

A TERÜLETI (GAZDASÁGI) FEJLŐDÉS TÁRSADALMI HAJTÓERŐI ÉS ÁLLAMI SZABÁLYOZÁSA*

(The Driving Forces and the State Control of the
Regional [Economic] Development)

BARTKE ISTVÁN

A gazdaság történelmi fejlődését mint időbeli folyamatot, annak térbeli átrendeződése kíséri. A két (időbeni és térbeni) dimenzió között megnyilvánuló szoros kölcsönhatás részint a gazdaság mikro- és makrostrukturális átalakulásában, részint a különböző területeknek más és más tartalmú (profilú) termelő-, szolgáltató tevékenység befogadására való elsődleges alkalmasságában gyökerezik. A gazdaság mint a társadalom létfeltétele, annak területi elhelyezkedésére, és az életkörülmények (életmód, életszínvonal stb.) térbeli differenciáltságára is hat. Ez utóbbinak a társadalomra való kedvezőtlen visszahatása úgy hárítható el, hogy az objektív területi tendenciákat tudatos beavatkozással korrigálják. A társadalom spontán (területi) folyamatokat ellenőrző, módosító funkciójának gyakorlása keretében kijelölik és létrehozzák a beavatkozás céljait, módszereit, konkrét eszközeit, intézményét; mindezeket együttesen a *területfejlesztési politika* fogalmába sűrítve. A társadalmi (állami) beavatkozás indokolt mértékét illetően a szakemberek nézetei tudományági hovatartozástól, gazdaságpolitikai felfogástól függően változhatnak, magát az állami beavatkozás szükségességét általában nem vitatják (*Nemes Nagy J. 1992, Pálné Kovács I. 1992*).

Regionális (területfejlesztési) politikát, a dolog természeténél fogva, az 1970-es évekig szuverén államok illetve nemzetgazdaságok alakítottak ki és folytattak. 1975-től kezdődően azonban e gyakorlat nemzetközi integrációs szintre is áttevődött. Az Európai Gazdasági Közösség ugyan már korábban is tett lépéseket az ügyben, de csak 1975-ben hozott létre integrációs szintű központi pénzügyi alapot a tagországok hátrányos helyzetű térségeinek támogatására. Világméretű (globális szintű) területfejlesztési politikáról nem beszélhetünk, az Egyesült Nemzetek Szervezetének globális akciói nem minősíthetők ilyen kezdeményezéseknek. A Föld különböző régióiban ugyanakkor feszültséget keltő társadalmi-gazdasági tendenciák hatnak, amelyek adekvát beavatkozást igényelnének.

A téma rendkívüli gazdagsága miatt a vizsgálati kör leszűkítése indokolt. A tanulmányban néhány globális összefüggésen túl az Európai Unió területi politikájának egyes ténye-

* Az állam szerepe a területfejlesztésben és környezetvédelemben c. OKTK kutatás részeredményét bemutató tanulmány.

zói, majd a nemzeti regionális politikák főbb általánosítható vonásaival foglalkozunk. Figyelmünket elsősorban a területi feszültségekre, a területfejlesztés céljaira és egyes stratégiai elemeire irányítjuk.

Néhány bevezető szemléleti, módszertani kérdés

A témakör vizsgálatakor logikailag abból indulunk ki, hogy a gazdaság és társadalom időbeli fejlődésével kölcsönhatásban megnyilvánuló területi folyamatok (regionális automatizmusok) helyenként társadalmilag nem kívánt feszültségeket hoznak létre, amelyeket a regionális politika orvosol. A helyi-térségi feszültségek egyik oka az, hogy az adott területi kereten belül megbomlik az egyensúly a területi szerkezet különböző tényezői (természeti, művi elemek, társadalmi-gazdasági tényezők) között. Előljáróban ezért tisztáznunk kell egyrészt a különböző térségi keretek között meglevő tartalmi, nagyságrendi eltéréseket, másrészt meg kell határoznunk a területi egyensúly (egyensúlytalanság) fogalmát.

Ami az első kérdést illeti, a területi feszültségek megnyilatkoznak és vizsgálhatók:

a) *világméretű keretben*, arra irányuló figyelemmel, hogy milyen nagytérségek határolhatók el a gazdasági fejlődés egyes motivációiból és eredményeiből kiindulva, miként alakulnak az így lehatárolt térségi szférákon belüli egyensúlyviszonyok;

b) *nemzetközi integrációs keretben*, annak feltárására törekedve, hogy államhatároktól függetlenül melyek az összehasonlítható feszültségpontok (-helyek) és azok milyen beavatkozást igényelnek; végül

c) *állami szinten* az egyes országok változó belső feltételeiből adódó területi feszültségeket és az arra adott válaszokat keresve.

Előljáróban tisztáztuk, hogy regionális politikák csak a b) és a c) pontokban megjelölt keretekhez kötődnek. Ugyanakkor a nemzeti léptékben tapasztalható feszültségek és politikák tanulmányozhatók összehasonlító jelleggel például úgy, hogy a Föld államainak területfejlesztési céljai, stratégiái milyen feltételektől függően mutatnak hasonlóságot, vagy különböznek egymástól.

A *területi egyensúly* fogalmát a szakirodalom kettős értelemben használja, gyakrabban a regionális növekedés fogalmához kapcsolva („regionális egyensúlyi növekedés”). Lényegében azt jelenti, hogy valamely gazdasági rendszer (pl. ország) kevésbé fejlett területei az (országos) átlagosnál gyorsabb ütemben fejlődnek, s így felzárkózási folyamat valósul meg a kevésbé fejlett és a fejlettebb térségek között. Ebben a felfogásban tehát a területi egyensúly fogalma (főként a gazdaságra értelmezett) kiegyenlítődesi irányzat jelentését hordozza (Illés I. 1975).

A kevésbé gyakori értelmezés szerint a területi (regionális) egyensúly a területi szerkezet bizonyos alkotó tényezőinek (elemeinek) egymással való, térségi (lokális) szintű összhangját jelenti, főként a társadalmi újratermelési folyamat hatékonysága, de más követelmények (környezetvédelem) szempontjából is. E gondolatot a szakirodalom különböző

formákban jeleníti meg, mint a térségenkénti megfelelő arány a különböző típusú erőforrások között, vagy a szolgáltató kapacitások és a lakossági igények lokális megfelelése, továbbá a termelő kapacitások, a lakosság és az infrastruktúra közötti térségi összhang stb.

