

---

# NYÍLT TÉR

---

## REGIONÁLIS POLITIKA ÚJ FELTÉTELEK KÖZÖTT

*Nemes Nagy József*

Sem a válság, sem a rendszerváltozás nem „területi” ügy. Mind a válság, mind a rendszerváltozás telis-tele van sajátos regionális következményekkel, differenciált hatásokkal a legkülönbözőbb térségi, települési viszonylatokban. (Egy példa: a [poszt]sztalínista modell összeomlása egyben a kelet-közép-európai politikai, gazdasági rendszer — mint a világgazdaságtól karakteresen elkülönülő *regionális* alrendszer — összeomlását is jelenti.) Miközben mind a válság, mind a rendszerváltozás (vagy legalábbis az erre való törekvés) lényegében átfogónak tekinthető, épp ezek következményeként a térdimenzióknak új oldalai is megjelennek. Elég talán ha arra utalunk, hogy ma már nálunk is hétköznapi beszéd- és vitatéma az ország politikai földrajzi tagozódása (amelyet — látens meglététől — a többpártrendszerű választások hoztak a felszínre), s aligha kell nyilvánvalóbb bizonyíték a társadalom térbeliségének elsődrendű politikai, stratégiai jelentősége mellett, mint a benzináremelés kiváltotta közúti blokádnak, amely a fizikai térben való mozgás megbénításával szinte a társadalmi összeomlás küszöbéig vitte az országot.

Bármennyire csábító — s „kibeszélést” is, de érdemi tudományos elemzést is kívánna —, e tanulmány nem a fentiekben említett kérdéseket kívánja boncolgatni, hanem egy bizonyára jóval szűkebb érdeklődésére számot tartó szakmai-politikai kérdéskörre koncentrálni.

Három dokumentum — a kormányprogram, az önkormányzati törvény és a minisztériumok feladat- és hatásköréről rendelkező jogszabályok — elemzésére támaszkodva arra keresem a választ, hogy a területfejlesztés „hagyományos” ügyeinek vitelére, kezelésére milyen intézményi háttér, cél- és eszközrendszer látszik kialakulni hazánkban, szükség van-e — jelen konkrét körülményeink között — ezekre, alkalmasak-e válságkezelésre, képesek-e tényleges, pozitív irányú befolyást gyakorolni a társadalmi folyamatokra.

Az említett három, kiemelten kezelt forrás vizsgálatba vonását a következők indokolják: a hároméves program az Antall-kormány ezidáig egyetlen olyan nyilvános kormányzati dokumentuma, amely a területfejlesztési kérdéseket is érinti; a minisztériumi feladatköröket meghatározó jogszabályok (kormányrendeletek) a kormányzati szintű területfejlesztési feladatvállalás, munkamegosztási rend kereteit is kijelölve alapjaiban befolyásolják az adott részpolitika irányítási mechanizmusát; a helyi önkormányzatok megalakulásához olyan várakozások fűződnek, melyekhez képest a kézzrátéves gyógyítás rutin gyógymódnak számít, s így mindenképp indokoltnak tűnik mozgásterük kereteinek végiggondolása a területfejlesztés szemszögéből.

## A kormányprogram térszemlélete

A Nemzeti Megújulás Programja (a továbbiakban: NMP) nem bánik szűkkeblűen a területi témákkal, szinte alig van fejezete, ahol a múlt bírálata, a jelen helyzet leírása, a célok és eszközök kapcsán ne találánánk direkt utalásokat területi, települési folyamatokra, válságjelentésekre. A szűkebben értelmezett település- és területfejlesztéssel a dokumentum a *közigazgatáshoz* kapcsolódóan foglalkozik (NMP 157–159.), érthetően és logikusan szinte teljesen átszővi a térbeliség a *környezet* állapotával és védelmével foglalkozó fejezetet (NMP 83–95.), szóhoz jut a téma és az *infrastruktúra* kapcsán (NMP 70–76.), a külön kiemelt ipari infrastruktúra-politikához kapcsolódva (NMP 64.), az *önkormányzatok* pénzügyi forrásai számbavételekor (NMP 58–59.), s több nem lényegtelen momentummal az *oktatás*, a *szociálpolitika*, a *művelődés*, sőt a *külpolitika* témaköreiben is. Kiemelten szól a program két, regionális hatásait tekintve nagy jelentőségű beruházásról — a leállított (leállítani szándékozandó) BNV-ről és a tervezett Bécs—Budapest Világkiállításról.

Az egyes fejezetek területi, települési vonatkozású megállapításai a *múltra* vonatkozóan egyértelműen kritikus hangvételűek, megemlítik az összes közismert válságjegyet és hibás döntést, ostromozzák a centralizált modell torzításait. Sajátos módon, pozitív hatású momentumok épp a gazdaság átfogó jellemzése kapcsán — illetve a *piacgazdaság* elemeivel foglalkozó részben (NMP 22–24.) — jelennek meg, amely a legfajszínűsőbb kérdéseket taglalja. A két pozitív példa a *háztáji* és a *lakossági önerős* települési infrastruktúra-fejlesztés említése. Ez a két elem — egyebek mellett — véleményem szerint is épp azokat a mechanizmusokat példázza, amelyek — az egyéni mozgástér tágulása eredményeként — nemcsak megterhelő kényszert, hanem lehetőséget is teremtettek arra, hogy az emberek adott mértékig maguk alakítsák életviszonyaikat. E két témakör szinte a jövőbeni társadalmi, gazdasági folyamatok egyfajta „előképének” minősíthető, s bizonyíthatóan fontos eleme volt annak, hogy az elmúlt három évtized területi—települési folyamataiban nemcsak nőttek a területi egyenlőtlenségek, hanem számos vonatkozásban csökkentek is. (A két tendencia *együttlétezésének* megemlítéséről a dokumentum megfigyeli a területi folyamatok rövid, átfogó minősítésekor.) A minősítésben, értékelésben az a gyakori hiba ismétlődik, hogy csak a kiegyenlítődést tételezve értéként, a múltat ennek hiánya miatt kárhozzatják, holott a rendszerspecifikus hiba épp az alap nélküli, s primitív szinten megvalósítható *egyenlősítés* (lefelé nivellálás) deklarálása és erősítése volt területi szinten is. Egy ilyen alapállás aztán, a közeljövőre tekintettel, nagyon megnehezíti a szükséges, hosszú távon egyedül hozadékkal kecsegtető differenciálódásnak még a gondolati elfogadását is, nem beszélve tartalma és terjedelme, serkentése és korlátozása, befolyásolása végiggondolásáról.

