

VÁLASZÚT ELŐTT A REGIONÁLIS POLITIKA

Horváth Gyula

1. A keynesiánus eszmerendszer baloldali áramlatához tartozó *Káldor Miklós* 1970-ben a Skót Közgazdasági Társaság 5. közgyűlésén *The Case for Regional Policies* címmel tartott előadást. A brit konzervatív erők időleges előretörése idején a szigetország alulfejlett régiójában a regionális politika szükségességét magyarázta felszólalásában. Gondolatmenete a kumulációs elvre épült. Eszerint egyes tevékenységek, régiók és országok mind jobb és jobb helyzetbe kerülnek, miközben mások pozíciói és lehetőségei egyre inkább romlanak. E folyamatok pedig — amelyek a feltételezett egyensúlyi helyzetektől való elsodródással jellemezhetők — gazdaságpolitikai reagálást, alkalmas eszközöket igényelnek.

A hetvenes évek legelejének, majd a 80-as évtizednek a tory kormánya — a jóléti állam horizontális újraelosztást biztosító intézményeinek korlátozását és leépítését szolgáló politikája részeként — szűkítette az állami regionális beavatkozások körét, újrafogalmazta az állami foglalkoztatási feladatokat a gazdaság piaci szerkezete erősítésének érdekében. A monetarista és szabadpiaci gazdaságpolitika — a neoliberais makroökonómia elvei alapján — a regionális fejlesztési kiadásokat drasztikusan megnyírta, közel felére csökkentette, a támogatandó térségek népességének aránya a korábbi 47%-ról 28%-ra csökkent. Hasonló regionális politikai fordulatok játszódtak le más liberális-konzervatív kormányzatok hatalomra jutása után is. *E kormányzatok gazdaságpolitikai orientációja, a követendő közgazdasági irányzatok, az állam szerepéről vallott felfogások módosították a regionális politikák formáját, tartalmát és intézményi rendszerét (1. táblázat).*

1. TÁBLÁZAT

Pártpolitikák és regionális politikák

	KONZERVATÍV- LIBERÁLIS	SZOCIALISTA- SZOCIÁLDEMOKRATA
POLITIKAI IDEOLÓGIA ÉS GAZDASÁGFILOZÓFIA	Szabad piac, gazdasági liberalizmus, monetáris kontroll, állami feladatok újrafogalmazása	Új-keynesiánus gazdaságpolitika, széleskörű szociális programok
A REGIONÁLIS PROBLÉMÁK FELFOGÁSA	Mikro gazdasági; oka a helyi eredménytelenség és a társadalmi, gazdasági rugalmatlanság	Strukturális; oka a tőkehiány
SZERKEZETÁTALAKÍTÁS MEGKÖZELÍTÉSE	Piacracionális alapok: a magánvállalkozások támogatása adó- és szabályozási eszközökkel; a munkaerőpiac deregulációja	Decentralizált beavatkozás, belső gazdasági megújulás, infrastruktúra-fejlesztés
A REGIONÁLIS POLITIKA FORMÁJA	Minimális és szelektív támogatás, a szabadpiac helyi formáinak (vállalkozási övezetek, fejlesztési társaságok) fejlesztése; gazdasági kényszerintézkedések lokális szinten, regionális magán-közösségi fejlesztés	Kiterjedt állami támogatások, regionális ügynökségek, a helyi kormányzatok átfogó beavatkozási lehetőségei a helyi gazdaságba

2. A neok Keynesiánus és a liberális hatalmi-politikai küzdelmek mellett a regionális politikák módosulására, újrafogalmazására objektív gazdasági-szerkezeti változások is hatással voltak.