Analitikus közelítést jelent az előző szempontból a területi szerkezet különböző származású és reprodukciós periódusú természeti, művi és társadalmi elemeinek vizsgálata az egymás közötti vertikális viszonyt, kölcsönhatást tekintve. E felfogásból kiindulva a területi egyensúlynak számos parciális vetülete van, attól függően, hogy mely elemtípusok milyen tartalmú képviselőinek vertikális viszonyát vesszük figyelembe. Minden egyes egyensúlyi vetülethez meghatározott térségi kiterjedés tartozik. Így pl. a foglalkozási egyensúly – munkaerő-vonzáskörzeten belül – a munkavállalási korú népesség (mint társadalmi elemek) és a megfelelő profilú munkahelyek (mint művi elemcsoport) viszonyán mérhető stb. (Bartke I. 1989). E közelítés szerint területi egyensúlyi viszonyoknak fogható fel a gazdaság; a telephely (mint természeti elem) az azon létesült munkahelyek (mint épületek, gépek, berendezések, vagyis művi elemek) a munkaerő és a piac részben periodikusan ismétlődő kölcsönhatásaként. Regionális egyensúlyi viszonyoknak tekinthető valamely terület népességének tudati jellemzői, értékrendje és ugyanazon térség gazdaságának állapota, fejlődése közötti kapcsolat stb. is.

A kérdés ezek után, hogy van-e összefüggés a kétfajta egyensúlyi felfogás között. Első pillantásra nehezítő körülménynek tűnhet, hogy dinamikus (egyensúlyi növekedés) és statikus (egyensúlyi állapot) kategória viszonyát keressük. Alaposabb vizsgálat azonban rámutat arra, hogy a területi dinamika (itt a területi egyensúlyi növekedés) adott térség két, különböző időpontra jellemző (statikus) egyensúlyi állapotát köti össze. Egyszerű gondolatmenet követésével ez logikailag könnyen belátható.

Tételezzük fel, hogy két („A” és „B”) terület gazdasági fejlettsége azonos, a növekedési források (itt: tőke és munkaerő) között mindkét térségen belül egyensúly van, az erőforrások fajlagos hozamai egyformák. A „B” területen felgyorsul, az „A” területen lelassul a természetes szaporodás, megbomlik az erőforrások közötti egyensúly. (Az „A” területen relatív tökefelesleg, a „B”-ben viszonylagos hiány keletkezik.) A munkaerő eléggé mobilis ahhoz, hogy a felesleg egy része (tehát nem a teljes felesleg) „B”-ből „A”-ba vándoroljon. A migráció révén ugyan nem áll helyre a források közötti egyensúly, de csökken az egyensúlytalanság. Az „A” területen megnő az élőlátás-termelékenység és a megtakarítási lehetőség; differenciálódás indul meg a gazdasági fejlődésben. Fordulópontot jelent a két térség viszonyának alakulásában, amikor az „A” területen (a tőke túlzott koncentrációja, a technikai felszereltség optimálisan túli növekedése miatt) a tőkehozam csökkenni kezd. A tőke egy része az „A” területről a „B”-be kezd áramlani; az ellentétes irányú migráció intenzitása csökken. A statikus egyensúlyhiányokat a tőke és a munkaerő ellentétes irányú áramlása együtt mérsékli, megindul a nivellálódás (egyensúlyi növekedés). A dinamika tehát mindkét terület statikus egyensúlyának javulására hat. A vázolt automatizmus természetesen csak meghatározott kiinduló feltételek, korlátok mellett érvényesülhet a gyakorlatban.

Jellemző motivációk és feszültségek a világméretű térben

A területi (statikus) egyensúlynak számos vetülete közül – a társadalom adott értékítéletének függvényében – egyesek alapvető jelentőségűek, mások elhanyagolhatóknak tűnnek. A területi szerkezet elemei között vannak olyan vertikális arányok, amelyek torzultsága vagy hiánya a gazdaság működését, ezen keresztül a társadalmi újatermelési folyamat egészét veszélyeztetik. A parciális egyensúlyok közül a társadalom figyelmét elsősorban azok vonzzák, amelyek (adott területeken) azonnali hatállyal vagy rövid időtávlatban befolyásolják az életfeltételeket. Nehezen ismerhetők fel, illetve felismerés esetén sem aktivizálják kellően a közösséget azon egyensúlyi vetületek, amelyek a társadalom életére, a gazdaság működésére azonnal alig, csak hosszabb időtávlatban hatnak lényegesen. Ezek közül az utóbbi néhány évtizedben vált – legalábbis elméleti szinten – hangsúlyossá a művi környezet (infrastruktúra) és a termelés viszonya, valamint a természeti környezet, a termelés (mint szennyezőforrás) és a társadalom vertikális kapcsolata. Figyelmünket a hosszú távon ható parciális területi egyensúly olyan sajátos típusára irányítjuk, amelynek szakirodalmi megalapozottsága az előbbieknél gyengébb; nevezetesen a társadalmi értékekből, ideológiákból eredő motivációk és a gazdaság (fejlődése) közötti (területi) kapcsolatot vizsgáljuk.

Egyes társadalmi tudatformák (ideológiák) és gazdasági fejlődési pályák sajátos párhuzama rajzolódik ki a földi (globális) térben. Elöljáróban hangsúlyozzuk, hogy a tapasztalt párhuzamok (mint parciális egyensúlyok) nem jelölhetők minden további nélkül meghatározó oksági (egyensúlyi) viszonyként. Aligha tagadható azonban más tényezőkkel együtt játszott szerepük a földi tér általuk is lehatárolt részének másoktól eltérő gazdasági-társadalmi fejlődésében.