A program társadalmi „szereplői” közül talán a legtöbb remény — vagy másképp fogalmazva: feladat, teher — az *önkormányzatokhoz* fűződik. Magam is úgy vélem, hogy a valós, működő helyi és területi önkormányzat jelentősége túl nem értékelhető, s hiánya a múltban — szintén rendszerspecifikus jegyként — az ideológikus alapú hatalomkoncentrációnak, a „területen kívüli” területfejlesztésnek volt a garanciája. Nézzük, milyen szerepet szán a kormányprogram az önkormányzatoknak? (Az NMP fejezetei sorrendjében.) Fontos szereplői, részesei ők a tulajdonreformnak, az államtól feladatokat „vesznek át”, helyi adókat is beszedhetnek, bevételi forrásaik szinte irigylésre méltóan sokfélék, világos mozgástér és feladatok várnak rájuk az infrastruktúra területén, a munkaerőpiac működtetői között is helyük van, időtállóbb (környez-

zetbarát) települési szerkezet elemei lehetnek, visszaállíthatják a körzetesített óvodákat, iskolákat, helyi szociálpolitikát folytathatnak, kórházaink karbantartása és fejlesztése alapvetően az ő feladatuk, megelőző szerepet játszanak a család-, gyermek- és ifjúságvédelemben, lakáspolitikát folytatnak a tulajdonukba adott ingatlanokkal, a közigazgatási rendszer alappillérei, *a település- és területfejlesztésnek egyre inkább meghatározó elemeivé válnak* (NMP 157.).

Aligha vitathatóan felemelők e feladatok. Csupáncsak a több évtizedes társadalmi tanulási folyamat — sikerek és kudarcok — eredményeként létrejöhethető — s nem egy *ma konstruált* — önkormányzati rendszer, gyakorlat, *kultúra* léte hiányzik mögüle (a pénzről jobb nem beszélni). Az önkormányzatokra való ilyen tartalmú és terjedelmű hivatkozást napjaink egyik legveszélyesebb illúziókeltésének, s felelősségáthárításának tekintem.

A területfejlesztéshez is kapcsolódó fontosabb intézkedéseket, intézményeket sorba véve a programból — hasonlóképp az előző két elemhez — itt sem rövid a leltár. (Jelenleg eltekintek az önkormányzatokkal „munkamegosztásban” működtetni kívánt irányítási, szabályozási elemek ismételt regisztrálásától.)

A kormányprogram magasszintű jogszabály, átfogó program formájában a következő, a területi folyamatokat, irányítást közvetlenül befolyásoló intézkedéseket említi: földreform, szociális háló alkalmazása, bekapcsolódás nemzetközi regionális együttműködésbe, iparpolitikai intézkedések a helyi vagy iparági válság mérséklésére, „farmergazdaságok” támogatása a vidék felvirágoztatására, vidéki telephelyek, gyáregységek önállósítása, az infrastruktúra kiemelt fejlesztése, a világhiállítás, közmunkaprogramok, válságkezelő programok egy-egy regionális, helyi foglalkoztatási krízishelyzet megoldására, a területrendezés, a tájvédelem, az építésügy szerepének megerősítése, a tervezés szerepének erősítése a településekben, természet- és környezetvédelmi törvény, lokális környezet krízishelyzetek megoldása, komplex területfejlesztési koncepció és területrendezési terv megvalósításának első szakasza a BNV térségében, többkarú regionális egyetemek, szociális törvények, új intézmények, Vidéki Kulturális Alap létrehozása (NMP 141.).

*A település- és területfejlesztéssel* önálló fejezet foglalkozik (NMP 157—159.), amely helyzetértékelő bevezetésből, az önkormányzatok és a kormány viszonyával foglalkozó részből, a falukérdés kiemelt tárgyalásából, valamint a tervezett intézkedéseket összegző részből áll. Egészében — a részletes szövegelemzést mellőzve — sajnálattal állapíthatjuk meg, hogy a program fogalmilag zavaros, ötletszerű. Már a bevezetőben így szól: „a kormány *településpolitikájával* hozzá kíván járulni a túlzott területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez”. Elgondolkodtató az a deklaráció is, miszerint „csakis olyan terület- és településpolitikai gyakorlat lehet eredményes, amely a lakosság demokratikus részvételére és a társadalmi igazságosság elvére épül”. A programkészítők realizmusa, a felelőtlen ígéretések elkerülése jelenik meg akkor, amikor ezt olvassuk: „az elmaradott térségek felzárkóztatását a kulturális megújulás előmozdításával, az önerős fejlődés feltételeinek megteremtését szakértői közreműködéssel” támogatja a kormány. Mindemögött az a cél is ott lebeg, miszerint „új életet lehel a kistelepülésekbe”. Ezeket, s az itt fel nem sorolt (egyenként feltétlenül helyeselhető) célokat, valamint a program más részeiből korábban kiemelteteket fogja vélhetően majd átfogó törvényi keretbe az „új építési törvény (!?), amely komplex módon rendelkezik a terület- és településfejlesztésről”, s több más intézkedés, program, jogszabály (például a „csírájában már kialakult” foglalkoztatáspolitikai modell).

A programrész még a vonzó jövőkép felvázolására is vállalkozik: „hosszú távon az egyenlőtlenségek eltűnnek és fölelevenednek az egyes tájak sajátosságában rejlő különbségek” — úgy legyen!

Nem kisigényű, tarka programcsomag. Hibájául talán csak az hozható fel, hogy nem tökéletesen körvonalazott a végrehajtás mikéntje és mibőlje, de talán ezekre a választ másutt kell keresni, s nem a programban.

Ez a lehetőség vezet át a minisztériumok jogállását meghatározó jogszabályok, illetve az önkormányzati törvény rövid elemzéséhez.

### *Minisztériumok hatás- és feladatkörei<sup>1</sup>*

A miniszterek feladat- és hatásköréről rendelkező kormányrendeletek tükrében a legszerteágazóbb befolyása a terület- és településfejlesztésre ma a Környezetvédelmi és Területfejlesztési, valamint a Belügyminisztériumnak van. Mielőtt ezeket kissé részletesebben vizsgálánk, érdemes utalni a többi tárca jogszabályokban megfogalmazandó feladataira.