A fordista—taylorista tömegtermelésen nyugvó monopolista felhalmozás növekedési szakaszát a fejlett ipari államokban a differenciált piac húzóerejére építő, decentralizációs korszak váltotta fel. A monopolizálódás, a vállalati struktúra koncentrációs tendenciái megfordultak, gyarapodott a kisvállalkozások száma. A vállalati struktúra koncentrációjának megtorpanása mérsékelte az állami gazdaságpolitika közvetlen beavatkozási lehetőségét. Mivel a tőke mellett az információ vált a gazdaság elsődleges stratégiai erőforrásává — ez utóbbiak a gazdaság piaci rendjében kevésbé monopolizálhatók —, szélesebb út nyílik a gazdaságba való bekapcsolódásra. A gazdaság decentralizációs irányú szerkezetváltozása, a társadalmi és az ezzel összefüggő kulturális és életmódbeli differenciálódás a politikai szerkezetet is módosította. A politikai struktúra decentralizálása a politikai regionalizmusban és a helyi társadalmak szabad szerveződésében öltött testet.

A posztindusztriális szakasz gazdaság- és társadalompolitikája hatással van a regionális politikákra is. A gazdasági növekedésre alapozott hagyományos területfejlesztési koncepciókat új programok kezdik felváltani. A regionális politika mind több eleme kapcsolódik a gazdasági szerkezet átalakításához.

A hagyományos és a szerkezetátalakítás-orientált regionális stratégiák jellemzőit a 2. és 3. táblázat illusztrálja.

2. TÁBLÁZAT

A hagyományos területfejlesztési politika jellemzői
(W. B. Stöhr 1989. alapján)

-
1. A mennyiségi növekedés uniformizált modellje
 2. A társadalmi-politikai és ökológiai minőségi tényezők hiánya
 3. Mobilitás- és tőkeorientáció
 4. A regionális források lefőlözése
 5. A vállalati funkciók térbeli átrendeződése
 6. Törekvés a régió kívüli tényezők megszerzésére
 7. A térbeli problémák áttelése a periférikus területekre
 8. A nagyméretű, energiaigényes rendszerek fejlesztése
 9. A gazdasági és a politikai döntéshozás dimenzióinak elkülönülése
 10. A regionális szabályozó képesség gyengülése, a helyi-regionális közösségek felbomlása
-

3. TÁBLÁZAT

Szerkezetátalakítás-orientált regionális stratégia

A szerkezetátalakítás formája	A regionális politika elsődleges tárgya
ÚJRAIPAROSÍTÁS (reindusztrializáció)	Csúcstechnológiai ipar, innovatív tevékenységek, K+F, technológiai transzferek, tudományos parkok (ÚJ HELYI GAZDASÁGOK)
IPARI ÁTALAKÍTÁS	A meglévő „érett” iparágak újraélesztése, piaci diverzifikáció
TERCIERIZÁLÓDÁS	A szolgáltatási szektor fejlesztése
MUNKAERŐÁTKÉPZÉS	Átképzőközpontok, felnőttoktatás, rugalmas foglalkoztatási rendszerek
INFRASTRUKTURÁLIS MEGÚJÍTÁS	A műszaki, az üzleti (marketing, tanácsadó szolgáltatás, informatika) és a szociális infrastruktúra fejlesztése
PÉNZÜGYI ÚJÁSZERVEZÉS	Regionális és lokális pénzpiacok szervezése, kockázati tőke, vállalkozásélénkítő alapok

A szakmai és politikai viták keresztüzében álló vélemények a regionális politika jövőjéről három jól elkülöníthető csoportba sorolhatók.

A regionális politika *visszaszorítását* valló nézeteken kívül a regionális politikát támadók két köre rajzolódik ki. Az egyik koncepció hívei a regionális politika *gyökeres reformja*, pozícióinak megerősítése mellett érvelnek. A hangsúlyt a hagyományos regionális politika revíziójára és megerősítésére helyezik, annak érdekében, hogy az képessé váljon az akut területi válságok felszámolására, a regresszív folyamatok visszafordítására. A regionális politika újraértékelt törekvéseinek a homlokterében továbbra is azok a célok állnak, amelyek pénzügyi támogatások révén igyekeznek a vállalkozókat olyan tevékenység folytatására ösztönözni, amit enélkül nem tennének meg az adott térségben. Kétségtelen annak a veszélye, hogy a regionális politika marginálissá válik.

