

MARGÓJEGYZETEK A REGIONÁLIS POLITIKÁHOZ

(Notes on regional policy)

NEMES NAGY JÓZSEF

A formálódó piacgazdaság regionalizmusa

Az ország regionális fejlődési szempontból immár egy évtizede új pályán halad.

A nyolcvanas évek elején megindult, és az évtized közepére tetőzött városi kisvállalkozási boom volt az első olyan struktúrális elmozdulás a gazdaságban és a társadalomban, amely alapjaiban fordított a főváros és a vidék, a városok és falvak, a nagytérségek közötti mintegy két évtizedes, ha nem is differenciálatlan, de kétségtelenül többelemű közlekedés irányzatán. Megkezdődött egy markáns regionális differenciálódási szakasz.

Régi-új erőforrások, adottságok (például maga a földrajzi helyzet, a fekvés) értékelődtek fel, s dogmaerejű fejlettségjelzők (lásd iparosodottság) kerültek fokozatosan a válságindikátorok közé, jól jelezvén a korábbi viszonylagos kiegyenlítettség bizonytalan alapjait is.

A rendszerváltozást követően a már formálódóban lévő új térszerkezet kontúrjait újabb és újabb elemek teszik mind élesebbé. Az új társaságok, a vegyesvállalatok egyértelműen a fővárost és a nyugati országrészt preferálják. Vasban és Győr-Sopronban minden negyedik-ötödik vállalkozásban nyugati tőke is részt vállal, Szabolcsban és Borsodban csak minden tizedik-tizenkettedikben. A kritikus szintre emelkedett munkanélküliség (érzékenyebb térbeli szétterülése ellenére) ugyanezt a megosztottságot mutatja, ami arra utal, hogy a szervezeti és tulajdoni átalakulásban előbbre tartó térségekben a munkaerőhelyzet is kedvezőbb. Növekszik a személyi jövedelmek területi szóródása.

A folyamatok két makroregionális kihatású eleme az, hogy összeomlóban az ipari tengely, s megrendült az agrárszféra. Ez utóbbit jól jelzi az, hogy a csődbe került vállalatok koncentrációja a településhierarchia alsó régióiban elhelyezkedő településekben a legnagyobb: míg az új gazdasági társaságok közül 1991 végéig csak minden hetedik volt községi székhelyű, addig az 1992 első felében csődeljárás alá vont gazdálkodók közül már minden negyedik. Mindez a kistérségeken, városokon belül is erősödő differenciálódással, szegregációval párosul.

A növekedési adottságok újraértékelődése a hagyományos elmaradott térségek hátrányait csak még nyilvánvalóbbá tette, a korábban fejlettnek minősülő térségcsoportban azonban alaposan össze is zavarta a stabilnak tűnő térbeli rendet, leértékelve az ipari koncentrációkat. Ennek sajátos következménye az, hogy a többelemű regionális differenciálódáson belül az ipari tengely esetében tulajdonképpen „lefelé nivellálódás” zajlik.

Bár a nyolcvanas évek kisvállalkozási mozgásai arra mutattak, hogy a szellemi tőke, az innováció (egyéb mobilizálható erőforrás híján) fontos szerephez juthat a gazdasági struktúra átalakulásában is, ez a tendencia ma alig igazolható. A főváros és nagyvárosok előnye a vállalkozási aktivitásban sokkal inkább a relatív infrastruktúrális előny, a hatalmi központ szerepe, a nagyobb helyi piac következménye, s nem a szellemi tőkekoncentrációé. Csak az elmúlt egy évtizedben

pénztőkévé, ingatlanná tárgyasult szellemi tőke jelent ma valódi — feltartóztathatatlanul politikai, hatalmi tőkévé nemesedő — erőforrást itt is.

Ha végigvennénk a gazdasági, társadalmi vagy akár a politikai élet más részelemeit, egyértelműen dokumentálható lenne, hogy a ma a térbeli megosztottság szinte minden társadalmi szférában az egyik legnyilvánvalóbb polarizáló dimenzió. Nagy súllyal van jelen ebben a korábbi években sokat kritizált településhierarchizáltság, mégpedig erősödő gazdasági tartalommal, szemben a korábbiakban elsőként emlegetett infrastrukturális ellátottsági lejtővel. Erősödik a főváros-vidék dualizmus, újraéledt a Nyugat-Kelet megosztottság régi alapokon, új elemekkel. Külső okokból nincs kedvező irányú változás a történelmileg periferizálódott határmenti térségek helyzetében, a megvalósulni látszó nagyobb hálózati infrastruktúrafejlesztések nem generálnak új növekedési tengelyeket a válságtérségekben.