A 16. századra Európa bizonyos északnyugati és középső területei (Anglia és Németország egyes vidékei, Hollandia, Svájc stb.) környezetükhöz, a Föld más régióihoz viszonyítva *magas fokú gazdasági fejlettséget* értek el. A gazdasági fejlődés együtt járt, mintegy kölcsönhatást mutatott a feudális létezészmélet háttérbe szorulásával, általában a polgári értékek felülkerekedésével. A természeti adottságok (természeti-földrajzi környezet és helyzet, kiváltképpen a nemzetközi kikötőhelyek), a művi környezet (kikötők, szállítási útvonalak, városok) és a társadalmi struktúra harmonikus viszonya alapozta meg a térség kiemelkedését. A polgári „szabadgondolkodás” nemcsak a széles értelemezett újjítókészséget gerjesztette, hanem tagadta a tekintélyelvét, a tradicionalista erkölcsi, vallási értékeket is. A *protestantizmus* kialakuló eszmeköre iránt így ez a térség különösen fogékonnyá vált, és annak elsődleges elterjedési szféráját jelentette. A megújult vallásos nézetek leképződése az egyéni és társadalmi magatartásokra sajátos módon befolyásolta a gazdasági fejlődést.

Max Weber német szociológus és gazdaságtörténész a protestantizmus kálvini irányzatának hatását a gazdasági fejlődésre (a kapitalizmusra) – hatalmas forrásanyag mélyreható elemzése alapján – nagyon leegyszerűsítve a következők szerint érzékelteti (Weber, M.

1982). Az eleve elrendelés (predesztináció) kálvini tana az emberiséget két csoportra osztja, nevezetesen isteni akarat által kiválasztottakra és kegyelemben nem részesülőkre. Ez a – Weber szerint – „komor” tan arra sarkallta az embereket (úgy is, mint gazdasági szereplőket), hogy megbizonyosodjanak a kiválasztottakhoz való tartozásukról. A „kegyelmi állapot” jelének pedig az aszkétikus, megtakarításra törekvő életet, a hivatásban való becsületes, fáradhatatlan és nem utolsó sorban eredményes munkálkodást tekintették. E hit által sugallt magatartás a korai kapitalizmus eszmei hajtóerejévé vált. Magas presztízt kapott a szorgalmas és hatékony munka, isteni törvényként vétetett számításba a társadalom privilegizált és hátrányos helyzetű csoportokra oszlása, más közelítésben annak gazdasági differenciálódása. Meg kell jegyezni, hogy a „hivatás-eszme” a protestantizmus lutheri stb. irányzataiban is domináns szerepre tett szert.

A protestantizmus által sugallt értékek (megtakarítás, szakadatlan munka stb.) az érintett térségek olyan strukturális állapotának kialakulásához járultak hozzá, amelyben a társadalom erős gazdasági bázison nyugodott, a magas fokú megtakarítási hajlam a tőke (illetve részben a művi környezet) állandó gyarapodására hatott, a gazdasági növekedés üteme tartósan magas volt. A régió társadalmi-gazdasági kiemelkedése környezetéből felgyorsult és az újabb területekkel gazdagodott. A modern kor gazdaságilag legfejlettebb államai és a protestantizmus területi elterjedése közötti párhuzam szembeötlő (Skanadinávia, Németország, Németalföld, Svájc, Nagy-Britannia, Egyesült Államok stb.), bár ismét hozzá kell tenni, hogy e sajátos területi egyensúlyban más tényezők szerepe sem hanyagolható el.

A fejlődés történelmi folyamatában új és új eszmei áramlatok keletkeztek; az emberi és társadalmi motivációk több irányúvá váltak, ami részben elhárította a gazdasági növekedés bizonyos akadályait, részben átformálta az egyensúlyi viszonyokat. A föld eddig tárgyalt „nyugati” régiója, illetve a hozzá tartozó országok – környezetükhöz és a világ-átlaghoz viszonyított – igen gyors gazdasági növekedését egy ideig a társadalom rendkívül erős differenciálódása kísérte, ami a gazdasági fejlődésnek a fogyasztás oldaláról megnyilvánuló korlátja lett. Részben e feszültség feloldását szolgálta a munkásmozgalmak sajátos egyenlőség-ideája, amely – a viszonylag magas gazdasági fejlettség bázisán ötvöződött a teljesítmény-eszménnyel; a tárgyalt régióban létrejöttek a 20. század második felének jóléti államai.

E térségben a munka, a teljesítmények mellett (egyes esetekben helyettük) a magas szintű fogyasztás is társadalmi értéként van jelen. Mindazonáltal a jóléti államokban egyensúly van olyan szerkezeti tényezők között, mint a gazdaság kapacitása és a felhasználás (fogyasztás) szintje; biztató lépéseket tesznek a természeti környezet károsodási folyamatának megfékezésére, a természeti erőforrások, a termelési kapacitások és az infrastruktúra tartós egyensúlyának létrehozására stb. Ugyanakkor az említett egyensúlyi viszonyok elsősorban állami (országos) szinten mutatnak kedvező képet. Az adott államon belül a különböző térségekben az egyensúlyhiány számos formája megnyilvánulhat.

A másik kiemelt figyelmet érdemlő ideológiai irányzatot a *marxizmus eszmerendszere* jelenti. A materialista világnézetű filozófiára épült ideológiák közül ennek gazdasági

hatásai különösen jellemzőek, főleg ha az az államvezetés hivatalos elméleti alapjává válik. A marxista egyenlőség-felfogás abból indul ki, hogy a gazdasági, politikai, kulturális különbségek kiküszöbölése, a termelőeszközök magántulajdonának felszámolása a kizsákmányoló társadalmi osztályok megszüntetése talaján valósulhat meg. A szocializmus győzelmével a termelési eszközök tulajdonlásában létrejön az egyenlőség, ugyanakkor fennmaradnak az egyenlőtlenség egyéb formái pl. az anyagi és szellemi javak termelése, illetve elosztása tekintetében. Az ezek megszüntetésére irányuló, ideológiai alapokra helyezett, politikai eszközökkel is támogatott, gyakran türelmetlen törekvés az érdekviszonyok további homogenizálódását vonja maga után, és megfosztja a társadalmat a termelékenységet ösztönző – materialista világnézetű környezetben potenciálisan aktivizálható – legfőbb motívumnak, az anyagi érdekeltségnek a maradványaitól is. A szocializmus történetéből a példák sokasága idézhető; itt csak általánosságban a személyi jövedelmeknek többnyire a munka eredményességében tapasztalt különbségektől független makacs közelítését és a veszteséges vállalatoknak a többi rovására történt, hosszú időn keresztül üzemeltetését említjük. A mindennapi élet szabályozására adaptált, hivatalos köntösben megjelenő marxi ideológia tehát – gazdasági hatékonyságot és fejlődést illető következményeiben – a protestáns etika időben és térben „elcsúszott” ellentétpárjának tekinthető.