E veszély viszont elhárítható, ha a vállalatoknak nyújtott ösztönzőkön kívül a gazdasági környezet komplex átalakítását is céljai között szerepelteti. Azaz a tartós kilábalás elengedhetetlen feltételei közé sorolja a magas színvonalú infrastruktúrát, az emberi erőforrásokat.

A regionális politika újrafogalmazásának harmadik irányzata az előbbinél is komplexebb megközelítést igényel. Olyan széles alapokon álló *regionális fejlesztési programok* kidolgozása mellett foglal állást, amelyeket regionális beruházási programok is alátámasztanak. Mindezek szorosan integrálódnak a közkiadások megtervezésének a folyamatába. Ennek az elképzelésnek a hívei tulajdonképpen a regionális szintű koordináció erősítésében, a központi és a helyi kormányzatok összehangolt programjaiban látják az igazi megoldást. A kormányzat szétagolt szerveinek, a különböző minisztériumoknak és hatóságoknak, a terület társadalmi-gazdasági folyamataira befolyást gyakorló intézményeknek regionális értelemben vett szétagoltságát kívánják felszámolni (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

Regionális politika jövője

Jellemzők	Hagyományos	Új
PROBLEMATIKUS RÉGIÓK	Kétpólusú: fejlett/fejletlen	Soktényezős (különböző regionális- strukturális gyengeségek)
ALAPSTRATÉGIA	Regionális növekedés	Regionális innováció
SZERVEZETI FORMA	Régióközi elosztás	Belső regionális erőforrások mozgósítása
A POLITIKA TÁRGYA	Tőke, anyag Mennyiségi növekedés Gyáripár	Információ, technológia Minőségi átalakulás Szolgáltatások, ágazatközi kapcsolatok
DINAMIKA	Tervek Kisszámú nagyvállalat Térben állandó problematikus régiók A növekedési pólusok stabil hálózata	Programok Sok kis- és középüzem Térben változó problematikus térségek Spontán helyi erőforrásmobilizáció

A törekvések kiteljesedése két dimenzióban követel meg változásokat. Egyrészt a központi kormányzat szintjén az egész gépezet olyan átalakítása szükséges, amely a gazdaságpolitikába és az államháztartás tervezésébe teljes komplexitásában képes integrálni a regionális tényező-

ket. Másrészt a régiók szintjén is szükséges az alkalmas politikai—adminisztratív keretek kialakítása. Az erőforrásallokáció prioritásainak meghatározása, a politika végrehajtásának koordinálása, *a feladatok komplexitását szervezetenként leképezni képes intézményrendszer* kialakítása kardinális jelentőségű.

3. A fejlett országok regionális politikáinak elemzéséből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az országok döntő többségében *regionális alapokon álló preferenciális segítségnyújtási rendszer* alakult ki, amely a munkaerőtöbblettel rendelkező térségek akut gondjainak *nem csak tüneti* jellegű megoldására hivatott. Annak ellenére, hogy a gazdaságpolitikák a nemzeti méretű gazdasági regeneráció feladataiból építkeznek, nem hagyják figyelmen kívül az országok adaptációs gondjainak térbeli vetületeit sem.

A központi kormányzatok átgondolták az intervenció, a tervezés és a struktúraátalakítás menedzselésének minden pozitív lehetőségét. Ma már nyilvánvaló, hogy a beavatkozások nélkül a növekedés vagy a foglalkoztatási mérleg régiók közötti diszparitásai nem tűntethetők el. A teljesen magára hagyott gazdaságról alkotott neoliberális elképzelés nemcsak a régi feszültségek enyhítését tenné lehetetlenné, hanem új, súlyos problémákat is okozna.