Az ország térszerkezetét formáló fő hajtóerők a piacgazdaságot újjáépítő strukturális mozgások, és a térbeli differenciálódás lényegében ezek következménye. Nem kiküszöbölhető, s a kiegyenlítődési irányzathoz hasonlóan elméletileg értékmentes következmény ez. A gond abból ered, hogy a gazdasági rendszerváltozás egyben átfogó gazdasági válságba ágyazottan zajlik, amit a 10 % fölé került munkanélküliségi ráta és az 1991-es, békeidőben szinte példátlan 10 %-os GDP csökkenés, az 1 %-os árbevételarányos vállalati nyerségráta egyértelműen jelez.

Ilyen körülmények között a térben differenciált fejlődés nem egyszerűen mennyiségi ütemkülönbségeket, kisebb-nagyobb fejlettségi lépcsőket jelent, hanem olyan megosztottságot, amelyben igazából pozitív pólus, vonzó, kisugárzó erővel rendelkező térség nincs is, s a lemaradók helyzete — nemcsak belső adottságaik okán, hanem épp a külső vonzerő hiányában — kritikus. A periféria válsága nem kis részben a centrum áthárított recessziójának a következménye, ami egyaránt igaz például a főváros és Szabolcs, illetve a főváros és saját agglomerációja viszonylatában.

A felértékelődő erőforrások nagy része egyértelműen immobil a térben, s közéjük olyan százados vagy több évtizedes társadalmi beágyazottságú készségek, képességek is beletartoznak, amelyek egyik pillanatról a másikra nem teremthetők meg ott, ahol nincsenek meg. A legnagyobb deficit a legszélesebb értelemben vett innovációs készségben a tradicionális nehézipari zónák és iparvárosok estében érzékelhető, ahol a nyolcvanas évtized kisvállalkozásai is egyértelműen az expanzív nagyvállalatokhoz kötődtek (vgm-ek), s amelyek mára maguk is felszámolódtak. A rejtőzködő piacgazdaság iskolájában két évtized alatt magasabb osztályokig eljutott mezőgazdasági kistermelés hasonlóképp megsínyli a nagyüzemi szektor krízisét, itt azonban a túlélési esély az új tulajdonszerkezetben nagyobb, de várhatóan erős szelekció, és a falusi társadalom „újramegosztása” mellett. A mezőgazdasági válság évtizedes egyéni és családi erőfeszítések eredményeit, a parasztság történelmi méretű felzárkózási sikerét kérdőjelezi meg.

Jellegetes vonása a mai gazdasági térképnek a rendkívüli instabilitás, egyensúlyhiány is. Ez megnyilvánul abban, hogy a térségek különböző gazdasági jellemzőiben nincs érzékletes együttmozgás, ugyanazon térségen belül a különböző gazdálkodási formákban illetve ágazatokban, lényegében egymás mellett működő gazdasági egységekben, nagyon eltérő gazdasági mutatókkal találkozhatunk. (A győri székhelyű gazdálkodók 1991-ben például 1,2 md Ft eredményt mutattak ki mérlegbeszámolóikban, ez azonban 4,7 md-os vállalati nyereség és 3,5 md veszteség egyenlege). Jellemző az időbeli instabilitás is, egyik évről a másikra egy-egy kisebb térségben, városban radikális visszaesés következhet be (jellemezően a meghatározó súlyú nagyvállala-

latok csődjé okán). A nagyobb városokban épp a diverzifikált gazdasági szerkezet, a sok új gazdasági szereplő a legfontosabb stabilizáló tényező, még akkor is, ha ma még nagyon bizonytalan az egyéni vállalkozói szektor (különösen a kereskedelem) helyzete is, s nem jelent automatikus garanciát a gazdasági lábraállásra a külföldi tőke megjelenése sem. A nagyvárosi stabilitásban, a viszonylag kiegyensúlyozott munkaerőhelyzetben fontos szerepe van a piacgazdaság infrastruktúráját jelentő tevékenységek megtelepülésének (például a sokszereplős pénzügyi hálózat kiépülésének), s az új rendszer burjánzó közigazgatási bürokráciájának is. Ez a folyamat azonban csak nagyon szűk településkört érint. Itt koncentrálnak a gazdaság fekete szektorából eredő jövedelmek is (lásd a nyilvánosságra került csődöket, gazdasági bűncselekményeket).