A marxista eszmerendszer napi politikára alkalmazott többnyire leegyszerűsített formájában a „szocialista forradalmak” révén a Föld meghatározott régióiban uralkodó világnézet rangjára emeltetett, és mint ilyen mind közvetlenül, mind politikai áttételeken keresztül döntően hatott a gazdasági folyamatokra. A régió országai induláskor gazdaságilag elmaradtak lévén, a politika részéről természetes törekvésként fogalmazódott meg a politika részéről a fejlett térség utolérése. Az adott tulajdon-, érdek- és tudati viszonyok tükrében azonban a cél irreális volt, elérhetetlennek bizonyult.

A *szocialista régió* megfelelő gazdasági pozícióinak kifejlesztése erőltetett ütemű felhalmozást követelt a napi fogyasztás (életszínvonal) rovására. A minimális körülmények között is nélkülöző diktatórikus politikai vezetés által erőltetett törekvések azonban egy oldalról nem hozták meg a várt eredményeket (mivel az állam totális gazdaságirányító tevékenységét rengeteg hiba terhelte, a politika a gazdasági hatékonyságot másodlagos szempontnak tekintette stb.), más oldalról a társadalom fokozódó ellenállásába ütköztek. A felhalmozási folyamatból hiányoztak az egyéni motivációk, ugyancsak ez jellemezte a gazdaság más folyamatait (termelés, szolgáltatás stb.) is. Az emberek széles köre az állami kényszerre alapozott felhalmozást az életszínvonal elleni merényletnek tekintette. A politika meghátrált a társadalom ellenállása előtt; átcsoportosították a szerényen növekvő jövedelmeket, csökkent a megtakarítási, nőtt a fogyasztási hányad. A szocialista régió gazdasági alapjai csak korlátozott mértékben erősödtek meg, a rendszer versenyképessége a fejlett régióval szemben folyamatosan csökkent. A szocialista felzárkózási kísérlet – közép- és kelet-európai tapasztalatok szerint – zsákutcába torkollott.

Az erőltetett felzárkózási kísérlet és annak kudarca miatt súlyos torzulások következtek be a szocialista régió belső egyensúlyi viszonyaiban. Ezek iránya minden érintett országban hasonló, ami jórészt az azonos ideológiából következik, mértékében viszont eltérések lehetnek. A már korábban felismert egyensúlyhiányokat itt csak megemlítjük, úgy mint művi környezet, infrastruktúra-társadalom-gazdaság; természeti környezet-termelés-társadalom stb. között; esetükben egyértelműen kimutatható az anyagi termelés elsődlegességének, ugyanakkor alacsony hatékonyságának hatása a már jelzett okoknál fogva. Sajátos egyensúlyhiány mutatkozik a gazdasági teljesítmények és az azokhoz képest túlzott fogyasztási ambíciók között; ez utóbbiak felfokozódásához jelentősen hozzájárult a nyugati fejlett régió jóléti mintáinak (gazdasági alapot nélkülöző) átvétele, olyan következményekkel, mint a gazdaság szerkezeti megújításának elodázása, a nemzetközi eladósodás stb.

A megbomlott egyensúly helyreállításának – a volt szocialista régióban, elsősorban Közép-Európa keleti peremén – két lehetséges útja van, vagy a gazdaság teljesítőképességének megfelelő szintre emelése az ehhez szükséges társadalmi feltételek megteremtésével (a gazdasági teljesítmények növelésére a fogyasztás ésszerű korlátok közé szorítására ható egyéni és társadalmi motivációk visszaállítása stb.), vagy a társadalom anyagi jólét iránti igényeinek leszállítása a gazdasági teljesítőképesség által meghatározott szintre, egyidejűleg az életminőség más (anyagi tényezőkön kívüli) elemeinek előtérbe állítása. Ez utóbbi megoldás szakítást jelentene a teljesítményközpontú nyugati értékekkel, önálló eszmeiségű régió kiformalódása felé vezetne. A kelet-közép-európai országok számára ez az út a közelmúlt tanúsága szerint, illetve történelmi múltjuk, a nyugati értékek iránti bizonyos elkötelezettségük miatt – aligha járható. Újabb megkésetttség után marad tehát a tökétes fejlődés, amely előmozdítja a térségi egyensúly helyreállítását, miközben kielez más, történelmi perspektívában szemlélte, gazdasági fejlődés szempontjából kevésbé kritikus ellentmondásokat (a társadalom anyagi differenciálódása stb.). Ezzel együtt megkezdődhet a lassú közelítés a gazdaságilag fejlett régióhoz, illetve az értékrend további hasonulása, valamint a szélesen értelmezett intézményi feltételek megteremtése esetén az integrálódás az Európai Unióba (globális értelemben vett területi egyensúlyi fejlődés).

A fejlett régióban bevált, de annak meghatározott egyensúlyi viszonyai között értelmezhető tapasztalatok részleges átvitele a Föld más térségeibe jelentős veszélyforrás lehet, az egyensúlyi automatizmusok megbomlásával fenyegethet az érintett régiókban. Utaltunk már a jóléti társadalom fogyasztói mintáinak kellő alap nélküli átvételére, a példák azonban szaporíthatók. A Föld *fejletlen régióinak* rendkívüli feszültségeket hordozó túlnépesedésében pl. az a relatív egyensúlyhiány fejeződik ki, ami az adott térség gazdasági szerkezete, kapacitásai, más oldalról annak demográfiai struktúrája között fennáll. Tartós megoldást az eseti, humanitárius akciók nem adhatnak, csak az, ha megindulnak a belső egyensúly felé vivő folyamatok, így a gazdaságnak a helyi adottságokhoz igazodó fejlődése, a megfelelő népesedési magatartások elterjedése. A tudati viszonyok, a társadalom által elfogadott értékek ebben a térségben is az egyensúlyviszonyok

meghatározó tényezők közé tartoznak. A Föld különböző régióinak élet- és intézményi viszonyai ezek figyelembevétele nélkül nem minősíthetők. Mindazon törekvések kétséges eredménnyel járnak, amelyek az európai értékeket, magatartási normákat más kultúrájú területekre kívánják erőltetni. Jellemző példa, hogy Thaiföldön és több más ázsiai országban a gazdasági elmaradottság, a nagy szegénység ellenére a lakosság tehetősebb része megtakarítható jövedelmét nem a gazdaság fejlesztésére vagy közvetlen életfeltételeinek (lakásviszonyainak) javítására fordítja, hanem a buddhista templomok fenntartására adományozza. Az adott térségre jellemző etika és az általa sugallt társadalmi magatartás kedvezőtlenül befolyásolta az Asean országok II. világháború utáni gazdasági segítélyezésének hatásfokát. (Az odaszállított gépeket, termelőberendezéseket nem használták fel, azok tönkrementek a kikötőkben, a pénz jó része elfolyt a korrupciós csatornákon stb.) (Oishi, Y. 1985).