A gazdasági nehézségekkel küszködő területek *fejlesztésére* irányuló állami politika rendszerint a következő *szempontokat* veszi figyelembe.

a) Az eddigieknél *átfogóbb és komplexebb kritériumok alapján határozza meg a segítségre szoruló térségek körét*. Az alkalmazott kritériumrendszer az alapvető munkaerőpiaci jelzőszámok és a munkaerőforrások adatain kívül magába foglalja a gazdasági szerkezet és a vállalati szervezetrendszer alapvető jellemzőit, az innováció hordozóinak jellegét és csomópontjait, valamint a környezeti-helyi adottságok és értékek indikátorait is. Igen fontos kritérium: ahhoz, hogy valamely terület segélyezhetővé váljék, fel kell tudni mutatnia valamiféle gazdasági potenciálban jelentkező előnyt.

b) A regionális preferenciális támogatásoknak csak az lehet a célja, hogy elsődlegesen a munkahelyek növekedését, illetve a foglalkoztatási lehetőségek egyensúlyát teremtsék meg. *A regionális fejlesztési segélyeket rendszerint alávetik egy olyan korlátozásnak*, amely az álláshelyenkénti legmagasabb költségek meghatározásán alapul. Ha az álláshely egy meghatározott limitnél magasabb összeggel teremthető meg, nem folyósítják a támogatást. Általános tapasztalat, hogy nagymértékben növekedett a tercier szektor fejlesztésének segélyezése, valamint regionális technológiafejlesztési alapokat hoztak létre az innovációs lehetőségek kiterjesztésére, illetve az innovatív feltételekhez kapcsolódó munkaerő-képzés támogatására.

c) A regionális támogatások a *szelektivitás* elvén alapulnak. A világos és koherens értékelési rendszeren nyugvó átfogó szelekció a regionális és a kistérségi stratégiák összehangolását is elősegíti.

d) A regionális stratégiák végrehajtásának meghatározó elemei — a helyi és a regionális kormányzati szervek mellett — a különböző *fejlesztési ügynökségek és társaságok*. E fejlesztési szervezetek állami vagy vegyes finanszírozású intézmények, feladatuk a problematikus térségek társadalmi-gazdasági fejlesztési programjainak kidolgozása, pénzügyi támogatása, tanácsadás és információszolgáltatás (Belgiumban 7, az NSZK-ban 50, Hollandiában 5, Írországban szintén 5 fejlesztési társaság működik).

A központi kormányok politikájának alárendelt, vagy azoktól független regionális gazdaság-szervező, tanácsadó-menedzselő intézmények a régiók belső erőforrásainak feltárására, kon-

centrálására, az ott működő vállalatok eszközeinek, létszámának jobb kihasználására, mobilitásuk fokozására irányuló feladatokat látnak el. E sokfunkciójú (munkaerőközvetítés, átképzés, marketing—piackutatás, információs szolgáltatások stb.) intézmények — amelyek többsége kiterjedt külföldi fiókhálózattal is rendelkezik — fontos szerepet játszanak a strukturális átalakításokhoz szükséges tőkejavak régióba áramlásának szervezésében.

e) A regionális gazdasági szerkezetátalakítás állami költségvetésből finanszírozott tétéleit *parlamenti kontrollnak* vetik alá, rendszerint állandó parlamenti bizottság készíti elő a döntéseket, s a törvényben rögzített támogatási formák hosszabb időtávra biztos kalkulációs alapot jelentenek a gazdálkodó—vállalkozó szervezetek számára.

Az állami regionális politika irányváltozása érzékelhetően átalakította a *területfejlesztés pénzügyi—ösztönzési rendszerét* is. A regionális ösztönzési politika változásának egyik kiváltó oka az Európai Közösség országaiban a költségvetési kiadások csökkenése volt. Ennek következtében a hatékony regionális ösztönzés súlypontjai a korábbi automatikus megoldásokról a kizárólagos (diszkrecionális) ösztönzési formákra helyeződnek át. Ez utóbbi ösztönzési forma, lévén, hogy a támogatások szigorú kritériumok alapján, nem „ajándékozási” jelleggel történnek — az állami eszközök takarékos és hatékony felhasználását kényszeríti ki.

A regionális ösztönzés változásának másik vonása — és a hatékony regionális politika fontos vitakérdése — a regionális támogatási mechanizmusok *centralizálása* és *decentralizálása* közötti viszony alakulása. A korábbi központosított ösztönzési alapokat ma már az országok többségében *decentralizálták*. Annak ellenére, hogy sokhelyütt erős a központi szervek ellenállása — a helyi szervek intellektuális alkalmatlanságára hivatkozva — a decentralizálás további szélesítésével szemben, Spanyolország és Olaszország kivételével ma már a decentralizált ösztönzési alapok vannak túlsúlyban.

