

A MAGYAR REGIONÁLIS POLITIKA SÚLYPONTJAI

(The most important issues of Hungarian regional policy)

HORVÁTH GYULA

Bevezetés

A fejlett piacgazdaságokban az államszervezési filozófia és gyakorlat szerves része a regionális politika, amelyen általában a területi struktúrák alakításának céljait, az ezek megvalósításához szükséges eszközök és intézmények összességét értik.

A piacgazdaságokban a regionális politika elemei hosszú, szerves fejlődés eredményeként alakultak ki. Noha a politika egyes részterületei a különböző gazdaságpolitikai korszakokban — az állami szerepvállalás mértékét különbözőképpen értelmező kormányzati-politikai fel fogások hatására is — eltérő hangsúlyt kaptak, változtak az állami befolyásolás formái, eszköztára is, a decentralizált, sokszereplős regionális politika trendje azonban egyértelműen kirajzolódik. A regionális politika integráns állami tényezőként való megjelenítését jogi normák garantálják. E magasszintű jogszabályok az állami szerepvállalás formáját, a területi fejlődésben résztvevő szereplők munkamegosztását, az érdekharmonizálás szervezeti mechanizmusait, a területfejlesztés pénzügyi rendjét szabályozzák.

A nemzeti regionális politikák folyamatos megújításával párhuzamosan jelentős változások játszódtak le az Európai Közösség szupranacionális regionális politikájában is. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány a közösségi regionális politika főbb elveit és eszközeit a következőkben rögzíti:

- mérsékelje az egyes régiók közti eltéréseket, a megkésett fejlődésből fakadó esélykülönbségeket;
- összehangolt nemzeti és közösségi gazdaságpolitikai és strukturális eszközöket alakítson ki;
- koordinálja a különböző pénzügyi forrásokat a regionális fejlesztés érdekében.

A fejlett Európához való integrálódás politikai deklarálásából következik, hogy a magyar regionális politika cél- és eszközrendszerét is az európai normákhoz kell igazítani. Ami a célokat illeti, a magyar területi politika két évtizede nemzetközi mércével is korszerűnek mondható dokumentumokban fogalmazódik meg. A területfejlesztés eszközeit és intézményes rendszerét azonban a tervgazdaság centralizált viszonyai határozták meg, bár egyes részelemek időszakonként működtek, az ágazati irányítási dominancia és az egyeduralmi politikai rendszer meggátolta a konzisztens regionális politika kialakulását. Ezért beszélhettünk csak terület- és településfejlesztésről az elmúlt korszakban.

A magyar regionális politika azonban nemcsak azért szorul érdemi átalakításra, mert a politikai rendszer átalakult, hanem azért is, mert a területi fejlődést befolyásoló folyamatok Magyarországon fontos elágazási pontjukhoz értek. Kelet-Közép-Európában három alapvető változás igénye halmozódott fel. Először, az iparosítás befejeztével a posztindusztriális szakaszba való

átmenet, másodszor a szerkezetváltás és a technológiai váltás, harmadszor pedig a társadalmi paradigmaváltás. A regionális politika tartalmának megújítása, szervezeti rendszerének és eszközeinek kialakítása, e részpolitika önálló társadalmi-gazdasági erőterként való megjelenítése és betagolása a modernizációs irányzatok közé magasszintű jogi szabályozást igényel.

E dolgozat a magyar regionális politika lehetséges új vonásait foglalja össze annak a vizsgálatnak az alapján, amelyet az MTA Regionális Kutatások Központjának kutatói a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából 1991-ben végeztek a területfejlesztési törvény előkészítő munkálataihoz.

A gazdaságpolitika és a regionális politika viszonya

A területi politika eddigi hatástalansága nagy alapvető okra vezethető vissza.

1. *A gazdaságpolitika és a regionális politika kölcsönös kapcsolata nem valósult meg.* A gazdaságpolitika centralizált és ágazati elvű volt, a területi szempontot nem vette figyelembe. Ennek ellenére a területi fejlődést döntően a szűkebben vett gazdaságfejlesztési politika határozta meg, néhány rövid időszaktól eltekintve a regionális politikának sem visszaható, sem korrekciós lehetősége érdemben nem volt.

2. *A területi politika intézményi (szervezeti) és működési rendszere megosztott volt.* Az egyes részek elkülönült döntési és hatásrendszere sokszor egymást gyengítette, a részek között elvileg megfogalmazott koordináció a tényleges hatáskörök, az eszközrendszer és a (közös érdekeltégen nyugvó) együttműködési készség és képesség hiánya, vagy csak esetenkénti megléte miatt gyakorlatilag alig működött. Egyfelől továbbra is fennmaradt a fizikai (rendezési) és társadalmi (fejlesztési) tervezés, irányítás és gyakorlat elkülönülése, másfelől az utóbbin belül elszakadt egymástól a gazdasági szférára kiterjedő területi fejlesztési és a településfejlesztési intézményrendszer és gyakorlat. Miközben a gazdaság területi szerkezetét egyre inkább a polarizáció, a területi egyensúly hiánya, a területi munkamegosztás alacsony színvonala, területi növekedési zavarok és válságok jellemezték, a területi gazdaságfejlesztés előbb a korábban is minimális funkcióját, majd szervezetét is elveszítette.

Noha a regionális politika elvben az önkormányzati modell irányában fejlődött és fejlődik, és a településfejlődés egyre szorosabban kötődik a gazdasági szféra változásához a területi tagozódás minden szintjén, a területi politikának érdemi döntési, szabályozási, gazdálkodási, érdekérvényesítési stb., azaz összefoglalóan befolyásolási hatóköre a területi gazdaságra alig van. *A területi politika a társadalom termelési-elosztási folyamatait tekintve felhalmozó, fogyasztó típusú településfejlesztésre szűkölt.*

3. *A fentiekből törvényszerűen következett, hogy a regionális politika döntően szociálpolitikai indíttatású volt.* A foglalkoztatás és az életkörülmények voltak a területi politika kényszerűen vállalt kiindulási és végpontjai egyaránt, gondosan elvágva minden olyan szálát, amely a mögöttes, a kiváltó folyamatok befolyásolását is lehetővé tette volna számára. A regionális politika a felszíni jelenségeket kezelő gyorsprogramok megvalósítására, „tűzoltómunkára” szorítkozott.