Vannak pozitív példák is a fejlett régió tapasztalatainak átvételére: Japán II. világháború utáni gazdasági fejlődésén jól tükröződik az átvett nyugati (főként német) minták (teljesítményközpontú, gazdaságra orientált szemlélet) és a helyi hagyományos értékek (tradicionális fogyasztói magatartás stb.) hatékony ötvöződése. Ez utóbbiakat tekintve különösen jelentősnek ítélik a konfucianizmust, amelyet a japán nép közös etikai alapjának tekintenek, továbbá a nyugati kultúra és civilizáció beáramlását lehetővé tevő nyitott kaput (Oishi, Y. 1985). A becsületesség, a szorgalmas munka, a takarékoság (megtakarítás) a protestantizmushoz hasonlóan a konfuciánus világszemlélet számára is tiszteltetreméltó értékek.

Az Európai Gazdasági Közösség (Unió) területfejlesztési politikája

A második világháború után létrejött nemzetközi (gazdasági) integrációk tipikus példája az 1957-ben alapított Európai Gazdasági Közösség. A szervezet hat tagállammal alakult meg, napjainkig tartó fejlődése során területileg kiterjedt (12 államot fog össze és jelenleg folyamatban van 16 tagú szövetséggé bővülése), és a legfejlettebb típusú integrációvá vált. Neve Európai Unióra változott.

Már az alapító Római Szerződésben megfogalmazódott egy olyan regionális politika iránti követelmény, amely előmozdítja a Közösség tagországainak harmonikus fejlődését, csökkenti az integráció régiói közötti fejlettségi különbségeket. Kezdetben viszonylag szerény feladatokat körvonalaztak, mint a regionális problémák tudatosítása konferenciák szervezésével, a tagországok területfejlesztési rendszabályainak összehangolása stb. (Atalik, G. 1990).

Az integráció fejlődésével enyhültek, illetve megszűntek az emberek, az áruk, a termelési tényezők belső áramlását nehezítő korlátok (vízum-, vámkötelezettségek stb.). Olyan gazdasági „nagyter” jött létre, amelyen belül adminisztratív kötöttségek (államhatárok) egyre kevésbé álltak az autonóm gazdasági folyamatok útjába; a gazdasági, ezen belül a regionális fejlődés törvényszerűségei viszonylag szabadon érvényesülhettek (érvé-

nyesülhetnek). A termelési tényezők területi mobilitása megnőtt, az integráció egésze erősödő hasonlóságot mutatott a neoklasszikus felfogás szerint tételezett gazdasági rendszerrel, a termelési tényezők ágazatközi és területi átcsoportosításának sok kötöttsége bár nem szűnt meg, de enyhült. A gazdasági és területi szerkezeti tényezők mozgásszféráját a piacgazdasági keret jelölte ki és mozgásirányait a piaci szabályozás határozza meg.

A kibővült mozgástérre áttételeződhetnek a korábban csak nemzeti keretekre jellemző tendenciák. Közéjük tartozik az ún. *Williamson-hipotézisként* megfogalmazott szabály is. E szerint a gazdasági fejlődés kezdeti időszakában – nemzeti keretek között – a területi, gazdasági, jövedelmi stb. különbségek fokozódnak, majd később, a termelési tényezők meghatározott térbeni koncentrátsági fokának elérése után azok csökkenni kezdenek, amennyiben a tőke, a munkaerő és az információk szabadon áramolhatnak; ekkor a (nemzeti) gazdasági rendszerben szabadpiaci mechanizmus érvényesül (*Nijkamp, P.* 1990). Az egyensúlyi regionális fejlődés megindulása (vagyis a regionális kiegyenlítődési tendenciák megjelenése) tehát gazdasági törvényszerűségekből kibontakozó automatizmus. Tapasztalati úton, de modellkísérletek révén is igazolható, hogy a jelzett területi közelítési folyamat – gazdaságpolitikailag áttekinthető időszakon belül – a gyakorlatban is megvalósulhat, azonban csak szigorú kiinduló feltételek mellett (mint pl. tartós gazdasági növekedés, a területi kiterjedés bizonyos korlátozottsága, a népsűrűség relatíve egyenletes és nem alacsony szintje stb.). A kérdés tehát, hogy ezek a feltételek mennyiben jellemzik az európai integrációt, illetve hiányuk milyen mértékig ellensúlyozza az egységes nagy potenciálú gazdasági tér és a piaci mechanizmus által gerjesztett, a neoklasszikus gazdasági modellre jellemző folyamatokat.

Az európai integráció mint gazdasági rendszer fejlődése elméletileg két úton mehet végbe, amelyek gyökeresen eltérő regionális hatásokkal járnak. Az egyik út a relatíve zárt gazdaság, az önellátó vonások erősödéséhez vezet. Szükség az áru- és a tőkeáramlás az európai integráció és a világ más régiói (USA, Japán, Délkelet-Ázsia stb.) között. A tőkemegtakarítást döntően a rendszeren belül fektetik be, ugyanakkor külső tőke beáramlása csak kis-, illetve csökkenő mértékben valószínű.

E fejlődési úton a belső, régiók közötti közelítés esélyei viszonylag kedvezőek, bár az ilyen esélyeket jelentősen befolyásolja az integráció mérete, az abban tömörülő államok száma, fejlettsége stb. Az alapító hat állam integrált gazdasági rendszere kedvezőbb feltételeket nyújtott a neoklasszikus séma szerinti gazdasági és regionális fejlődés számára, mint a jelenlegi Európai Unió. A területi különbségek az integráción belül lényegesen kisebbek voltak; a dél-európai államok (Görögország, Spanyolország, Portugália) felvételével a belső (gazdasági fejlettségi, fajlagos jövedelmi stb.) differenciáltság jelentősen megnőtt. Az Európai Gazdasági Közösség folyamatos bővülése, kiegészülése új államokkal, területekkel újra és újra oldotta a rendszer viszonylagos zártságát. Más oldalról viszont a módosuló (területi) kereteken belül a legutóbbi időkhöz megfigyelhetők az államok közötti közelítést eredményező fejlődés jelei. Természetesen ez a folyamat nem automatikus, hanem az új tagországok intézményi illeszkedésének, piacépítésének sebességétől függ.