Az ösztönzési rendszer működésének harmadik lényeges vonása a regionális politika gazdasági környezetében gyökerezik. A magas munkanélküliségi rátát mutató régiókban — s a regionális politikák legfontosabb terepét ezek jelentik — az ösztönzés alapvetően a *tőkeberuházásokra* irányul. A *tőkeorientált ösztönzés* hatékonysága a munkaerőorientált támogatásokkal szemben ma már egyértelműen bizonyított tény. Az EGK-országokban alkalmazott közel negyven ösztönzési forma közül mindössze kilenc irányul a munkaerő speciális támogatására.

Az ösztönzésorientált regionális politika negyedik alapkérdése az, hogy miként válasszák ki a *támogatandó tevékenységi formák* körét. Általános tendencia, hogy fokozatosan növekszik a terciér szféra támogatása. Portugália kivételével valamennyi országban változatos regionális támogatási formákban részesülnek az idegenforgalmi, az üzleti és tanácsadó szolgáltatási, az információfeldolgozási, a fogyasztási szolgáltatási fejlesztések és a K-F tevékenység. Az ipari ágazatoknak nyújtott támogatások döntő része a feldolgozóiparba jut, a kitermelő- és alapanyaggyártó ipar részesedése elenyésző, igen ritka az építőipar és a mezőgazdasági termelés regionális ösztönzőkkel való támogatása (5. táblázat).

Az ösztönzési formák, a szelektív és decentralizált ágazati támogatások egyenes következménye, hogy a szerkezetátalakítások legfontosabb bázisa valamennyi országban a *kis- és középvállalati szféra*. Az általános gazdaságpolitika befolyásolási mechanizmusai és a regionális politika érdekeltiségi szférájának a metszéspontjában álló eme vállalati forma a nyugat-európai gazdasági struktúra átalakításának motorja. A gazdasági szerkezet megváltoztatásának minőségi követelményei módosították az iparpolitikai elképzeléseket is. Az új ipari stratégiák homlokteré-

be két, egymással szoros kapcsolatban álló fejlesztési irányzat került: egyfelől az ún. *de-indusztralizációs* folyamat (azaz a 19. században telepített „kéményes” ipar visszafejlesztése), másrészt a re-indusztralizáció beindítása (csúcstechnológiát gyártó üzemek telepítése, a termelés komputerezése, a robottechnikák elterjesztése stb.). A globális gazdaságpolitika a kis- és középvüzetek fejlődéséhez kedvező általános társadalmi-gazdasági környezetet teremtett, deregulációs politikával igyekezett kiiktatni a működésüket gátló tényezőket.

5. TÁBLÁZAT

Fontosabb regionális ösztönzők az EGK-országokban, 1984

Megnevezés	Ösztönzési forma	Támogatott ágazat	Az odaítélt támogatások száma
Belgium	Kamatkedvezmény (Flandriában)	K, F, É, SZ, I	361
	Kamatkedvezmény (Vallóniában)	K, F, É, SZ, I	129
Dánia	Beruházási juttatás	F	96
	Kedvezményes hitel	F	8
Franciaország	Regionális politika alap	F, SZ, I	827
	Regionális foglalkoztatási alap	F, SZ, I	.
	Helyi vállalkozási adókedvezmény	F, SZ, I	222
NSZK	Beruházási kedvezmény	K, F, I	2 580
	Beruházási alap	F, I	923
	Különleges amortizáció	K, F, É, SZ, I	15 901
	Kedvezményes hitel	É, SZ, I	10 674
Írország	Iparfejlesztési alap	F	238
	Nemzetközi szolgáltatási program	SZ	26
Olaszország	Dél-Alap	F, SZ	2 710
	Kedvezményes hitel	F, SZ	.
	Társadalombiztosítási kedvezmény	F, SZ, I	.
Hollandia	Beruházási prémium	F, SZ	206
	Termelőeszköz hitel	F, I	151

Jelmagyarázat: É = építőipar, F = feldolgozóipar, I = idegenforgalom, K = kitermelőipar, SZ = szolgáltatások

Forrás: Yuill, D.—Allen, K. 1988. alapján saját feldolgozás.