4. *A tartós forráshiány, majd a makrogazdasági egyensúly megbomlásakor bevezetett pénzügyi restriktív politika erőteljesen érintette a regionális politikát, eszközrendszerét és mozgásterét jelentősen korlátozta.* Intézményi, irányítási, mechanizmusbeli pozíciója folytán mindig

azon szférák közé tartozott, amelyek a (mennyiségi) gazdasági növekedés szempontjából „pót-lólagos ráfordításoknak”, nem közvetlenül megtérülő társadalmi rezsinek minősültek. Az egyre növekvő tőkehiány e ráfordítások minimalizálására készítette a fejlesztési politikát, azzal együtt, hogy viszonylag gyors megtérülést, „érzékelhető eredményeket” is követelt például a regionális politikában, vagy azon belül az elmaradottság mérséklésében.

A feladatok, a lehetőségek és az eszközök határozott területi decentralizációjának a szükségessége egyre nyilvánvalóbbá vált, a vélt (vagy részben valós) makrogazdasági érdek azonban felülkerekedett, és összességében a koncentráció és a centralizáció trendje mutatkozott inkább. Paradox helyzet jött létre: az egyre nagyobb tőkehiány egyre takarékosabb (olcsóbb) és egyre célirányosabb egyenlőtlenség-kezelő programot és intézkedéseket kívánt, amelyek a területi politika adott környezetében és viszonyai között, az egyenlőtlenségek hosszabb távú mérséklését illetően mégis pazarlók voltak, mivel a ráfordítások összességében — néhány átmeneti és részleges eredmény ellenére — hatástalanok voltak.

A fent vázolt okok — a társadalmi-gazdasági változásokkal egyetemben — mára a regionális politikát válságos helyzetbe sodorták. E válság leginkább az egyenlőtlenségek rohamos növekedésében, a területileg egyre kiterjedtebb és egyre mélyebb szociális és gazdasági válságban ölt testet. Ennek legközvetlenebb megjelenési formái az elmaradott, hátrányos helyzetű térségek, valamint a gyors szerkezetváltás kényszere alatt megrendült depressziós térségek. Nem kétséges, hogy a piaci, gazdasági viszonyok változása, az ország, sőt a kelet-európai régió körüli gazdasági rendszerének összeomlása lényeges, sok tekintetben meghatározó szerepet játszott a regionális politika válságba jutásában. E folyamatban a megelőző mechanizmus viszonyai között létrejött és eléggé szerény önálló életerővel bíró részpolitika kiürült, felszámolódott, újrafogalmazása elodázhatatlanná vált.

Az innovatív regionális politika céljai

A fejlett piacgazdaságok regionális politikájában bekövetkezett paradigmaváltás fő jellemzője, hogy a tradicionális, növekedésorientált regionális politikát új tényezőkre alapozott politika, az ún. szerkezetátalakítás-orientált vagy *innovatív regionális fejlesztési koncepció* váltja fel.

Az innováció-orientált regionális politika azt a *célt* tűzi ki, hogy egyik oldalról a helyi, térségi adottságokat javítsa, másrészt pedig az adott térségek gazdasága számára elérhetővé tegye az újdonsághordozás eszközeit, módszereit, intézményeit. A jövedelmek növelését, az interregionális gazdasági kapcsolatok élénkítését, a fejlődési folyamatok beindítását tehát nem a fizikai inputok gyarapításával éri el, hanem a helyi erőforrások sokoldalú élénkítésével és azok bekapcsolásával az átfogó innovációs folyamatba. Ehhez megteremti a széleskörű információs és kommunikációs kínálat feltételeit, és ezzel párhuzamosan akciókat indít a szellemi erőforrások gyarapítására, valamint az új ismeretek befogadása feltételeinek megteremtésére.

Az innováció-orientált regionális politikában meghatározó hangsúlyt kap a *műszaki fejlesztés*, a gazdasági szervezetek K+F tevékenysége, illetve az új technológiák és termelési, tevékenységi eljárások kidolgozása, illetve adaptálása.

Az innováció-orientált regionális politika *módszerei* rugalmasak, sokoldalúak, és rendkívül érzékenyek a helyi, térségi adottságokra, feltételekre, ugyanakkor egyértelműen meghatároz-

hatók, körülírhatók. Így helyet kapnak a szelektív fejlesztés eszközei, a vállalkozások működőképességének javítása, a piaci kapcsolatok szélesítése és megerősítése, az új technológiák fogadóképességének megteremtése, a flexibilis termelési rendszerek elterjesztése. Ehhez olyan intézmények járulnak, amelyek egyrészt közvetítik az új technikai, technológiai információkat, másrészt az üzleti kapcsolatok működését, alakítását segítik elő.

E politika megvalósításának eszközei és intézményei nem a közvetlen beavatkozást szolgálják, hanem a feltételek megteremtését, a gazdasági szereplők olyan koordinálását, hogy a megújítás, az innovációk fogadása, adaptálása természetes megoldásként kínálkozzon az adott *tér-ségben*.

Az innováció-orientált regionális politika feladata tehát a piacgazdaság térnyerésének biztosítása, intézményeinek kiépítése a gazdaság és a térszerkezet minden szintjén, a regionális és lokális erőforrások aktivizálása, és mindezek által a megújítási folyamatok kiszélesítése, térben történő terítése.

A térszerkezetben ezzel a politikával és annak eszközrendszerével lényegében fel kell számolni, vagy egyes térségekben mérsékelni kell a *vállalkozói innovációk akadályozó, gátló tényezőit*, és azok terjedését, megújítását szolgáló háttérrendszerek kiépítését kell elősegíteni.

A gazdasági megújítás fontos feltétele, hogy állandó *innovációs kényszerben* éljenek a vállalkozók, környezetükben elérhetők legyenek az *aktuális információk* az új technológiákról, technikai eszközökről, a piacokról, és az azokon való megjelenés feltételeiről. Kiemelt fontosságú a vállalkozások K+F tevékenysége, illetve a technikai, technológiai újdonságok megismerése, adaptációjának megteremtése. Az innováció-orientált regionális politika nem választható el az *ország műszaki fejlesztési politikájától*, azzal rendkívül szoros kapcsolatban áll, egymást kölcsönösen feltételezik. A regionális politika váltásának egyik feltétele, hogy *a területi adottságok, mint endogén erőforrások* reális, piacszemléletű feltérképezése történjék meg.