A *Pénzügyminisztérium* — a gazdasági folyamatok egészének figyelemmel kísérésén és elemzésén belül — a gazdaságpolitikai program (ennek vélhetően részei a lehetséges *regionális programok*) költségvetési kapcsolódásainak tervezéséért, a hosszútávú gazdasági előrejelzéséért, a gazdasági stratégiai javaslatok elkészítéséért felelős. Az önkormányzatok működésére a költségvetési szerepvállalás mellett az adók (köztük a helyi adók) központi szabályozásán keresztül gyakorol — a dolog természetéből adódóan aligha bagatellizálható — hatást. A *közlekedési, hírközlési és vízügyi tárca*, „figyelembe véve a területi- és településfejlesztési tervekben foglaltakat is”, irányítja a közlekedési és hírközlési hálózatok fejlesztését. A *munkaügyi miniszter* foglalkoztatáspolitikai feladatai kapcsolódnak legközvetlenebbül a területi folyamatokhoz, ezen belül kiemelt figyelmet érdemel a Foglalkoztatási Alap tervezése és kezelése. A *földművelési miniszter* feladatai közül talán azt érdemes kiemelni, hogy „ellátja a falvak mezőgazdasági kultúrája fejlesztésével összefüggő feladatokat”. E tárca a hagyományos gazdája a „területi” ügyekhez kapcsolódó földmérési, térképészeti és távérzékelési feladatoknak.

A legmeglepőbb — a távoli múltból véletlenül ittfeledettnek tűnő — feladatmeghatározást az *ipari és kereskedelmi minisztérium* esetében találjuk: „kidolgozza a *termelőerők területi elhelyezésére* (!?), az idegenforgalom területi fejlesztésére és ezek megvalósításához szükséges eszközrendszerre vonatkozó javaslatait”. Ez, adott megfogalmazásban olyan horderejű feladat, ami húsz-harminc évvel ezelőtt szinte a szocialista területfejlesztési politikát magát jelentette, ma azonban — s ezzel alig mondok valamit — nem vehető komolyan, vagy ha igen, akkor a piacgazdaságra való áttérés lényegét értem félre.

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati feladatokat a jogszabályok lényegében a *Belügyminisztériumhoz* telepítik, mégpedig a jogi-igazgatási típusú feladatkörön messze túlnyúlva. Ezt legeggyértelműbben az jelzi, hogy a miniszter „összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő *településfejlesztés*, valamint a megyei önkormányzatok működésével összefüggő *fejlesztés, tervezés és gazdálkodás kormányzati* feladatait<sup>2</sup>. Ezen túlmenően részletekbe menő hatáskör (a PM-mel részben megosztva) fogalmazódik meg itt az önkormányzatok gazdálkodásának egésze kapcsán. Közreműködői feladat vár a BM-re „az ágazati fejlesztés-

tési programok helyi önkormányzatokat érintő részeinek kidolgozásában". A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek között található a Magyar Közigazgatási Intézet.

A területfejlesztés, a *kormányzati regionális politika* szempontjából a legfigyelemreméltóbb feladattelepítés a *Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium* hatáskörében található. E tárca a környezetvédelem, a területfejlesztés és az építésügy deklarált gazdája, felelőse. A vonatkozó kormányrendelet 4. paragrafus részletezi a miniszter területfejlesztési feladatait, amiből külön kiemelés érdemel az, hogy a miniszter „irányítja, szervezi és ellenőrzi az elmaradott térségekre, válságövezetekre, kiemelt üdülőövezetekre, határmenti területekre és más sajátos térségekre vonatkozó fejlesztési programok kidolgozását, a végrehajtásukkal összefüggő központi feladatok teljesítését és az e célt szolgáló anyagi eszközök felhasználását”, valamint az, hogy „összehangolja az országos és a térségi (regionális) jelentőségű *területfejlesztési feladatokat*, (...) közérdekű munkák megvalósítását”. A kormányrendelet a *területrendezést* (térségi és településrendezést), a területfejlesztési feladatoktól elválasztva, az *építésügyhöz* sorolja. A jogszabály e tevékenységet műszaki-ökológiai-esztétikai tartalommal azonosítja, említést tesz „országos és regionális jelentőségű területrendezési koncepciókról és tervekről”. A minisztert ágazatközi koordinációs feladatai ellátása során *Országos Területfejlesztési Tanács* segíti (majd), egyes feladatait az irányítása alatt álló területi szervek útján látja el, meghatározza az „önkormányzati hivatal hatáskörébe tartozó környezetvédelmi, területfejlesztési, építésügyi feladatok ellátásához szükséges szakmai szabályokat”, „dönt a rendelkezésére álló központi források, pénzalapok elosztásáról, támogatások odaítéléséről és ellenőrzi azok felhasználását”.

A kormányzati feladatmegosztás értelmezéséhez érdemes kissé a múltba tekinteni. *A hazai területfejlesztési politika története tárcaharcok története*. A beavatottak, a résztvevők bizonyára emlékeznek az apróbb-nagyobb szakmai kérdések körüli vitákra, a részpolitika tartalmának belső megosztó dimenzióira (területfejlesztés-településfejlesztés, területfejlesztés-területrendezés stb.), amelyek végül is így-úgy — konszenzussal, hatalmi-politikai szóval, bírósági ítéletekkel — „megoldódtak”. A szakmai erők összefogása szempontjából végül is jó irányba tett lépésnek tekintetem — a tiszavirágéletűnek bizonyult — erőösszpontosítást, az ÉVM megszűnte után a polgári karakterének erősítésére törekvő Belügyminisztériumon belül (1988). A mai kormánystruktúrában egy másfajta „házasság” összehozása célozhat újabb szintézist — a területfejlesztés és a környezetvédelem összekapcsolása. Szakmailag ez is indokolható, íróasztal mellett is kitalálható megoldás, úgy azonban működésképtelen, ha a területfejlesztés igazán fajsúlyos szereplői, oldalai más minisztériumok önálló racionalitás és érdekek szerint működő szervezetéhez kapcsolódnak (gazdasági, pénzügyi oldal — PM; önkormányzati, településfejlesztési oldal — BM). E struktúra a területfejlesztési politika kormányzati irányítását a folyamatos koordináció helybejárásává teszi, s végül is csekély garanciát csak arra ígér, hogy megjelenjék benne — egymást persze folytonosan ki is oltva, megcsonkítva — a fináncracionális, a jogi-közigazgatási optika, a környezetvédő-építészeti hevület, csak épp *a regionális szemlélet*, *a területfejlesztési racionalitás* marad igazi gazda, s nyomásgyakorló erő nélkül. S ez nem védhető ki semmifajta egyéni elkötelezettséggel, szakmai felkészültséggel, erőn felüli hivatali munkával.