Az 1980-as években az Európai Gazdasági Közösség három új taggal bővült. Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália formálisan 1986-ban váltak tagokká. Az 1980-as évtizedben Spanyolország és Portugália gazdasági növekedési üteme meghaladta a közösségi átlagot, így azokat illetően felzárkózási folyamat érvényesült. Közben azonban romlottak a makrogazdasági és a területi egyensúlyi mutatók. Spanyolországban a munkanélküliség aránya az évtized közepére 20% fölé emelkedett, Portugáliában (évi 24%) az évtized első felében magasra szökött az infláció stb. Görögország az átlagosnál lassúbb ütemben fejlődött, leszakadási tendenciát mutatva.

I. TÁBLÁZAT

*Az egy főre jutó jövedelem az európai OECD országok adatainak %-ában
(Income per capita in the percentage of OECD countries)*

Ország	1986	1990
Spanyolország	78	84
Portugália	55	60
Görögország	60	57

Forrás: OECD Economic Studies, No. 16. Spring, 1991.

A témakör elemzői a tendenciák eltérő irányát a piacépítés, a dereguláció sebességével magyarázzák. Spanyolországban pl. 1986-ban eltörölték az összes külkereskedelmi kvótát, Portugáliában megszüntették az import engedélyezését és annak többletterheit. Jóllehet Görögország már korábban tag lett, a külkereskedelmi tarifákat csak 1986-ban hozták közösségi szintre és az importvámot csak 1989-ben törölték el. A felzárkózási folyamat megindulása és a piaci mechanizmus fejlettsége között tehát szoros kapcsolat mutatkozik (*OECD Economic Studies*, 1991).

Kimutatható továbbá a gazdasági kapcsolatok bizonyos záródása is. Tizenkét államra vonatkozó adatok szerint 1960 és 1986 között számottevően megnőtt az integrációba tartozó országok egymás közötti áruforgalma, mind abszolút számokat, mind arányokat tekintve; ugyanakkor a külső áruexport és -import relatív mértéke lényegileg szinten maradt. (A tizenkét állam teljes GDP-jéhez viszonyítva az egymás közötti áruforgalom 1960-ban 6,3%-ot, 1986-ban pedig 13,1%-ot tett ki; a külső áruforgalom szintje mindkét időszakban 9–10%-os volt.) (*Blahó A.–Palánkai I.–Rostványi Zs.* 1989). A fejlődés említett két sajátossága is felhívta a figyelmet arra, hogy az integráción belüli, az új csatlakozások miatt ismételten megjelenő, sőt elmélyülő regionális különbségek mérséklése nem bízható csupán a piacgazdaság automatizmusaira, hanem határozott regionális politika alkalmazása szükséges a térség egészére.

1975-től új időszak kezdődött az EGK területfejlesztési politikájában. Általános célként tűzték ki a relatíve hátrányos helyzetű területek támogatását, fejlődésük serkentését

közösségi forrásokból; létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot. A jóléti állameszme követelményei mellett erre kényszerítettek bizonyos, a társadalmi stabilitással összefüggő megfontolások is.

A területi politika konkrét céljait, prioritásait úgy formálták, hogy az érintett térségek támogatása révén a megbomlott egyensúlyi viszonyok (társadalmi szempontból kedvező kapcsolat a természeti és művi környezet, a népesség stb. között) ne a korábbi struktúra leépülése révén, hanem a meglévő demográfiai szerkezethez igazodva álljanak helyre. Az ilyen beavatkozás elkerülhetővé teszi, de legalábbis számottevően mérsékli az esetleg erőteljes migrációs hajlamot. Kitűnik ez abból is, hogy az integráció-szintű területfejlesztési célok központjában a foglalkoztatási lehetőségek növelése állt, a fejlődésben megkésett területek, a magas munkanélküliségi rátát mutató, iparilag hanyatló régiók, határmenti stb. területek, a tartósan (12 hónapon túl) magas munkanélküliséget mutató térségek támogatása révén. Más célok is megfogalmazódtak, mint a fiatal munkaerő munkához juttatása, a mezőgazdasági termelési struktúra átalakítása stb. (Horváth Gy. 1993).

A regionális feszültségek enyhítését, a területi szerkezet kritikus pontjainak stabilizálását a gazdasági fejlődés általános tendenciái is előmozdíthatják. Ilyen tényezőként lehet említeni mindenekelőtt a gazdaság szerkezeti átalakulását, annak egyik fő irányaként a termelési-technológiai struktúra átfarmódását, másik lényegi tendenciaként a szolgáltatások (tercier szektor) szerepének és gazdasági súlyának fokozódását.

A nyersanyag- és alapanyagtermelő ágazatok, a nyersanyagigényes termékek és technológiák – főként az 1970-es évektől felgyorsult – visszaszorulásának, relatív súlyvesztésének hatására egyes térségek korábbi gazdasági szerepe csökkent, másoké relatíve megnőtt. A regionális egyensúlyviszonyokban bizonyos átrendeződés következett be, ami egészében mérsékelte a nagyobb térségek közötti fejlettségi, jövedelemhez jutási különbségeket. Jóllehet az új, korszerű termelési ágak dominánssá válásával, a számukra megfelelő térségek kiemelkedésével párhuzamosan a hagyományos ipari területek számottevő része válságba jutott, a progresszív struktúraváltási folyamat – részben állami beavatkozás hatására – ezeken is megindult és eredményeket produkált. Emellett a gazdaság makrostruktúrájában folyamatosan megnyilvánuló változás, a „tercierizálódás” a gazdaság egyenletesebb, a lakosság letelepüléséhez igazodó elhelyezkedésére hatott és hat (a terciér szektort is a gazdaság részének tekintve), mivel a szolgáltatásokat, akár közösségi, akár piaci alapon szerveződnek is azok, az emberek, a társadalmi csoportok veszik igénybe; a szolgáltató szervezetek, intézmények tehát – nagyobb mértékben – a lakóhelyekhez igazodva települnek.