A területi egyenlőtlenségek mérséklése

Az új regionális politikán belül kiemelt fontosságú kérdésnek kell tekinteni a területi egyenlőtlenségek mérséklését, az elmaradott vagy átmenetileg válságba jutott térségek felzárkózási esélyeinek megteremtését, erősítését. Ennek szükségessége három alapvető szemponttal indokolható.

1) Leggyakrabban a *társadalompolitikai, szociális* szempontok merülnek fel. E települések, térségek objektív vagy legalábbis az ott élőkön kívül álló (pl. gazdaságpolitikai-politikai stb.) okok miatt a fejlődés fő vonalától elszakadtak, és emiatt ma a szociális periféria sajátos területi megjelenítői. A társadalom — szociális felelősségéből adódóan — korlátozott teherbíró képessége ellenére is köteles e települések, térségek számára is az emberhez méltó környezetet, a felemelkedés esélyét nyújtani.

Az elszegényedés, a munkanélküliség, a demográfiai szerkezet torzulása, az alapvető ellátás hiányosságai vagy működtetési zavarai, a magas halandósági ráta a válság képét rajzolják meg. E szempont eddig szinte kizárólagos módon határozta meg az egyenlőtlenségek mérséklésére előirányzott regionális programokat. Nyilvánvaló, hogy egy átfogóbb, komplex megközelítés esetén is helye van az indokok sorában, és az sem vitatható, hogy megalapozott az az állami érzékenység, amely e jelenségek miatt tapasztalható.

2) A második alapvető — a hosszabb távú és a tartós eredményeket hozó egyenlőtlenségkezelés által igényelt — szempont *gazdaságpolitikai* jellegű. Ebből a nézőpontból a kritikus helyzetű települések, térségek problémája valójában az, hogy a gazdaság és a társadalom működésének térbeli szerkezetében jelentős ellentmondások halmozódtak fel, a területi anyagi és emberi értékek, a nemzeti vagyon egy része lényegében kívül reked a társadalmi újratermelési folyamaton, vagy kényszerűségből nem az adottságainak megfelelő módon vesz részt abban. Emiatt e vagyon nem csak jövedelmet nem termel, de a jelenlegi rendszer keretei között csak rendszeres külső támogatással — mintegy mesterségesen — maradhat fenn. A tartós, hosszú távú sikerre számító fejlesztési programnak — a szociális problémák rövid távú megoldása mellett — döntően ennek a megváltoztatására kell törekednie. Az új társadalmi-gazdasági modellben ez azt jelenti, hogy a válságos helyzetű térségek, települések fejlesztési programjainak elsőrenden a települések, térségek adottságainak, értékeinek jövedelemteremtő hasznosulását, a hasznosulás reális és más térségekkel egyenrangú esélyét kell megteremtenie a támogatások és kedvezmények révén. Az esélyegyenlőség a kiindulási helyzet különbözősége miatt ebben a települési körben több jogot, több forrást, több lehetőséget jelent.

3) Az egyenlőtlenségek területi politikai programja szükségességét harmadrészt *általános politikai szempontok indokolják*. Demokratikus társadalmakban az alapvető emberi jogok egyik meghatározó eleme a társadalom életébe való bekapcsolódás emberi esélyeinek egyenlősége, az esélyegyenlőség megteremtése és garantálása. Ma Magyarországon az állampolgárok munkaerőpiaci helyzetének, életkörülményeinek, érvényesülésének esélyegyenlőtlenségében az egyik legfőbb tényező a lakóhely. A területi kapcsolatok sokrétűsége, a jövedelemelosztás szabályozása és a helyi-területi politika autonóm alakítása révén megteremthető az a mechanizmus, amely csökkentheti a lakóhely esélyegyenlőtlenséget hordozó szerepét még azon települések esetében is, amelyek közvetlen gazdasági alappal nem, vagy csak részben rendelkeznek. Az esélyegyenlőség tehát nem szükségszerűen azt jelenti, hogy minden település egy átlagos gazdasági és ellátási standarddal fog rendelkezni belátható időn belül, hanem azt, hogy pusztán fogyasztási pozíciója által differenciált módon, de reális, elérhető és hozzáférhető módon fog számára a jövedelemszerzés, a fogyasztás, és az ellátás rendelkezésre állni, valamilyen térbeli szerkezetben.

A területi egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló fejlesztési programnak alapvető céljai a terület-gazdasági fejlődés lehetőségének megteremtése, a differenciált, területi-települési értelemben szelektív területi gazdasági növekedés és önfejlődés képességének létrehozása vagy revitalizálása, a legégetőbb szociális feszültségek egyidejű — rövid távú — enyhítésével párhuzamosan. A területi egyenlőtlenségek kezelésére vonatkozó politika végcélját illetően tehát nem különbözik az eltérő okok miatt hátrányba került régiók típusától. Sőt, a területi gazdasági növekedés és önfejlődés esélyének folyamatos fenntartása a piacgazdaság egész területi politikájának alapcélja is. Különbösg döntően a konkrét helyi-területi viszonyokhoz, sajátosságokhoz igazodó, azt alapul vevő fejlesztési utak és eszközök tekintetében lehet.

A válságtérségek gazdasági szerkezetének átalakítása

A gazdaságilag hanyatló területek közös jellemzője, hogy mind kevésbé képesek saját problémájuk önerőből történő megoldására. A korai segítség a revitalizálás szempontjából tehát igen

lényeges. A gazdasági növekedés ütemének csökkenése, vagy a visszaesés kilátástalan pszichológiai légkört teremt, szakemberelvándorlást idéz elő, demográfiai eróziót vált ki. A társadalmi-gazdasági struktúrák meggyengülése pedig mérsékli az újjáélesztés esélyeit, növeli a társadalmi költségeket. Annak ellenére, hogy a szerkezetátalakítás maga ráfordításokkal jár együtt, mégis könnyebben valósítható meg, mint az új iparosítás. Az iparilag fejletlen területeket ugyanis tökehiány és a képzett munkaerő hiánya jellemzi. Az újrakezdetet ugyanakkor nehezíti, hogy a hagyományos területeken kialakult ipari bázisokkal, intézményekkel kell számolni, a működő struktúrák tehetetlenségi nyomatóka, egyéni egzisztenciák és életpályák jövőbeli bizonytalansága visszatartó erőt jelent.