Az állami, kormányzati modell kialakítása során — lásd a közelmúlt hazai alkotmányozási folyamatát — két analógia mindig kéznél van: a történeti és a nemzetközi. A regionális politika

esetében — lévén szó a modern államokhoz kapcsolódó részpolitikáról — a távolabbi hazai tradíciók alig nyújtanak kapaszkodót (más a helyzet az önkormányzatiság esetében, de itt most a kormányzati irányításra gondolok.) A nemzetközi tapasztalatok szóba jöhetnek, sajnos azonban a konkrét megoldás szempontjából kevés hozadékkal — ez esetben ugyanis szinte az „ahány ház, annyi szokás” esetével állunk szemben.<sup>3</sup> Így, ha egy pillanatra megfontolatlanul el is tekintenénk attól, hogy a fejlett országokban szinte minden lényeges politikai, társadalmi, gazdasági feltétel alapvetően különbözik a hazaitól, egyetlen vitathatatlan modell aligha emelhető ki a sokféle megoldás közül. Az talán figyelmet érdemel, hogy — a citált munka szerint — a sorra vett 15 ország közül 14-ben *egy vagy két fajsúlyos kormány szerv* a „gazda”, csupán Hollandia a kivétel, ahol négy minisztérium is érintett. Bármennyire sajnálatos lehet, de a „német modell” ma könnyen aligha másolható példa — hisz mind az egységes NSZK, mind Ausztria, mind Svájc szövetségi államberendezkedésű, azaz széles hatáskörű „regionális” egységekből épül fel. A legfigyelemreméltóbbnak — az egypólusú reálszerveződés (lásd Budapest, illetve Párizs szerepét) hasonlósága okán — a francia modell látszik, ahol egyetlen tárcaközi szerv (az ún. DATAR) a regionális politika kormányzati felelőse. Mindezzel együtt — tudatában a létező megoldásoknak — a regionális politika, a területfejlesztés mai hazai kormányzati struktúráját sajnos csak a *konkrét hazai feltételek* alapján érdemes újragondolni.

### Az önkormányzatokról

Az önkormányzati törvény<sup>4</sup> a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzatát a feladat- és hatáskörébe tartozó *helyi érdekű közügyekben* jogosítja fel önálló eljárásra (I./1. paragrafus). A helyi közszolgáltatások körébe utalja a településfejlesztést és a településrendezést is (II./8. paragrafus), ugyanakkor (96. paragrafus) a belügyminiszter hatáskörébe utalja, hogy „összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, valamint a megyei önkormányzatok működésével összefüggő fejlesztés, szervezés és gazdálkodás kormányzati feladatait”. Ez abból a logikából következik, hogy a kormányzatban a BM a településfejlesztés (a településrendezés, a területfejlesztés) fő felelőse. A kormányzati struktúra szeptemberi elrendezésekor a helyzet aztán másként alakult, ami törvényben garantált ellentmondást szül a PM, a BM és a KTM között, az utóbbtól például lényegében elválasztja a területfejlesztés új, legfontosabbnak ítélt szereplőit, az önkormányzatokat, s a területfejlesztés pénzügyi tervezését. E feszültség, ellentmondás persze jótékony következményekkel is jár; feloldó munkát biztosít a kormányzati szerveknek, új intézményrendszer „kitalálására” szorítja őket. (A legegyszerűbb megoldás iránya: a helyi és területi önkormányzatok „mellé” dekoncentrált területfejlesztési miniszteriális részlegek [= új státuszok] létrehozása.)

Nincs mód arra, hogy — a kormányprogramban oly sok szép feladattal megtisztelt — önkormányzatok gazdasági mozgásteréről érdemben nyilatkozzam. Közismert, hogy az önkormányzati törvény parlamenti vitája kapcsán is ez volt a legélesebb ütközőpont, ugyanez a téma a közeli hetekben várhatóan ugyancsak élénkséget visz majd az országgyűlésbe, de az igazi „élénkség” a jövő évben várható, amikor maguk az önkormányzatok lesznek kénytelenek szembesülni gazdasági lehetőségeikkel.

Az önkormányzatok jövő évi gazdálkodásának keretei kialakulóban vannak<sup>5</sup>, ennek részletei vel itt nem foglalkozom. Egyetlen lényeges elem azonban kiemelésre kívánkozik: a központi

pénzügyi elképzelések — indokoltan — lényegében egyetlen célt tartalmaznak, az önkormányzatok *működőképességének* fenntartására való törekvést. Ehhez próbálja a kormányzat igazítani a lehetséges eszközöket (normatív támogatás, megosztott adóbevételek, helyi adók, céltámogatások stb.). Ennek, a körülmények szorításában aligha kritizálható célnak minden más szempont alárendelődik, így a — szóba jöhető — területi közelítési cél is. S épp ennek kapcsán érhető tetten legnyilvánvalóbban az a kormányzati megosztottságból fakadó feszültség, amelyet az előzőekben már érzékeltettem. A két minisztérium ugyanis egy laza „megjegyzéssel” (i. m. 20. oldal) így passzolja át a problémát a partnernek: „a területi kiegyenlítést külön pénzalap szolgálja, ennek rendszerét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium dolgozza ki, összhangban a területfejlesztés komplex eszközszerével.”

Ezután azon már persze meglepődni sem szabad, hogy egy másik előterjesztés<sup>6</sup> így fogalmaz: „Az anyag célja, hogy a *PM — mint a területfejlesztési politika finanszírozásának és eszközszerének kormányzati felelőse* — segítse a hároméves kormányprogram, illetve az éves nép-gazdasági program vonatkozó részeinek megalapozását”. Ilyenkor szokott aztán kiderülni, hogy tulajdonképpen mindenért a „tudósok”, a háttérintézményekben lábukat lóbálók a felelősök (hogy egy politikailag viszonylag semleges csoportot említsek).

