területfejlesztés szükségletei és az állami szerepvállalás viszonya

Annak eldöntése, hogy egy állam egy adott időszakban a területi egyenlőtlenségek kezelésére, regionális politikájának végrehajtására centralizált vagy decentralizált döntési modellel alakít-e ki, nem pusztán szubjektív politikai elhatározás kérdése. A döntési szisztéma függ az adott állam felépítésétől, általános centralizáltsági fokától, érdekképviseleti 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 olyan realitások, amelyekről nem lehet eltekinteni, ugyanakkor sok tekintetben még fennáll a választás lehetősége.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az államirányítás legújabb tendenciái

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A területfejlesztés decentralizált irányítási modellje

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONNECTIONS BETWEEN REGIONAL POLICY AND MANAGEMENT

ILONA PÁL — KOVÁCS

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

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

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

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

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

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

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

Translated by J. Mészáros