Az iparilag korábban fejlett területeken a gazdasági növekedést akadályozó tényezők a következők:

- szerves fejlődéssel diverzifikációra képtelen ipari struktúra;
- a gazdasági szolgáltatások szűk köre, nagyvállalati koncentrációja;
- jelentékeny külső függés a vállalatok irányításában, különösképpen a külpiaci értékesítésben és a kutatás-fejlesztés területén;
- a munkaerő egyoldalú szakképzettsége, a konvertálható szakképzettségű foglalkoztatottak alacsony részaránya;
- a technológiaigényes termékek szűk köre, az előállított termékek korszerűtlensége, a termékéletciklus első fázisában levő termékek rendkívül alacsony aránya, a szabványosított tömegtermelés dominanciája a feldolgozóiparban.

A struktúráváltási programok közös elemei a következők:

- a kis- és közepes üzemek előtérbe kerülése a vállalati struktúrában;
- a fogyasztói igényeknek jól megfelelő, azokhoz nemcsak rugalmasan alkalmazkodó, de azokat megelőzni és befolyásolni, alakítani képes, piacképes fogyasztási javakat, továbbá technológiailag korszerű, innovatív beruházási eszközöket gyártó, munkaigényes, de környezetkímélő iparágak telepítése elsősorban a régi ipartelepek telkeinek szanálás és rekonstrukciók útján való igénybevitelével;
- a csúcstechnológiának megfelelő új és vonzó telephelyek létrehozása, pl. ipari parkok, technológiai centrumok vagy technológiaparkok formájában;
- a szellemi infrastruktúra terén a közületi és magán kutatási és fejlesztési intézmények telepítésének elősegítése;
- a kommunális-környezeti infrastruktúrában a tökéletesebb és teljes körű szennyvíztisztítás, szemét- és hulladékkezelés és gazdálkodás megoldása;
- a térségek közlekedési adottságainak javítása, a légi közlekedés kiemelt fejlesztése;
- a telekommunikáció és az informatika (telematika) integrált fejlesztése;
- a szakmai képzési és átképzési intézmények sűrű hálózatának a kiépítése;
- a tercier szféra (különösképpen a termelési és üzleti szolgáltatások) kiemelt ágazatként való kezelése.

Látható, hogy a regionális fejlesztési programokban új, korábban nem alkalmazott tényezők jelennek meg, vagy régi komponensek minőségileg megváltozott tartalmat kapnak. Az utóbbi évtizedekkel ellentétben, amikor az infrastruktúra-fejlesztés elsősorban a régióbeli életviszonyok javítását szolgálta, az új infrastruktúra-fejlesztési részprogramok inkább a gazdasági struktúráváltásnak rendelődnek alá, s céljuk a gazdaság jövedelemtermelő képességének fokozása, a külső működő tőke számára vonzó feltételek teremtetése.

Fel kell figyelnünk arra a közös vonásra is, hogy az előregedett iparvidékek szerkezetátalakításai programjaiban nagy súllyal szerepelnek társadalmi és szociálpolitikai elemek. E tényezők közül itt csupán egyetlen egyet, a *regionális* vagy *lokális tudat* erősítésének szisztematikus programjait említjük.

A gazdaságilag elmaradott térségek problémája valójában az, hogy a gazdaság és a társadalom működésének térbeli szerkezetében jelentős ellentmondások halmozódnak fel, a területi anyagi és szellemi erőforrások egy nem lebecsülendő hányada lényegében kívül reked a társadalmi újratermelési folyamaton, vagy nem az adottságainak megfelelő módon vesz részt abban: nem hogy jövedelmet nem termel, hanem a jelenlegi rendszeren belül csak állandósuló külső támogatással maradhat fenn.

A fejlesztési programnak hosszú távon a területi-gazdasági fejlődés lehetőségét kell megteremteni, vagyis a differenciált, sőt területi-települési értelemben szelektív területi, gazdasági növekedés és önfejlődés képességét kell létrehozni. Ehhez képest másodlagos — bár nem vitathatóan fontos és érzékeny — kérdés a mai foglalkoztatási, életkörülményekbeli stb. gondok átmeneti orvoslása. Hasonló az ok-okozati viszony a *depressziós térségek* esetében is. A beavatkozás célja az kell legyen, hogy a területi gazdasági szerkezet átalakításával perspektivikusan működőképes, a területi munkamegosztás alapján álló, diverzifikált, a piaci viszonyok változásaihoz folyamatosan alkalmazkodni tudó területi gazdasági potenciál jöjjön létre. A gazdaságilag elmaradott térségek és a depressziós térségek kezelésének jelenlegi formái azokban a régiókban, ahol mindkét válságtípus megtalálható azért veszélyesek, mert a stratégiát átmeneti válságkezeléssé degradálják, az ok-okozati viszony felcserélésével nem vállalkoznak tartós, stabil megoldásra, az alapvetően gazdaságpolitikai, gazdaságfejlesztési regionális kérdéseket szociálpolitikai síkon kezelik.

A reindusztrializálás és a terciarizálódás, mint a területfejlesztés új hajtóerői

Hosszú évtizedeken keresztül — mondhatni a legutolsó időkig — az ipar a gazdaság és a területfejlesztés motorja volt Magyarországon.

Nyilvánvaló, hogy a területfejlesztési politika a gazdaságnak azt az elemét emeli ki, amely éppen megfelel az ország gazdasági fejlettségének. A fejlett tőkés országok II. világháború utáni területfejlesztésében majdnem olyan központi helyet töltött be a „centralizáltan decentralizált” iparfejlesztés, mint ahogyan azt a szocialista országok területfejlesztési programjaikban meghirdették (de kevésbé valósították meg). A fejlett piacgazdaságok későbbi területfejlesztési stratégiájában ugyan az ipar veszített jelentőségéből, de korántsem tűnt el.

A magyar célok (a gazdasági átalakítás támogatása a válságövezetekben, a centrum—periféria feszültségek enyhítése, önerős fejlődés, adottságokon alapuló fejlesztés, a határmenti együttműködés támogatása stb.) eseteiben is az ipar lehet (és lesz) a területfejlesztés egyik eleme.

A teendők négy fő körbe sorolhatók (ezek mind egyszerre jelentenek célokat és térségeket is), s ezekben az ipar különböző szerepeket fog betölteni.