A területfejlesztés kormányzati irányításának zavarait jól jelzi az az aprócska tény is, hogy az elmúlt őszen két parlamenti interpelláció is foglalkozott az egyik legfeszítőbb regionális problémáival, a térségi elmaradottsággal (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, illetve általában az elmaradott térségek kapcsán), s mindkettőt a *miniszterelnöknek* címezték (az talán csak a véletlen (?) műve, hogy helyettesként a belügyminiszter adta meg a választ, nem a „kiegyenlítésért” és a „komplex eszközszerért” felelős környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter, vagy a pénzügyminiszter).

### Az új feltételek

Az irányítási rendszer előbb sorra vett elemei, a megfogalmazott célok, eszközök maguk is a regionális politika feltételrendszeréhez tartoznak, s nem választhatók el a reálfolyamatokban észlelhető változásoktól. Az igazi kérdés azonban az, hogy milyen aktuális vagy távlatos társadalmi probléma, folyamat kedvező irányú befolyásolására akarjuk és tudjuk az irányítási eszközöket használni. Időigényes, kollektív szellemi erőfeszítést kívánó — s ha a területfejlesztés megújulási szándéka vezeti az illetékeseket<sup>7</sup>, aligha megtakarítható — munka eredménye lehet csak egy valóban alapos helyzetértékelés, ami helyett itt csak néhány — igaz általam a leglényegesebbnek ítélt — alapkérdés felvetése a célom.

Úgy gondolom, hogy a területfejlesztési politikának ugyanazon két problémakörre kell ma (és az évtized első felében) koncentrálnia, amire a politika, a társadalom egészének is. Ez a *válság és a rendszerváltozás* tartalma, viszonya, „kezelése”.

Már a bevezetőben utaltam a válság és a rendszerváltozás regionalizmusának sajátos ellentmondásosságára. Ezt továbbgondolva, talán első hallásra meglepő következtetések adódnak, amelyek alapjaiban befolyásolják a területfejlesztési politika tartalmát.

Ha a közelmúlt területi folyamatait vizsgáljuk, egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a válság (a foglalkoztatásban, a gazdasági versenyképességben, az életkörülményekben), amely jellem-

zően lokális gócból indult, majd regionálissá terebélyesedett (lásd az elmaradott és a depressziós területeket), lassan teljeskörűvé válik, országossá mélyül, amiből alig marad ki akár egyetlen szeglete, települése is az országnak; *csökken a válság térben korlátozott, regionális karaktere.*

E folyamat talán leglátványosabb indikátora a *munkanélküliség* szétterülése.

1990 május óta már országosan is felülmúlja a regisztrált álláskereső száma a munkahelykínálatot, az év szeptemberében már csak négy megyében nagyobb a mennyiségi munkahelykínálat a keresletnél (s a térbeli kör napról napra szűkül, s a jövő évi előrejelzések szerint biztosan teljesen elsötétül az ország). Míg 1987–89 között még értelmezhető volt „szabolcsi” problémaként a helyzet, ma szó nincs ilyenfajta regionalizmusról (1. ábra). Még nyilvánvalóbb ez a tendencia, ha a két legkritikusabb helyzetű foglalkozási csoportot — a segédmunkásokat és a szellemi foglalkozásúakat — tekintjük, az utóbbiak esetében már a nyáron is csak a fővárosban volt valamelyest reális az esély az újraelhelyezkedésre (2. ábra). A munkanélküliség ebből következően nem kezelhető regionális eszközrendszerrel; szükség van ugyan „dekoncentrált” foglalkoztatási központokra, de ezekre *mindenütt.*

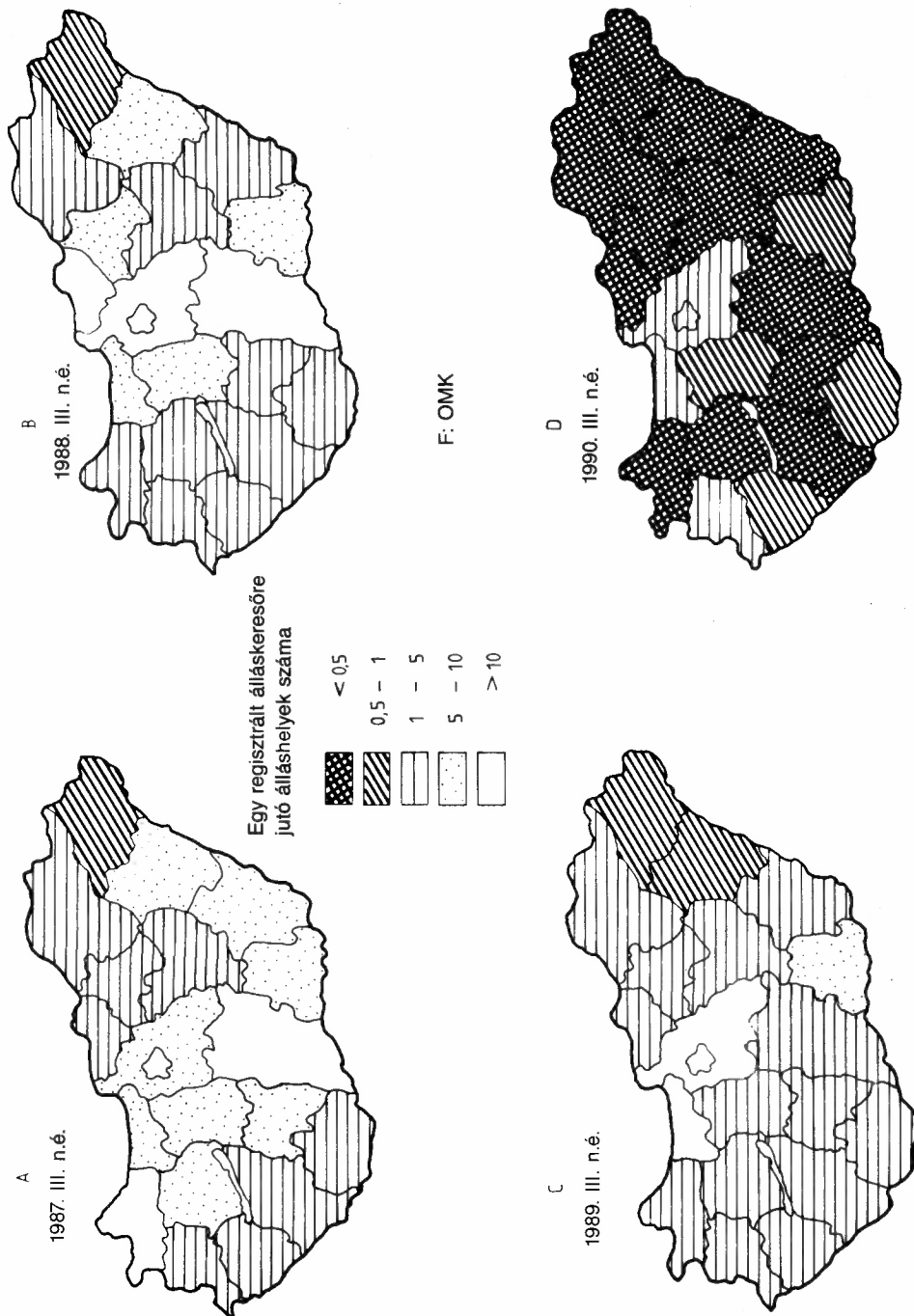
Teljesen hasonló — a munkanélküliséggel részben összefüggő — tendencia érvényesül a lakosság anyagi helyzetében. Az infláció nem regionalizálódik, a hajléktalanság csak látszólag fővárosi gond, a kistelepülések időskorú népességén önmagában — a nyugdíjak értékmegőrzése nélkül, — semmilyen helyi kezdeményezés igazából nem segít. 1989-ben már csak a fővárosban volt nagyobb — az OTP-nél számontartott — lakossági betétállomány a hiteleknel, azaz az eladósodottság lényegében ugyancsak országos jelenség<sup>8</sup>. A válság, az elszegényedés mértékében persze mérhető különbségek vannak, de ezek már tömegesen a „létminimum alatti” különbségek.