Az Európai Gazdasági Közösség fejlődése, amennyiben az zárt gazdasági rendszerre jellemző növekedési jegyeket mutatott, nemcsak a nagytérségen belüli regionális különbségek mérséklését mozdította elő, hanem viszonylag kedvező feltételeket teremtett a természeti környezet megóvásához, a keletkezett károk csökkentéséhez is. A természeti, a művi környezet és a társadalom, illetve gazdaság közötti térségi egyensúly fenntartása az esetek nagyobb részében nem vált megoldhatatlan feladattá. Ugyanakkor ez a fejlődési út – ha netán erősödnek a záródási tendenciák – egy idő után a közösségi gazdaság haté-

konyságának mérséklődéséhez vezethet, bár a hatalmas gazdasági potenciálú integráció e tekintetben is nagy tartalékokkal rendelkezik.

Az Európai Unió gazdasága *alternatívaként a nyílt rendszerek* jellemző útját is járhatja, amelynek fő ismérveként kiszélesednek és elmélyülnek az áru- és tőkeáramlásban megnyilvánuló kapcsolatok a világ más régióival, relatíve mérséklődnek az integráción belüli kapcsolatok, a rendszer önellátó vonásai gyengülnek, miközben egyre több csatornán keresztül illeszkedik a világméretű területi munkamegosztásba. A nyitott gazdaság modellje a gazdasági hatékonyság maximalizálása elvén működik; az erőforrások ágazatilag és területileg úgy csoportosulnak, hogy az Unió a világméretű versenyben stabilizálja, erősítse pozícióit. Ebből következően a nagytérség régiói közül különösen előnyös helyzetbe kerülnek azok, amelyek kedvező adottságokkal rendelkeznek a világméretű verseny szempontjából, ami a területi differenciálódás újabb forrásává válik.

A nyitott gazdaság modelljében a hatékonyság elve alapján ismét kiemelt szerephez juthat a sokat vitatott „*méretgazdaságosság*” és az annak megfelelő szervezeti rendszer; az Unió gazdasági fejlődése az agglomerációs előnyökre, a gazdaság térbeli koncentrációjára alapozva gyorsulhat fel. A nagyvárosok szellemi és anyagi infrastruktúrája, innovációs potenciálja válhat az egész gazdaság fejlődésének motorjává (Enyedi Gy. 1992). E modell működési logikájával egyezően az Unió regionális politikája nem merülhet ki a területi esélykülönbségek mérséklésére irányuló törekvésben, a hátrányos helyzetű területek támogatásában, a munkanélküliség differenciáinak mérséklésében, hanem elsődleges céljá válik az egész térség, és az arra különösen alkalmas régiók versenyképességének javítása (Nijkamp, P. 1990). A hatékonysági szemlélet szükségszerűen bevonul a regionális politikába is.

Természetesen a nyitott gazdaság modellje szerinti fejlődés sem iktatja ki az olyan területi nivelláló tényezők hatását, mint a szolgáltatások nagy súlya a gazdasági szerkezetben, a regionális különbözőségeken alapuló (történelmi életmódbeli stb. sajátosságokra visszavezethető), tartalmilag diverzifikált innovációs potenciál, ami hozzájárulhat a szűkebb vagy tágabb közösség anyagi-szellemi gazdagodásához. Valószínű azonban, hogy az említettek csak részben ellensúlyozhatják a fejlődés szellemi-anyagi tényezőinek térbeli koncentrációját. Minden bizonnyal fokozódik a kapcsolatok kiterjedésében, intenzitásában megnyilvánuló minőséginek nevezhető és a jövedelemtermelésben is kifejeződő különbség egy oldalról a világméretű versenybe bekapcsolódni képes, más oldalról a közösségen belül versenyképes régiók, továbbá a csak helyi funkciók ellátására alkalmas térségek között.

Az Európai Unió jövőbeni fejlődésében előreláthatóan szaporodnak majd a nyílt gazdaságra jellemző elemek. Ez részint az integráció további várható bővüléséből, részint újabb, világszinten versenyképes struktúrák megjelenéséből adódik. Különösen figyelemre méltó ebből a szempontból egyes korszerű iparágak kutatási-fejlesztési tevékenységének sajátos „szigetekbe” tömörülése a Közösség „magterületein”.

A legnagyobb gazdasági, fejlesztési potenciált képviselő szigeteket a következők jellemzik (Hingel, A. J. 1993):

- kutatóhelyek, laboratóriumok és termelő vállalatok együttes, koncentrált jelenléte és intenzív tevékenysége;
- több mint egy technológia képviselése;
- csomóponti szerep a tudományos és technikai kooperáció európai hálózatában;
- a kutatási-fejlesztési ráfordítások több mint 20%-ának koncentrációja.

E kritériumok alapján az Unió területén tíz nagyobb, három ágazat által (mesterséges intelligencia, biotechnológia, űrkutatás) felépített sziget határolható le: Délkelet-Anglia, Rotterdam–Amszterdam, Párizs, a Rajna–Ruhr-vidék, Frankfurt, Stuttgart, München, Lyon–Grenoble, Torino és Milánó térségében. Ezek a tudományos technológiai szigetek Európa hagyományos ipari övezeteiben helyezkednek el mutatva azok megújuló képességét. Kirajzolják (Dél-Anglia és Észak-Olaszország között banánhoz hasonló formációt képezve) az Európai Unió jövőbeni, megújult technikai-technológiai alapon álló magterületét. Mindez előrevetíti a centrum-periféria viszony újratermelődését az Unió egyes térségei, illetve az Unió és Európa többi része között. Ennek tükrében a közösségi regionális politika ismételt átgondolása válik szükségessé.

Érdekes bepillantani a tudományos-technológiai szigetek képződésének mechanizmusába. Az új típusú szerkezeti képződmények a szereplők (kutatóhelyek, laboratóriumok, vállalatok) térbeli koncentrárlódásán, kapcsolataik kiterjedésén és intenzifikálásán épülnek fel. Az egyre sűrűsödő kooperációs kapcsolatok hálóformát rajzolnak ki, ezért a folyamatot, a szereplők és tevékenységük informális társadalmi-gazdasági összefonódását „hálóvezérelt” integrálódásnak (*network-led integration*) nevezik. A hálók egyes szálai messzire, országhatárokon túl is nyúlhatnak, a kapcsolatok sűrűsödése alapján azonban lehatárolhatók az integrálódó gazdasági terek (szigetek). A kapcsolatépülés e típusa sok irányú viszonylattal rendelkezik; a létrejött és működő hálónak nincs azonosítható központja. Stratégiai jelentőségűek a több szereplőt (szálat), illetve szigetet összekötő csomópontok. Ezeken keresztül bonyolódik az innovációk átadása, az információk átvitele a kooperáló szereplők között.