— *A térbeli polarizálódással szemben ható területfejlesztési program.* Ez elsősorban olyan hálózati infrastruktúra- fejlesztést jelent, melynek révén az ország elmaradottabb területei eredményesebben kapcsolódhatnak bele az ország vérkeringésébe, a perifériák szorosabban kötődhetnek a centrumokhoz. Ennek a fejlesztésnek a része lehet az a széleskörű oktatási és átképzési program, mely a fejletlenebb területek aktív népességét is alkalmassá teheti arra, hogy a korszerű gazdaságban munkát találjon.

Ez a program nem irányul közvetlenül az iparfejlesztésre, de hozzájárul azoknak a feltételeknek a létrehozásához, amelyek előnyössé tehetik az ipar letelepedését és működését.

— *A területi szélsőségeket csökkentő, a súlyos területi feszültségeket csillapító területfejlesztési programok.* Ennek a célnak kétféle megközelítést lehet számba venni: a gazdaság fejlesztése, stabilizálása a térségen belül, illetve a népesség mobilizálódásának (elingázás, elvándorlás) elősegítése. Az ipar — munkahelyteremtő szerepével — fontos része a helyi gazdaságfejlesztésnek. Elsősorban a helyi központú, korszerű vállalkozásokat kell segíteni, mert ezek meggyökeresedése és innovatív jellege hosszú távon is hatékonyabban mozdítja elő a térség fejlődését.

— *A kistérségi integrációs törekvések támogatása.* E fejlesztési irány gyakorlati alkalmazása igen kívánatos lenne, a fejlett nyugat-európai országokban is jó eredményeket értek el megvalósításával. Magyarországon — legalábbis egyelőre — még alig találkozhatunk ilyen jellegű törekvésekkel.

Egy-egy nagyobb méretű iparvállalat, vagy a kis- és középvállalkozások ipari körzette formálódása (erre példák vannak Olaszországban és Franciaországban) jelentős mértékben hozzájárulhat a kistérségek célszerű integrálódásához.

— *Növekedési centrumok kialakítása.* A növekedési centrumok (innovációs, ipari, tudományos parkok, technopoliszok) tervei már nem arra az idők folyamán illúzióknak bizonyult elméletre épülnek, hogy egy-egy központ külső erővel történő fejlesztésének hatásai később automatikusan szétterjednek a központ környezetében. A fejlesztés kifejezetten a centrumok érdekében megy végbe, abban a reményben, hogy a megfelelő feltételek létrehozásával az ember elérheti innovatív képessége maximumát. A növekedési centrumok a kutatás—fejlesztés—csúcstechnológián alapuló ipari termelés, és az ezeket a tevékenységeket magas színvonalon kiszolgáló tercier szektor együttesét foglalják magukba.

A területi rendszer logikájával egyirányban haladva és nem azzal ellentétesen kell segíteni a régi növekedési centrumok fejlesztését, az új növekedési centrumok kialakulását, annak szem előtt tartásával, hogy ezek kapcsolódjanak bele a nemzetközi vérkeringésbe, a fejlett európai városhálózatba. Ennek esélyét a regionális centrumok számára is lehetővé kell tenni. Sikere esetén elképzelhető, hogy Magyarország ezen keresztül olyan előnyök birtokába juthat, melyekből (például egy területileg differenciált adórendszer beiktatásával) a korábbiaknál többet profitálhatnának az ország elmaradott térségei is. Nem kétséges egyben, hogy a növekedési centrumok fejlesztésének következményeként felgyorsul a térbeli differenciálódás is.

A regionális politika eszköztára

Az új magyar regionális politika elsődlegesen a helyi-területi gazdaság erősítését célozhatja, ennek pedig a gazdasági-vállalkozói szférából kell kifejlődnie.

Minden központi vagy helyi területi beavatkozás ehhez képest külsődleges jellegű, és feladata a különféle támogatások és kedvezmények, valamint a területi fogadókészség és a környezet alakítása révén a működő tőke területi és ágazati mozgásának befolyásolása. Ez a funkció viszont — különösen a kialakult ágazati-területi strukturális viszonyok közepette — nélkülözhetetlenül fontos. *A területi egyenlőtlenségkezelő stratégia alapfeladata a szabályozáson és támogatáson alapuló vállalkozásélénkítés.*

Az egyenlőtlenségek mérséklésére szolgáló eszköztár rendkívül gazdag lehet: a világ fejlett országai, régiói számos módszert, támogatást, kedvezményt, szervezeti-intézményi eljárás-módot stb. alkalmaztak már, megfelelően sokrétű a hatáselemzések, tapasztalatok halmaza is;

A mai makroszintű elosztási arányok a területi politika korábbi státusza szerint alakultak ki, azzal a nehezítő körülménnyel, hogy a gazdasági szerkezetváltás átmenetileg fokozott kormányzati pénzügyi részvételt igényel. Ebből következően a regionális politika új kurzusának meghatározásakor dönteni kell arról, hogy a gazdasági és szerkezetátalakítási kormányprogramok az eddigi ágazati, tulajdonosi-szervezeti és funkcionális nézőpontok mellé egyenrangú elemként a regionális érdekeket is „kooptálják”. Ez nem helyettesíthető az egyes megyékre, régiókra külön-külön kidolgozott tervekkel, programcsomagokkal, mert ebben az esetben a regionális politika státusza egyáltalán nem változik meg, következésképpen hatóköre, mozgástere is a régi marad. Az egyenlőtlenségek mérséklésének problémája elsődlegesen pénzkérdés, de nem csak az. A regionális politika eddigi státusza, rendszere és működési mechanizmusa semmi garanciát nem adott arra, hogy a jelenleginél nagyobb forrásokkal a terület- és településfejlesztés ténylegesen jobb hatásokkal működjön.