Az objektív térbeli megosztó tényezők jelentős szabad fejlesztési forrásokkal csökkenthetők lehetnének, ilyen források azonban közismerten nincsenek. Ebből következően a jelenlegi térségi gazdasági arányok és mozgások azt valószínűsítik, hogy a mai válságtérségek (elmaradott agrárregiók, nehézipari depressziós zónák, egyoldalú ipari szerkezetű városok, az ország keleti periférikus térségei) helyzetük jobbrafordulását az ország egészére kiterjedő gazdasági fellendüléstől várhatják. Ahhoz azonban, hogy ezekben a térségekben is érzékelhető gazdasági fejlődés indulhasson el tartósan 5—6%-os országos gazdasági növekedési ütemre lenne szükség. (Hasonló évtizedes ütem szükségeltetik az átlagos közös-piaci fejlettségi szint háromnegyedén álló dél-európai országok megközelítéséhez is, azaz a növekedésorientáció ostromozása és elvetése, valamint az Európához való felzárkózás óhaja között nyílt ellentmondás van). Csak tartós növekedés esetén valószínűsíthető ugyanis az, hogy az adottságaik, gazdaságszerkezeti előnyeik alapján az átlagnál gyorsabb fejlődésre képes központi és nyugati térségek gazdaságának érzékelhető vonzása és kisugárzó hatása legyen (például munkaerőfelvételé váljon), s a mai lemaradó régiókban is meginduljon a belső növekedés. Ez az országos növekedés — ha a gazdaság dinamikus elemeiben ma mérhető relatív térségi növekedési arányokat tartósnak tekintjük — a dinamikus térségekben 10%, a mai válságzónákban 2% körüli növekedést fed. Elhúzódozó gazdasági visszaesés vagy stagnálás esetében szembe kell nézni a válságtérségek végleges periferizálódásával, e területek „feladásával”.

Különösen kritikus helyzetben van az északi országrész, amelyben 1991-ben csupán egyetlen kistérséget (Tiszaújváros körzete) találunk, ahol a gazdaság összességében nem volt veszteséges. Nem látszanak jelei annak sem, hogy az Alföld „szilícium-völgyi” adottságai hasznosulnának, nem kis részben a szellemi erőforrásokra alapozódó fejlődés esélyének említett gyenge pozíciója, s a piacvesztés okozta agrárkrízis miatt. Ma inkább csak annak eldöntése nehéz, hogy Szabolcs vagy Békés, netán Szolnok helyzete a legkritikusabb. A Dunántúlon is találhatunk kisebb belső perifériákat. Ezek jellemzően megyehatármenti térségek (Győr és Vas, Fejér és Tolna határterületei). A nyugati országrészt az különbözteti meg az ország keleti és északi térségeitől, hogy a gazdaság szervezeti átalakulása itt már érzékelhetően túlnyúlik a nagyobb városok körén. Nyilvánvaló gazdasági sikerekről, magas jövedelmezőségről azonban itt sincs szó, rendkívül fontos stabilizáló tényező azonban a statisztikai adatokban, mérlegbeszámolóban nem kimutatható tömeges kontaktus Ausztriával (munkahely, piac, kereslet).

Jellegzetes vonása a mai gazdasági térnek hazánkban, hogy miközben a statisztikai adatok azt igazolják, hogy az új gazdasági szereplők, a gazdasági társaságok (kft-k, rt-k) jövedelmezőségi mutatói összességükben felülmúlják a vállalatok és szövetkezetek eredményességét, kis-

térségi szinten a legnagyobb jövedelmezőség ma még a vidék stabil nagyvállalatainak körzetében mérhető (pl. Martfű, Paks, Százhalombatta, Tiszaújváros).