Az országos struktúraátalakító programokkal párhuzamosan — sőt sokszor azoktól függetlenül vagy azokat megelőzve — alakították ki a helyi és a regionális kormányzatok saját iparpolitikájukat. Számítalan esetben központi anyagi segítség nélkül kényszerültek új iparpolitikai eszközök igénybevételére. A helyi megoldások jelentőségét a termelés újjászervezésének sürgető igénye (a hanyatló ipari tevékenységek miatt kialakuló munkanélküliség politikai destabilizálódást okozó veszélye) miatt ismerték fel, ez magyarázza kidolgozásuk szükségességét is. Az alkalmazott eszközök körét természetesen befolyásolja a helyi kormányzatok korlátozott hatalma. Olyan új koncepciókat kellett kidolgozni, amelyek figyelembe veszik ugyan az adott terület adottságait, gazdasági érdekeit és problémáit, de korlátozott anyagi támogatási forrásokkal rendelkeznek. A helyi kormányzatok vállalták azt a szerepet, hogy új vállalatok alapításának a szervezésével, új termelési körök meghonosításával hozzájáruljanak területük gazdaságának revitalizálásához. Gazdaságfejlesztő tevékenységükben fontos együttműködési partnereik a különböző üzleti csoportok, pénzügyi körök, ritkábban nagyvállalatok is.

Természetesen a központi kormányok ezeket a törekvéseket a jogi garanciák, a gazdasági hatalom decentralizálását elősegítő törvények segítségével igyekeznek támogatni. Lehetővé vált — például Olaszországban —, hogy a helyi kormányzatok fejlesztési pénzüzeteket alapítsanak, amelyek a helyi ipart pénzügyi támogatásban részesítik, és sok esetben közvetlenül is érdekeltek a vállalkozásokban. A helyi-regionális szervek szinte valamennyi tartományban műszaki szolgáltató központokat alapítottak, amelyek új technológiák terjesztésével és magas munkaigényességű egyéb szolgáltatásokkal állnak a kis- és középvállalatok rendelkezésére. Tartományonként 6–8 szolgáltató központot találunk.

Ezek a példák is azt bizonyítják, hogy mind a területi gazdasági szerkezet átalakításában, mind pedig ebben lényegesen szerepet játszó kis- és középvállalati struktúra megteremtésében *a hagyományos intézményrendszer mellett új speciális szervezetek kialakítására is szükség van. A szerkezeti változások ösztönzése és szervezése több — önkormányzati, igazgatási, üzleti és pénzügyi — szervezet együttműködésével valósítható meg.*

Irodalom

- Armstrong, H. — Taylor J. (1985) *Regional Economics and Policy*, Philip Allen, Oxford.
- Balchin, P. N. — Bull, G. H. (1987) *Regional and Urban Economics*, Harper and Row, London.
- Dunford, M. F. (1988) *Capital, the State and Regional Development*. Pion, London.
- Frankel, B. (1987) *The Post-Industrial Utopians*. Policy Press, London.
- Hudson, R. (1989) *Wrecking a Region. State Policies, Party Politics and Regional Change*. Pion, London.
- Káldor, M. (1989) *Gazdaságelmélet—gazdaságpolitika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Keating, M. (1989) Local Government and Economic Development in Western Europe, *Entrepreneurship and Regional Development*, 3.
- Muegge, H. — Stöhr, W. B. (szerk.) (1987) *International Economic Restructuring at the Regional Community*, Gower, Hampshire.
- Stöhr, W. B. (1989) *Global Challenge and Local Response, Learning Experiences of Local Development Initiatives in Contemporary Europe*, Cassell-Tycooly, London.
- Yuill, D. — Allen, K. — Bachtler, J. — Wishlade, F. (1988) *European Regional Incentives*, University of Strathclyde, Glasgow.



Szórványok közelről; a szlovén határon fekvő vendlakta Orfalu.