A *rendszerváltozás* (a maga legszélesebb értelmében) az elmúlt rendszer látens, elfedett (az eladósodás árán finanszírozott) átfogó válságára adott válasz, mégpedig — a fentiekben említett — nyílt és tömeges válságjelenségek közepette. Ha a rendszerváltozás legfontosabb elemeit tekintjük, a fentiekkel épp ellentétes tendencia látszik kirajzolódni.

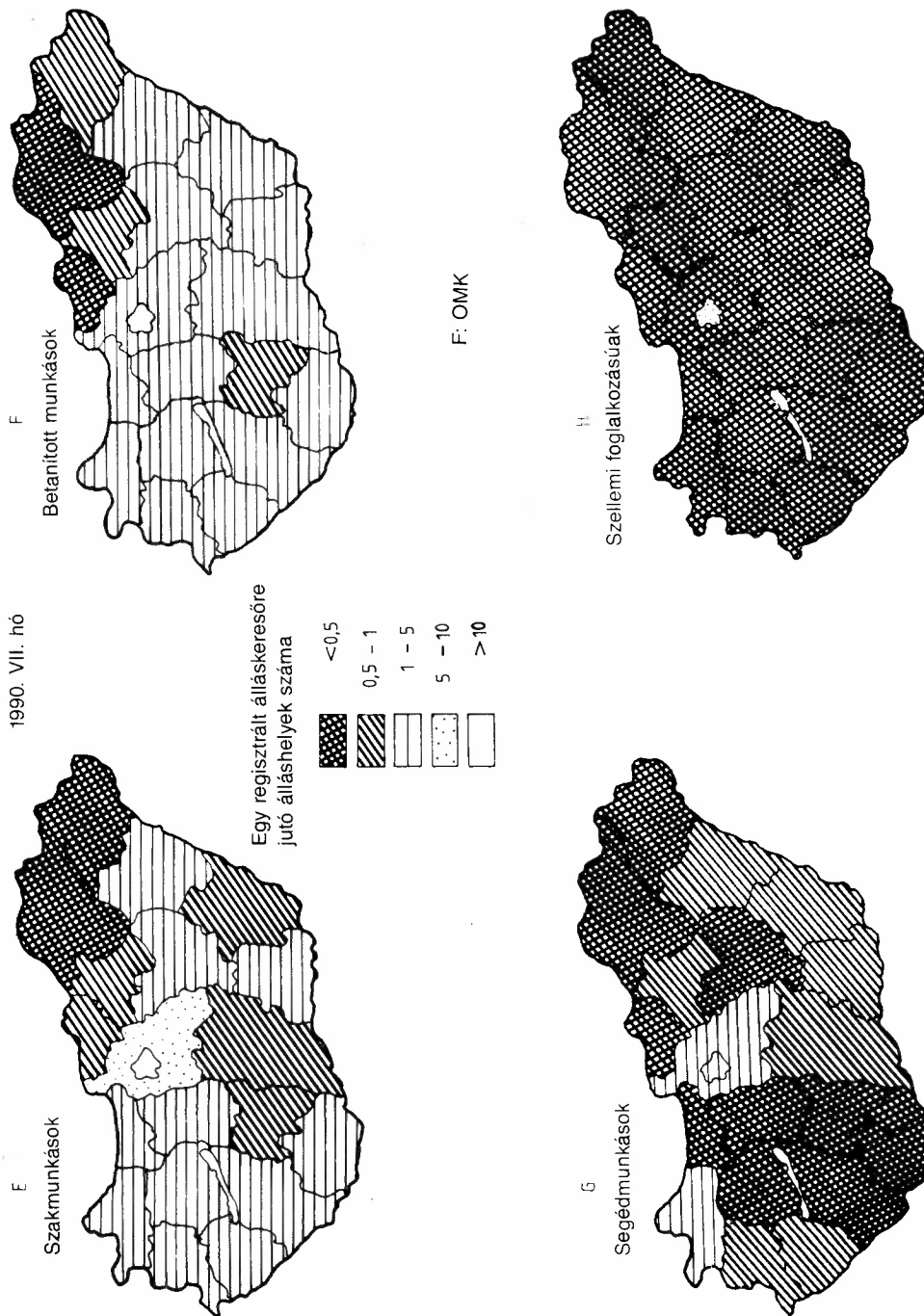
A politikai rendszerváltozás erős regionalizmusát, települési tagozódását mindkét választás, de különösképp az önkormányzati, világossá tette, a „kettős” nemet mondó városi eredmények, s a lényegében a (helyi) közelmúltat a személyeken, vezetőkön keresztül szinte rehabilitáló falusi végeredmények dualizmusával.