A mai intézményrendszer és a gazdasági eszközök (köztük a területileg determinált felhasználású eszközök és az önkormányzati források) ezidáig még alkalmasak voltak a lokális válsághelyzetek enyhítésére. A társadalom kritikus helyzetben lévő rétegei még a válságtérségekben is létező — ha be nem is ismert — tartalékjaik felélésével, családi összefogással, a történelmileg jól begyakorolt túlélési taktikákkal — stratégiával (lásd szürke gazdaság), a kapott szociális támogatásokkal máig még képesek voltak talponmaradni. Ha azonban országosan két-háromszázezer munkanélküli négyezer forintos szociális segélyből lesz kénytelen folytatni a rendszerváltozást (a munkanélküliség alakulása 1994 elejére ilyen létszámot valószínűsít), robbanásveszélyes helyzet alakulhat ki.

Regionális politika

A TÉT megítéslő bizalmából nem oly rég (1991/1) már módomban volt elmondani véleményemet a formálódóban lévő regionális politika koncepcionális és intézményi kérdéseiről. Az ott leírtak túlnyomó többségét ma is aktuálisnak tartom (sajnos csak a negatív jóslataim igazolódtak), megismétlésük helyett csak néhány részletet ragadok ki abból a még mindig előttünk álló feladatrengetegből, amely egy működőképes regionális politika feltétele.

A rendszerváltozás nagysodrású átalakulási hullámai, a szűk mozgástér, a mindenki számára világos, kikerülhetetlen determinációk sem mentik fel a jelenlegi kormányzatot az alól a felelősség alól, hogy miközben egyre nyilvánvalóbbak a regionális feszültségek, máig érvényesíthető, működőképes intézményrendszer nélkül van a regionális politika. Bővelkedünk ezzel szemben a fogalmi zavarokban (ez a tudományos szféra kudarca is), a hatalmi, hatásköri torzalkodásban. Ezt a fogalmi zavart, s a hatalmi, hatásköri tisztázatlanságot látom felbukkanni — egyebek között — a számomra már áttekinthetetlené vált törvénytervezet-dömbpíngben. (A területfejlesztési törvény előkészítése kormánykörökben immár két éve folyik. Jutalmul az operatív törvényelőkészítésért, ma már legalább öt újabb kapcsolódó, átfedő tervezet társul hozzá törvénykezdeményként. Ráadásul még esély sem látszik arra, hogy bármelyik közülük belátható időn belül napirendre kerüljön.)

Megjelenik a területfejlesztéssel foglalkozó tervezetekben egy fajta sajátos és megalapozatlan szellemi nagymellényűség is, amennyiben ezek nagyon mély („komplex”) értelmű fogalmakkal vannak telezsúfolva, miközben eszközeink és intézményeink még a legszűkebb értelemben vett hatékony irányításra sincsenek. Szép szellemi teljesítmény, de a gyakorlati politikában nem tűnik szerencsés dolognak például összekutyulni a természetvédelmet, az épített környezet és az önkormányzatok gondjait területfejlesztési címszóval. Minden elem sérül ezáltal, s így születnek olyan abszurd alternatív javaslatok, hogy a környezetvédelmi felügyelőségek vagy a törvényességi felügyeleti jogosítványokkal rendelkező köztársasági megbízottak, netán a főépítések kapjanak területfejlesztési funkciót, miként azt a területfejlesztési törvény legújabb szabályozási koncepcióváltozata nagy demokratikusan döntésre ajánlja.

Ez az alternatíva-hármas nem más, mint a bürokráciát határozott kormányzati koncepció helyett mozgásban tartó, intézményesített patthelyzet léggömbcsokra. Végre regionális politikát