Az eszköztár első részét az úgynevezett *intézményi-szervezeti elemek* adják. Ezek közül néhány fontosabb az alábbi:

- a regionális bank és pénzügyi rendszer kiépítése, a szervezet gazdagodása és ezzel együtt jelentős mérvű decentralizálódása;
- sokszínű terület- és településfejlesztési alap- és alapítványrendszer létrejöttének támogatása, a fejlesztési társulások, társaságok, szövetségek stb. kialakulásának előmozdítása, koordinálása;
- a regionális üzleti és információs infrastruktúra kiépülésének gyorsítása (befektetési, tanácsadó, marketing, piackutató, ügynöki, menedzseri, képzési-továbbképzési profit és nonprofit szervezetek elterjedése); ez alapvetően fontossá válik azáltal, hogy a legnagyobb dinamizmus a kis- és közepes méretű vállalkozásoktól remélhető, ahol a szervezet a komplex és szerteágazó funkciókat nem képes magába olvasztva a szükséges mértékben ellátni;
- a hagyományos infrastruktúra-hálózatok gyorsütemű fejlesztése: ezen belül külön hangsúlyt kell kapnia a közlekedési és kommunikációs hálózatoknak (az üzleti világhoz való gazdasági közelség, a bekapcsolódás lehetőségének megteremtése, amely előmozdítaná a vállalkozások, új szervezetek ma még térbelileg rendkívül koncentrált és hierarchikus megjelenésének területi kiterjedését, regionálisan arányosabb szerkezetét), valamint az energetikai rendszernek;
- komplex vállalkozásfejlesztési célú intézmények, létesítmények létrehozása: ezen belül ipari parkok, inkubátorházak, esetlegesen különleges gazdasági övezetek stb. létesítése különböző finanszírozásban, nonprofit vagy üzleti alapon, esetleg koncesszió alapulva.

Az eszköztár másik része a tevékenységek és a működés *támogatása, kedvezményekkel való dinamizálása*, tulajdonképpen a gazdálkodási folyamat minden olyan elemére, részére kiterjedően, amely adott feltételek és viszonyok mellett adott térségek esetében a leginkább korlátozó tényező. Vázlatosan néhány ilyen:

- a regionális vállalkozásbiztosítás kedvezményezése;
- a gyorsított amortizáció;
- a kis- és középvállalatok adómérséklése;
- az új munkahelyeken foglalkoztatottak utáni átmeneti és degresszív társadalombiztosítási járulék csökkentése;
- hitel- és kamatkedvezmények, átmeneti garanciavállalás;
- a kooperációs kapcsolatok (nemzetközi, határmenti, esetleg válságtérségen belüli együttműködések) különleges szabályozása.

Az egyenlőtlenségek mérséklésére, a speciális helyzetű, funkciójú települések, térségek, valamint minden regionális és helyi fejlesztési célú, az automatikus település és területi működés és fejlesztés finanszírozásán felüli támogatások, kedvezmények stb. fedezetére az *egységes területfejlesztési alap* szolgálna.

- Az alap az eddig is létező területfejlesztési alaphoz képest két tekintetben változna leginkább:
- a feladatok súlyának és felismert szükségességének megfelelően lényegesen nagyobb lenne (a költségvetés bizonyos százalékában; tapasztalati tények és külföldi példák a GDP mintegy 1,5–2%-át indokolnák);
 - az alap kifejezetten fejlesztési célú felhasználást szolgálna, mentesítve minden szociális, szociálpolitikai (rövid távú) feladattól (azt legfeljebb egy külön szociális alapként lehetne átmenetileg vagy hosszabb távon egységesíteni.)

Bármennyire „nagyvonalúnak”, vagy éppen költségesnek tűnik is ez az elképzelés, a felhalmozódott és megoldásra váró problémák nagysága miatt még így is szűkös lenne, ám hatása épp hogy csak érvényesülni tudna. Másfelől a költségesség vagy a nagyság megítélése eléggé viszonylagos: gondoljunk csak arra, hogy a ma létező ágazati vagy funkcionális célú alapok még egy ilyen megnövelt alapnál is nagyságrendekkel nagyobbak, ráadásul belátható időn belül nemigen szüntethetők meg.

Az alap felhasználását, a technikát a szigorú nyugat-európai minták szerint kellene megfogalmazni:

- az alap központi és eleve decentralizált részből állna, a megfelelő döntési, információs és ellenőrzési rendszerrel együtt;
- a korábbiakban felsorolt összes fejlesztési célú eszköz finanszírozására szolgálna (tehát fejlesztési juttatás és hitel, kedvezmények, költségátvállalás stb.);
- folyamatos pályázati rendszer alapján működne;
- egyéb alapokkal való együttes felhasználás lehetséges lenne;
- az alaphoz való hozzájárulás lehetősége nem kötődne előzetes települési, térségi kör lehatárolásához;
- a felhasználás szigorú garanciális elvek szerint történne.

Az eszköztár harmadik részét *általános információs-orientációs* környezetként lehetne megfogalmazni. Ennek eleme a területi irányítás és koordináció kereteinek lefektetése, a változásokhoz való igazítása, az átfogó területi fejlesztési koncepció, a konkrét dokumentumok elké-

szítése, megújítása, majd rendszeres felülvizsgálata és publikussá tétele. Ugyancsak nélkülözhetetlen — nem pusztán a központi vagy a területi irányítás és koordináció szemszögéből — a területi statisztikai-információs rendszer új alapokon való kiépítése, egy egységes (és az európai rendszerekkel konform) területi monitoring létrehozása.

Az információs-orientációs környezet eszközzé leginkább azáltal válik, hogy a terület- és településfejlesztés szereplőinek köre jelentősen kiszélesedhet. A korábbi területi politikai kurzust egy centralizált irányítási-igazgatási alapra épülő, végrehajtó típusú szervezeti rendszer jellemezte, viszonylag szűkkörű szereposztással. Az új társadalmi-gazdasági modell a területi fejlődés új résztvevőit is eredményezi (pl. a léterjövő új intézmények, társaságok, bel- és külföldi tőketulajdonosok, a bankszféra, az állampolgárok és különböző csoportjaik stb.). Egy jelentősen decentralizált szervezeti és döntési rendszer lenne kívánatos, azzal együtt, hogy a központi forrásokra és támogatásokra alapvetően szükség van.

Végezetül, a területfejlesztési eszköztár fontos — önálló — eleme a *területi tervezés*. A területi tervezés rendszerét új szempontok alapján kell kidolgozni. Vezérelvnek a tervszerződést és a tervezési társulásokat kell tekinteni.

