

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

ILLÉS IVÁN

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

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

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

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

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

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

Az elmúlt évtizedek legfőbb tanulságai

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A jelenlegi helyzet és a teendők

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

1. Ez döntően a megváltozott objektív gazdasági helyzet következménye:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ISSUES OF THE MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

IVÁN ILLÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Translated by J. Mészáros