— azaz átgondolt, az önkormányzati működés pénzügyeivel nem összekevert térségi gazdaságfejlesztést — kellene csinálni, s ehhez kellene megteremteni bizonyos törvényi feltételeket. Nem kellene a nyugati másolhatatlan példákat majmolni, de legalább olyan fogalmakat és célokat kellene használni, amit a példaként előttünk állók is értenek. A regionális politika — nemzetközileg bevett — fogalmának használatától talán azért ódzkodik a kormányzat, mert akkor azonnal lelepleződne a nyugati szakértők előtt is, hogy ami ma itt van, az bizony nem regionális politika. (Most ráfogható az értetlenség a felkészületlen tolmácsokra.) Visszatérve a törvényre: magam megelégednék egy olyan — szűk gazdasági tartalmú — törvénnyel (parlamenti szinten megerősített kormányzati felelősségvállalással), amely legalább középtávra egyértelműen kijelöli az állami regionális politikai céljait, eszközeit és intézményeit. Az általános intézményi feltételek létrehozása mellett elvi és gyakorlati szempontból alapvető a regionális fejlesztési koncepció léte. A célok nélküli intézményrendszer semmirevaló, az ilyen törvény gumicsont. A koncepcióban nyílt és konkrét regionális fejlesztési célokat kell kijelölni, az erőforráshiány okán merész területi elhatárolással, erőforráskoncentrációval.

Ki lehetne például mondani, hogy az állam központi erőforrásokkal csak Észak-Magyarország és az Alföld felzárkóztatásában vállal szerepet (a megyék, kistérségek fejlesztési programjai e két nagytérség fejlesztési koncepcióján belül, ezekbe integráltan kaphatnak szerepet, s létük nem a kihelyezett kormányvülések eloszlásától s a felelős miniszter hatalmi súlyától függene). E térségek minden erőforrását mobilizálva, akár ágazati célokat is kijelölve, meghatározható az állami szerepvállalás szabályozási és intézményi formája, kiemelten prioritizálható a hálózati infrastruktúrafejlesztés, a magánvállalkozás. A kijelölt térségek fejlesztéséhez komoly koncepció alapján külső erőforrások is mobilizálhatók (ez az EGK regionális politikájának alapsémája).

A regionális politikai célterületek megjelölése természetesen azt jelenti, hogy az ország más, kedvezőbb helyzetű, térségeiben a gazdasági ösztönzés általános eszközein túl regionális fejlesztési szerepet az állam nem vállal. (Ma a tény az, hogy szinte minden megvalósítási fázishoz közeledő, állami preferenciákat is élvező nagy tőkeigényű akció, beruházás — lásd autópályák, az expo vagy a kedvezményezett világcégek autógyárai — a központi és nyugati országrészbe kerül.) Lehet elvi, ideológikus vagy tapasztalati alapon idegenkedni az állami szerepvállalástól, nagyon sok társadalmi szférában teljességgel indokolt is ez. A regionális politika azonban állami szerepvállalás nélkül fából vaskarika, amit nem pótolhat semmifajta „posztmodern” decentralizáció (ami itt magyarul annyit jelent, mint felelősségáthárítás). Akkor már sokkal tisztességesebb, ha azt mondjuk: Kedves (nem létező) régiók! Nincs más teendő, mint bevárni az általános fellendülést, addig tartsatok ki! (Ahogy a fentiekben érzékeltettem, ez egyébként nagyon valószínű forgatókönyve a közeljövőnek).

Ha ezt az alternatívát mégsem tartjuk optimálisnak, akkor valóságos, földön járó, s nem az űrben súlytalanul lebegő gazdája kell legyen a kormányzati regionális politikának.

Ez a mai minisztériális feladatmegosztás alapvető átalakítása nélkül nem képzelhető el. Az átalakításnak az lehet a magja, hogy egyetlen kormány szerv kezébe kerüljön a kormányzati szintű regionális politikai célrendszer kialakításának, végrehajtásának és ellenőrzésének felelőssége, az ehhez rendelt eszközök feletti döntés joga, s a partnerekkel, a regionális politika szereplőivel, való kapcsolattartást lehetővé tevő információs, érdekegyeztető intézményrendszer.

Kétségtelen az, hogy a központi kormányzat szerepének hangsúlyozása részben kényszerűség, az intézményesült, valóságos regionális szint hiányának következménye (ellenpéldaként lásd a szövetségi berendezkedésű államok esetét). A hazai regionális politika működőképessé tételének — még jól körülhatárolt és viszonylag szűk, alapvetően gazdaságfejlesztési tartalmú értelmezése esetében is — ez lényeges akadálya. Meggyőződésem, hogy nem régiókreációkra van szükség a megoldáshoz, hanem a megyei önkormányzatok „rehabilitálására”, valamint a megyei jogú városokkal való regionális fejlesztési célú együttműködés intézményesítésére. Kitalálható, kialakítható — valóságosan is szükséges — piacokonform regionális koordináló, vállalkozástámogató szervezetrendszer, de ezek önkormányzati meghatalmazás és kontroll nélkül valóságos regionális fejlesztési szereplőként nem működhetnek. A regionális politika önkormányzati kontrolljának lehetőségét és kényszerét az önkormányzati törvény módosításával kell biztosítani. Sok apró, gyakorlatias teendő is van, azokról beszélni sem érdemes, csinálni kellene (lásd területi információrendszer, tudományos kutatási háttér).