Közigazgatási rendszer és regionális politika

Vannak országok, térségek, ahol az alapvető területfejlesztési problémákat közigazgatási egységek szerint kezelik, másutt nem veszik figyelembe a közigazgatási beosztást, hanem a fejlesztési programokat „problématerületek” keretében hajtják végre. Eléggyé gyakori a két megoldás kombinációja is, nevezetesen, hogy a makrogazdasági területfejlesztési, kiegyenlítési célokat a közigazgatási beosztástól eltérő, annak kereteit nagyban meghaladó, térbeli keretek között tervezik megoldani, a mezoszintű fejlesztési programok közigazgatási egység centrikusak, a mikrotérségi fejlesztések megint közigazgatási egységekhez vagy ezek társulásaihoz kötődnek.

A területfejlesztés eszköz- és szervezeti rendszerét is úgy kell kiépíteni, hogy az elsősorban a kormányzat és az önkormányzatok *partnerségét intézményesítse*. A területfejlesztés a kormányzat és a helyi önkormányzatok *közös feladata*, amelyben tisztán el kell különíteni az egyes szférák kompetenciáját, illetve pontosan meg kell határozni az együttműködés szabályait.

A korábbi közigazgatás bürokratikus szervezési logikájú volt. A megyéken keresztül tökéletesen irányítható és átvilágítható területi irányítást felváltotta egy *közel háromezzer autonóm döntéshozót* tartalmazó konglomerátum, amely egyelőre a teljes *dezintegráltság* állapotában van.

Az új területfejlesztési elképzelésekben tehát meg kell jelölni azokat a szükségszerű és *lehetőséges korrekciókat* is, amelyekkel az önkormányzatok alkalmasabbá tehetők a területi politikai célok megvalósítására.

Miben tudnak az önkormányzatok hozzájárulni a területfejlesztési célok megvalósulásához?

- Saját *fejlesztési* tevékenységükkel, amellyel egyrészt javítják a lakossági ellátást, másrészt a helyi gazdaság működési feltételeit;
- *Vállalkozásaikkal*, amennyiben azok — más szereplőkkel közösen — fejlesztési célokat szolgálnak;

- *Vállalkozást* ösztönző tevékenységükkel — pl. adópreferenciák, hatósági kedvezmények;
- *Tervezési-koordinatív-informatív* tevékenységükkel befolyásolják a helyi gazdaságot a területpolitikai célok megvalósítása érdekében. Látszik, hogy az önkormányzatok karakterüket tekintve rendkívül összetettek. Tulajdonosként, vállalkozóként, hatóságként, a helyi közérdek politikai képviselőjeként, az állam szociális funkcióinak közvetítőjeként, munkáltatóként, információs-tervezési nonprofit szervezetként egyaránt képesek viselkedni, tehát területfejlesztési tevékenységünk befolyásolása is többtényezős kell, hogy legyen.

Az önkormányzatokról szóló törvény lényegében nem döntötte el a magyar területi irányítás strukturális jövőképét, ám sok minden mellett szól, hogy a megyei és megyei jogú nagyvárosi önkormányzatokat tekintsük a *területi politika kulcsszereplő*inek.

A megyéket az önkormányzati törvény ún. szubszidiárius önkormányzati egységként szabályozta. Olyan feladatok ellátására rendezték be tehát a megyei önkormányzatokat, amelyet a települések nem tudnak vagy nem akarnak ellátni. Ebből az következik, hogy a megyék szerepe, funkciójuk terjedelme attól függ, hogy térségükben a települési önkormányzatok mennyiben őrizték meg, vagy éppen igényelték a körzeti ellátási funkciókat. Azt lehet mindenesetre feltételezni, hogy a „rurális” megyékben a megye szerepe kiterjedtebb, több intézmény fenntartásáért felelős, mint az „urbánus” megyékben. A megye súlya nem utolsó sorban attól is függ, hogy a megyei jogú városok mit tartottak meg maguknak, azaz milyen területi-körzeti ambíciókkal rendelkeznek.

A funkciók megosztásának ez a „rendje” ugyan liberális, de nem teljesen megnyugtató. Ki alakulhat egy olyan tendencia, hogy a megyékre marad minden olyan funkció, amely nem gyakorolható rentábilisan. Ugyanakkor a feladatok szabad vállalási szisztémájából olyan funkciók halhatnak ki, amelyek a területfejlesztés szempontjából alapvető jelentőségűek. A megyéket tehát törvényileg rögzített hatáskörökkel is meg kellene erősíteni, hogy legalább valamelyest kiegyenlítsék a területileg egyenetlenül szétszóródó területi-regionális funkciókat. A megyei önkormányzat kötelező feladatává kell tenni a területi tervezést, amelyben a megyei jogú város együttműködési kötelezettségét is rögzíteni kell. Ez viszont azt is jelenti, hogy a jelenlegi tendenciákkal ellentétben a területi információs rendszert nem szabadna teljesen „államosítani” a TÁKISZ-ok illetve a köztársasági megbízotti hivatalok, továbbá dekoncentrált ágazati hatóságok keretében. Az államosított területi funkciók (területi információs rendszer, foglalkoztatáspolitikai, környezetvédelem stb.) gyakorlásából ugyanis egy rendkívül fontos elem hiányzik, mégpedig a helyi adottságokra építő helyi érdekek képviselete. A területfejlesztésben nem szabad elkövetnünk újra azt a hibát, hogy technokrata szemléletű, kizárólag kvantifikálható paraméterekkel operáló szakmai feladatnak tekintsük ezt a rendkívül komplex funkciót.

Nemcsak a hatáskörök megosztásánál alkalmazott szubszidiaritás, hanem a megyei jogú városok kiiktatása, valamint a megyei testületek választási mechanizmusa, illetve így összetétele is gondokat jelent. A megyéknek ún. másodlagos (származtatott) legitimitásuk van, a települési önkormányzatokkal való közvetlen kapcsolattartás lényegében nem épült ki, mint ahogy a megyei gazdasággal, illetve helyi társadalommal való viszonyrendszer is rendkívül laza, közvetett. A megyei önkormányzatot sajátos funkciói és teljesen más (összetettebb) érdekviszonyai miatt másfajta szervezeti formában, illetve választási módszerrel kellene kiépíteni, ahol helyet kapnának a jelenleg kizárt vagy legalább is perifériára sodródó érdekcsoportok (pl. kétkamarás testület, tájegységi résztestületek, koordinatív operatív szervezetek, komplexebb hivatali szervezet,

illetve háttérintézményi struktúra). Nyilvánvalóan a megyék e megerősödött, karakteresebbé váló funkcióinak nemcsak egy másik szervezet, hanem egy megreformált területi beosztás is fontos feltétele.