A piacgazdaság uralkodó fogalma, a *vállalkozás* — már a nyolcvanas évek kisvállalkozási kísérlete is egyértelműen jelezte ezt — a piachoz, az infrastrukturális adottságokhoz, a szellemi tőkéhez és a látens lakossági pénztőkéhez kötődve, és ezekkel az adottságokkal rendelkező térségekben indul, s szétterjedésének nálunk erősek a térbeli gátjai. (1982–88 között az új kisvállalkozások közel fele a fővárosban és agglomerációjában alakult.) Közel kétharmados fővárosi arányt jeleznek a *vegyesvállalatokról* rendelkezésre álló információk<sup>9</sup>. A gazdasági rendszerváltozás egyik leghangsúlyosabb momentuma, a *privatizáció*, „tárgyához”, az államosított vagyonghoz kötődve ugyancsak kifejezetten városi jelenségként fog jelentkezni, regionálisan jóval nagyobb mértékben érinti a relatíve fejlettnak minősülő országrészeket, mint a tágan értelmezett perifériát.





1. ÁBRA



2. ÁBRA

E folyamatok eredményeként a gazdaságot térben ezidáig megosztó legfontosabb jegyek (ágazati szerkezet, üzemméret, szervezeti önállóság illetve függés) mellé a tulajdonforma szerinti differenciáltság társul, teljesen új, regionális politikai szempontból átgondolást érdemlő dimenzióként. (Ennek — más vonatkozásban — ugyancsak a témakörbe tartozó, már létező példái az oktatási rendszer állami [önkormányzati], magán, egyházi tulajdonban levő egységei, ami már ma is sajátosan „bonyolítja” az önkormányzati finanszírozás sémáját.)

Mindezek a jelek arra utalnak, hogy épp az átfogónak vélt *rendszerváltozás válik regionálisan erősen determinált* folyamatá, mégpedig olyan térszerkezetben, hogy a legkevesebb hozadékra épp a területi politika hagyományos célterületei, az elmaradott térségek s a kistelepülések számíthatnak.

Bár természetesen sok a modellszerű, leegyszerűsítő elem a válság és a rendszerváltozás ilyen szembeállításában, ha igaz, hogy a regionális meghatározottság az utóbbiban erősnek látszik, nem teljesen művi a kérdés: a közeljövőben nem inkább a *rendszerváltozás gazdasági elemei kívánnak elsődleges regionális politikai figyelmet*, mintsem a válságjelenségek regionális „kezelése”?

### *Regionális politika új feltételek között*

A fenti kérdésre többfajta válasz adható:

A., *Lényegében nincs szükség területfejlesztési politikára*, mert a válság országos, a mértékekben meglévő különbségek, még a legnagyobb feszültségek csökkentésére (erőforrások híján) sincs mód, másrészt nincsenek „rendszerváltozás-konform” eszközök, módszerek a privatizáció, a vállalkozások „településének” befolyásolására.

B., Bár a gazdasági rendszerváltozáshoz kapcsolódó gyökeres változások várhatóan valóban regionálisan erősen determináltak, ezekre hatni mód nincs, így hagyjuk, hogy végbemenjen a folyamat (privatizáljunk, legyen itt a külföldi tőke, várjuk ki, mire mennek az önkormányzatok), s a végeredményül kapott, új „térképet” ezt követően próbáljuk valahogy alakítani, tagoltságát csökkenteni. A területfejlesztési politika *elsődlegesen „válságkezelő”* karakterű legyen fő partnereit a *szociálpolitikában*, és a foglalkoztatáspolitikában keresse. E modell főszereplői a (normatív) kormányzati pénzeszközökkel akár erőn felül megtámogatott önkormányzatok legyenek.

C., Valahogy próbáljunk menetközben is *hatni a gazdasági rendszerváltozás folyamatára regionális politikai eszközökkel* is, ez legyen rövid távon a fő cselekvési irány.

D., A területfejlesztési politika *mind a válságkezelésben, mind a rendszerváltozás* (struktúra-átalakítás, piacosítás) „*menedzselésében*” legyen aktív szereplő.

A magyar területfejlesztési politika jelenlegi kormányzati intézményrendszere, a felhalmozódott ismeretek, tapasztalatok bázisán egyaránt *alkalmas* mind a négy válasz szerinti működésre, s egyaránt *alkalmatlan* bármely séma szerinti működésre.

A szisztéma az A., alternatívára (nincs szükség területi politikára) a legalkalmasabb, jórészt az előzőekben említett beépített működésképtelenség okán. Ugyancsak az A., alternatíva „megvalósítására” a legalkalmatlanabb, hisz rendszere kiépült, amit fék híján akkor is működtet a szent bürokrácia motorja, ha nincs is rá szükség.

A szisztéma a D., válaszra (kétféleképpen álló, aktív és válsághelyrehozható) is alkalmas, ennek minden eszköze „ki van találva”: ismerjük a pénzügyi redistribúció eszközeit, területi „Alapok” sokaságát konstruáltuk, ismerjük a legkorszerűbb nyugati regionális politikai eszközrendszer (speciális területi szabályozók alkalmazása, regionális bankok, regionális fejlesztő szervezetek, rt-k, kft-k már nálunk is vannak), tudjuk, hogy szemléleti fordulatra, „alulról építkezésre”, önszerveződésre van szükség, létrejöttek az önkormányzatok. Persze mindegyik alkalmatlan is a rendszer, mert mindezek az eszközök csak elvben ismertek, elvben léteznek, a valóságban — különböző okok miatt — még egyik sem működik. (A B., és C., válasz közbülső eset, ezekre értelemszerűen alkalmazhatók a két alapséma elemei.)

A B—D., alternatív válaszok mindegyike a *mai kormányzati irányítási rendszer átgondolását is igényli*, mégpedig a (szellemi) erő koncentrációja irányában. Elfogadhatatlan, hogy miközben a területfejlesztés „komplexitásáról” szónokolunk, a szervezetrendszerben mindent elkövetünk arra, hogy épp az ellenkezője, a széttagoltság, az ellenérdekeltség érvényesüljön.

Nagyon konkrétan is megfogalmazható, mire gondolok: a regionális politika (= terület- és településfejlesztés, területrendezés együtt) *egységes kormányzati irányítási szervét* kell létrehozni, amely egyaránt és egy helyen alkalmas a nagytérségi, makroregionális problémák megoldására, az önkormányzatok mint a helyi településfejlesztés gazdái támogatására, kiszolgálására, az összes szóba jöhető új piaci szereplő területi, települési információval való ellátására, orientálására.

Az intézménynek végre világosan meg kellene jelenítenie a területfejlesztés, a regionális politika lényegét, tartalmát, célját — ebben az értelemben *szellemi és szervezeti integráló központként* kellene működnie.