Lehet persze, hogy mindezek az elgondolások művi beavatkozások, s a társadalom, az öntörvényei szerint mozgó sok-sok gazdasági szereplő, ezek nélkül is megbirkózik a térségi, települési részekreszakadással. Ez ma még reménybeli esély, de tisztán kell látni azt, hogy ha csak a „spontán” folyamatokra hagyatkozunk, akkor egy latin-amerikanizálódó ország pályája és térszerkezete formálódik előttünk, egy túlsúlyos, ugyanakkor belül durván polarizált nagyvárossal, és egy reménytelenül stagnáló perifériával. Ha eszközeink kevesek is a gyors fordulathoz, bűnös dolog ezt tehetetlenséggel tetézni.

NOTES ON REGIONAL POLICY

JÓZSEF NEMES — NAGY

The regional tendencies of the Hungarian economy are ruled by the processes of differentiation these days. The duality of the capital city and the rural areas are becoming even more emphasized, and the differences between the Western and the Eastern parts of the country, and the urban and rural areas are increasing. Tendencies of differentiation appeared already in the early 1980s, with the spread of non-agricultural cooperative enterprises. These semi-private companies, that were strongly related both to the state companies and the cooperatives, were concentrated in the capital city, in its agglomeration, in bigger cities, near the Lake Balaton, and in the more prosperous Western parts of the country. This fairly polarized spatial structure was further polarized by privatization starting after the transformation, the influence of Western capital, and the concentration of new economic associations and joint ventures in the very same regions. The Northern and Eastern parts of the country are in real crisis. There is high unemployment, economic transformation goes on very slowly, and the profitability of the economy is very low. The middle part of the country, which used to be the most developed region (after the capital city) and was characterized by heavy industry is a region in absolute depression now. In reality, there is no single positive pole, traction area, zone absorbing labour in the country, as the capital city and the Western parts are in better situation than the average only if their relative situation is taken, because the symptoms of crisis are widespread in these regions as well. The organizational and property transformation of the economy goes on amidst the conditions of economic recession. In 1991, the GNP decreased by about 10%, and further decline can be expected in 1992 as well, as the productive and social investments have decreased considerably. In the middle of 1992, the number of unemployed reached 600 000, namely 10%, and is increasing unstoppably. In the Eastern part of the country, the unemployment rate is 20%. The collapse of the Eastern markets, and the lasting processes of new ownership and property relations plunged the agriculture, and consequently the agricultural zones of the country, and the rural settlements in general into a deep crisis. At present, regional and settlement polarization of the country is one of the most important dimensions of social differentiation, and of the increase of income and property differences.

Effective regional policy cannot counterbalance these processes. There is no comprehensive regional development concept. The institutional systems of a regional policy meeting the new conditions have not been developed yet, and the drafting of the new regional development act has been going on for two years, but it is not expected to be passed in 1992. Regional development and regional policy belong to nowhere both in the government and the local authorities. Uniform governmental management of regional policy is unsolved, and the spheres of influence are divided among several ministries, and consequently the contradictions in authority and coordination are quite frequent. Though the financial resources aiming to ease the local crisis situations are increasing, their volume is insufficient as compared to the size of the problems, their use is fragmented and does not fit properly into the concept, thus their influence is very little. A kind of medium regional level, that could have some role in regional

policy as well, is missing from the system of local governments. There is no regional coordination in economic development. Due to the missing institutions — the responsible governing body of regional policy, the organizations managing regional economic development — further increases in regional differences (increasing duality between the urban and rural areas, differences between the Eastern and the Western parts of the country, polarization between the towns and the villages) can be expected as a consequence of the spontaneous processes of developing a market economy.

Translated by J. Mészáros