Zármegjegyzések

A magyar területi fejlődés várható irányait és a modernizációs igényeket feltáró elemzésünk végkövetkeztetése, hogy *a regionális politika markáns részpolitikaként való megjelenítéséhez sarkallatos törvényre van szükség.* A regionális politikának aktív, piacépítő jellegűnek kell lennie. Ezért az alaptörvényen kívül a területi struktúrák átalakítására ható folyamatokat (pl. az infrastruktúra egyes ágazatainak fejlesztését, a kis- és középvállalkozások fejlesztését stb.) szabályozó törvényekben is érvényesíteni kell a regionális szempontokat.

A törvénynek — a regionális politika céljainak preambulumban való felsoroláson kívül — alapvetően az intézmény- és eszközrendszer tételes szabályait kell tartalmaznia, azaz:

1. *A regionális politikáért felelős központi, területi és helyi szervek feladatkörét:*
 - az országgyűlés és bizottságainak, a kormánynak és a kormányzati szerveknek a hatáskörét (egyértelműen megnevezve a regionális politika fő kormányzati felelősét); célszerűnek tűnik egy országos regionális politikai (érdekegyeztetési) tanács felállítása. Ennek különféle típusai lehetnek, funkciójának körvonalazása körültekintő ágazati érdekegyeztetést igényel;
 - a regionális politika megvalósításának középszintű intézményét ennek feladatait;
 - a települési önkormányzatok (típusonkénti) kötelező feladatait;
 - a településszövetségek, társulások feladatait és hatáskörét;
 - a regionális politika egyéb szereplőit (lakosság, területfejlesztési társaságok);
2. *A regionális politika prioritásait;*
3. *A regionális politika eszközeit;*
4. *A regionális politika információs bázisát és tudományos hátterét.*

Végezetül hangsúlyozzuk, hogy a regionális politikai törvény társadalmi és politikai elfogadtatásához szükségesnek tartjuk a kormány területfejlesztési koncepciójának kidolgozását és elfogadtatását. Nyilvánvaló, hogy az ország térszerkezetének átalakítását célzó kormányprogram ismeretében lehet hatékonyan érvelni az azt megvalósítani szándékozó új eszköz és intézményi rendszer mellett. Mert egyébként félő, hogy a törvény — önmagában — súlytalanná válik, és a törvényalkotási folyam egyre hátrébb sodorja.

Jegyzetek

- Barta Györgyi: Az ipar szerepe a területfejlesztésben és a területfejlesztési politikában. Bp., p. 19.
Csatári Bálint: A rurális térségek fejlesztése. Kecskemét, p. 27.
Cséfkó Ferenc: A területi érdekközvetítő mechanizmusok szerepe a regionális politikában. Pécs, p. 29.
Erdősi Ferenc: Az információs társadalom kihívásai a területi folyamatokra. Pécs, p. 16.
Fáragó László: A területi tervezés feladatai és struktúrája. Pécs, p. 22.
Hajdú Zoltán: A közigazgatási területbeosztás és a területfejlesztés. Pécs, p. 15.
Horváth Gyula: Új irányok a fejlett piacgazdaságok regionális politikáiban. Pécs, p. 24.
Hrubai László: Területi egyenlőtlenségek — területfejlesztési törvény. Pécs, p. 16.
Pálné Kovács Ilona: A területfejlesztés új stratégiája és az önkormányzatok. Pécs, p. 22.
Rechnitzer János: Az innovációorientált regionális politika céljai. Győr, p. 19.

THE MOST IMPORTANT ISSUES OF HUNGARIAN REGIONAL POLICY

GYULA HORVÁTH

The paper summarizes the possible new features of Hungarian regional policy on the basis of an investigation prepared by the Regional Research Center of the Hungarian Academy of Sciences for the authorization of the Ministry of Environment in 1991 in order to support the preparatory works of the law on regional development.

The fundamental reason of the failures of previous regional policy, which can still be sensed in some spheres, was the lack of a mutual relationship between the economic and regional policies. The institutional-organizational network and the operational organizations of regional policy were separated. Regional policy had, in the first place, some sort of social-policy aims, and financial restrictions significantly limited the means, and at the same time, the scope of activity of regional policy.

From the point of view of solving the tasks of Hungarian economic modernization efficiently, the researchers participating in the project unanimously voted for the innovation-oriented model from among the possible regional development methods. This sub-branch of regional policy is the most likely to support the mobilization of local resources, the restructuring of the economy, and the creation of the system of economic incentives.

The proposed, especially important, aim of new regional policy should be the moderation of regional differences, and the creation of a situation where the backward, depressed regions can join up with the rest. The wording of this objective is well founded by the following requirements: social policy implications, the need to increase economic productivity, and general political implications.

The study devotes special attention to the consequences of restructuring the infrastructure, and indicates that the new projects on the development of infrastructure should primarily concentrate on the development of technical and intellectual infrastructure serving the creation of a modern economic structure, and not so much the improvement of living standards in the region.

In order to modernize the structures, the strategy of Hungarian regional development, especially in the phase of transformation into a market economy, has to put special emphasis on industrial development, though it is different from the models of developed market economies. However, it has to be done in close correlation with the creation of an economic environment which is capable of and ready for re-industrialization.

The fundamental trend of future development in Hungarian regional policy is the formation and creation of the means and the institutional-organizational elements (development of the local organizational and promotional network of regional development, the widening of the number of actors in regional development with the agents of financing, social aspects and the representation of interests) and the creation of the system of financial support (regional development incentives, subsidies, etc.).

Finally, the paper investigates the relationship between the administrative system and

regional policy. The study points out that the means and the institutional network of regional policy have to be developed on the basis of the partnership of central government and the local authorities. While previous Hungarian administration followed the logic of bureaucracy, the new democratic management, with more than 3000 decision-makers, was put into the state of disintegration. The future of the structure of Hungarian regional management is uncertain. The researchers carrying out the investigation are positive that regional policy meeting the European norms requires a sub-national level with wide scope of research fields in Hungary as well. However, not only the actual counties have to be modernized for this purpose, but also a new regional-administrative system has to be developed in the long run.

Translated by J. Mészáros