Ennek a kormányzati szervnek a következő, egymással is összekapcsolódó alapvető funkciókat kell ellátnia:

- a) Folyamatos területi, települési információgyűjtés és elemzés minden lényeges társadalmi-gazdasági jelenségről (ez ma az egyik leggyengébb pont).
- b) Az általános és ágazati jogi és gazdasági szabályozás területi, települési szempontú kontrollja (előzetes és utólagos hatásvizsgálata) és a speciális területi szabályozási munkálatok végzése.
- c) *Regionális fejlesztési programok* kidolgozása, működtetése, ha abban a kormányzat szerepet vállal.
- d) *Kapcsolattartás*, a kormányzat képviselője az önkormányzatokkal (azok szövetségeivel), a piaci szereplőkkel (azok törvényben adott jogai, önállóságuk korlátozása nélkül).

A kormányzati irányítás szintjén folyó munka ilyen irányú átalakítását elengedhetetlennek tartom ahhoz, hogy bármifajta esélyünk legyen a regionális folyamatok kedvező irányú befolyásolására. Az ennek megfelelő szervezet és a funkciók *részleteikben* is meghatározhatók. (Ezzel együtt az előzőekben elsőként említett választ — „nincs szükség kormányzati szintű területi politikára” — sem tartom eleve abszurdnak, hisz akkor magát a valóságot tartanám annak, s a kormányzaton kívüli szereplőket eleve cselekvőképtelennek.)

Válaszra természetesen — az irányítási megoldásoktól függetlenül is — számos szakmai alapkérdés vár. Ha nincs területfejlesztési politika, hogyan kerülhetjük el, hogy az ország földrajzi karakterét tekintve is „latin-amerikanizálódjék”? (E kontinens országai mutatják a legszembetűnőbb példákat a vízfej nagyvárosok és a periféria szélsőséges dualizmusára.) Mit kezdjünk

azzal a magunk konstruálta — a korábbi legnagyobb feszültséget fejtetőre állítva újratermelő — ellentmondással, hogy mindent a *helyi* önkormányzatokkal akarunk megoldani, miközben a reálfolyamatok jellemzően *térségileg* szerveződnek (a „fejtetőreállítás” abban van, hogy így az irányítás a legfontosabb reálszerveződési szint alá került, míg korábban, az erős központosítás idején, messze felette volt). Ha nincs regionális politika, elkerülhető-e, hogy felrobbanjon az ország nyugat-keleti megosztottságának egyre hangosabban ketyegő regionális bombája? Végre komolyan át kellene gondolnunk a regionális vállalkozásélénkítés kérdéskörét is.

E kérdések mögött a leghétköznapibb tapasztalatok, feszültségek, ütközések sorozata áll. Ha jól belegondolunk, a rendszerváltozást előkészítő viszonylag tömeges társadalmi mozgások is ugyanezen „szakmai” körben gyökereztek (környezetvédelmi, településvédő mozgalmak, a korábbi településpolitika terebélyes kritikája). A „vidék” lázadása az állampárt szétverésének is egyik meghatározó eleme volt, a települési kötődés a pártok egyik fő szerveződési vonala. Ebben az értelemben a területi problémák megoldása sok tekintetben explicit politikai kérdés is, s a *társadalom remélt konszolidációjának is lényeges feltétele*. Elsősorban ezért — s nem az áhított kormányzati, párt és szakmai sikerekért — a jelenleginél sokkal felelősebb, alaposabb átgondolást, s cselekvést igényelnek.

Végül még egyetlen dolgot kell említenem. A fenti kérdésekre — s még sok-sok más, legalább ilyen súlyú problémára — csak akkor találhatunk választ, ha a *regionális kutatás* (mint az irányítási rendszer része, támasza is) szembenéz a saját múltjával, s levonja a következtetéseket. Abban ugyanis, hogy a kormányprogram nem egy kitétele rendkívül felszínes, hogy megújítás címén egy sok vonatkozásban működésképtelen kormányzati struktúra jött létre, felelőssége van a tudomány hatástalanságának, az egymás között körözött papirosainknak („publikációk”), a teljesen csődbevitt *szakemberképzésnek* is. Ez utóbbi, látszólag melléktényező, ráadásul nemcsak a tudományra, hanem a területfejlesztés egészének helyzetére is alapvető befolyást gyakorol, olyannyira, hogy akár a regionális politika előzőekben felsorolt kormányzati szervének feladatai közé is kívánkozik, különös figyelemmel az önkormányzatok szakemberigényére.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> *Magyar Közlöny*, 91. (1990. szeptember 15.)
- <sup>2</sup> Szó szerinti átvétel az önkormányzati törvényből.
- <sup>3</sup> Egy friss áttekintés 15 nyugat-európai ország példáján *kilencféle* megoldást mutat be a regionális fejlesztésért felelős kormányzati szervek közötti munkamegosztásra (Horváth Gy. [1989] *A regionális gazdaságszervezés fejlődése és intézményei*, MTA RKK, Pécs, 68.).
- <sup>4</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról *Magyar Közlöny*, 80. (1990. augusztus 14.)
- <sup>5</sup> Lásd: PM-BM: *Tájékoztató az önkormányzati gazdálkodás tervezett 1991. évi szabályozórendszeréről*, Budapest, 1990. október 30.
- <sup>6</sup> PM Önkormányzati és Területfejlesztési Főosztály: *Áttekintés a kormányzat terület- és településpolitikai céljait szolgáló eszközzendréről. Javaslat a továbbfejlesztésre*, Budapest, 1990. október 10.
- <sup>7</sup> Ha igenlő a válasz Lackó L. kérdésére: Kell-e új területi politika? (*Figyelő*, 1990. szeptember 6.)
- <sup>8</sup> Lengyel I. közlése.
- <sup>9</sup> Klekner P. (1990) *Végyesvállalatok magyarországi terjedése*, OT TGI, Budapest, 40.



*Csákánydoroszló ablakaiból nemrég látszottak a határőrtornyok... A Szentgotthárd—Körmend út (ősi útvonal) mentén kihasználva e városok közelségét (ingázás), a tanácsai székhely-voltából fakadó előnyöket. Csákánydoroszló elérte a tisztas szocialista jólét falusi szintjét — bizonyosan nem kevés munkával, kétlaki életmóddal, élve a megvalósult szocializmus nyújtotta kikapukkal.*