Állami szintű regionális politikák főbb általánosítható vonásai

Témánk tárgyalásának harmadik (térségi) szintjére térünk át, az államhatárok által kijelölt területekre, az ezeken belül leggyakoribb feszültségtípusokra és regionális politikákra. E kategória megkülönböztető vonása, főként a globális szinttel szemben, hogy az a társadalom- és gazdaságirányítás szempontjából egységes (homogén) térként jelenik meg. Ez azt is jelenti, hogy az államon belüli térségek fejlődésére azonos időben általában nem hathatnak eltérő értékredek, ideológiák, politikai irányzatok stb. Igaz ugyan, hogy időben egymást követve más nézeteket és politikát képviselő társadalmi elitiek alternatív megoldásokat kínálhatnak a közösségi (köztük a területi egyensúlyi) problémák megoldására. Ezek azonban csak egy-egy nemzet történelmi fejlődése, hagyományai, sajátos értékei, elfogadott intézményrendszere stb. által meghatározott keretek között

változhatnak. Az értékviszonyok és politikai irányzatok stb. gyökeres „cseréje” viszonylag ritkán fordul elő. (Ilyen időszakot élnek át jelenleg a „volt” európai szocialista országok.)

A területfejlesztési politika céljai

A területfejlesztés legáltalánosabb célja, amely minden egyes területi politikával rendelkező országban megfogalmazódik az, hogy létrehozzák a *területileg kiegyensúlyozott* („egyensúlyi”) *fejlődés* feltételeit. Ez részben azt a követelményt tartalmazza, hogy az ország (gazdaságilag) kevésbé fejlett térségei az átlagosnál gyorsabban növekedjenek, így azok fokozatosan felzárkózzanak a fejlettebbekhez, illetve e folyamat állami beavatkozás révén meginduljon. Tartalmazza másrészt azon követelményt is, amely szerint térségenként a területi szerkezet strukturális tényezői (természeti, művi környezet stb.) között olyan stabil arányok, egyensúlyi viszonyok alakulnak ki, amelyek révén és a piaci kereslethez igazodóan a gazdasági teljesítmények országosan a lehetséges maximumhoz közelednek. Ez a két követelmény esetenként ellentmondhat egymásnak, ilyenkor meg kell jelölni azt, hogy a cél két oldala közül melyik kapjon elsőbbséget.

A fejlett államok a területi szerkezeti egyensúlyt nemcsak a gazdaságra, illetve a társadalomra értelmezik, hanem a természeti környezetre is. Így pl. az Egyesült Királyságban az 1960-as évek végétől megfogalmazódott a népesség és a környezeti erőforrások közötti sajátos egyensúlyi cél. (Tiszta víz és levegő, gazdaságilag hasznos föld stb.) (EEC–USA, 1982). Japánban az 1970-es évek elején a területfejlesztési politika figyelme a környezeti feltételek felé fordult, mivel a gyors gazdasági növekedés, a levegő és a víz minőségének nagyarányú romlásával, a zaj és egyéb szennyeződések fokozódásával járt együtt (Konno, G. 1975). Ugyanakkor az államok egy része a környezetvédelem céljait a környezeti politika külön dokumentumaiban szerepelteti.

a) A területfejlesztési célok és a gazdasági növekedés (fejlettség) kapcsolata

Az ún. *Williamson-hipotézis* (Nijkamp, P. 1990) részbeni megvalósulása különösen szemléletes a *tartósan gyors gazdasági növekedést* realizáló országokban. A japán gazdaság 1956 és 1975 között rendkívül gyors, évi átlagban kb. 10% körüli növekedési ütemet produkált, ami kezdetben a kedvező adottságú metropolisok térségeire koncentrált. Az 1970-es évek elejére azonban a területileg „egyensúlytalan” fejlődés lelassult, amiben az állami beavatkozásnak is része volt, nevezetesen annak, hogy a gyorsan fejlődő központok ellensúlyozására 13 iparilag fejlesztendő várost és más területeket jelöltek ki (Konno, G. 1975).

További példaként említhető, hogy Tajvanon az 1960-as évek gyors gazdasági fejlődésének hatására az egy főre jutó jövedelem jelentős növekedésével, az életkörülmények javulásával, az iskolázott népesség arányának fokozódásával párhuzamosan a népesség néhány városban való túlkonzentrálódása, a fajlagos jövedelmek területi különbségeinek

elmélyülése, a természeti környezet leromlása járt együtt. A területi egyensúlyok különböző irányú megbomlása, kedvezőtlen következményeinek (társadalmi) felismerése általában az első lépés az állami beavatkozás elhatározásához, elsősorban a területfejlesztési politika céljainak kitűzéséhez. Tajvanon három fő célt jelöltek meg (amelyeket tovább részleteztek), nevezetesen a népesség és a gazdasági tevékenységek ésszerű területi megosztását, továbbá a lakó- és munkakörnyezet tökéletesítését, végül a természeti erőforrások megőrzését és fejlesztését (Tang, F.-T. 1981).

Az európai példák közül a hollandiai „magterületen” (Randstad–Rotterdam, Amszterdam, Hága térsége) az 1960-as és 70-es évek fordulóján tapasztalt, a gyors gazdasági fejlődéssel párhuzamba állított területi folyamatokat részben a „szóróhatások” (vagyis a koncentrációs fázis után bekövetkezett decentralizáció) megnyilvánulásának és csak részben az állami beavatkozás következményének minősítették (EEC–USA, 1982). Idesorolható Budapest esete is; a magyar főváros iparának korábban gyors extenzív növekedése az 1960-as évek végére megszűnt és részben egyes erőforrások (munkaerő, infrastruktúra) szűkössé válásának hatására decentralizációs folyamat indult meg. (A nemzeti jövedelem növekedésének évi üteme az 1960-as évek második felében országosan megközelítette a 7,5%-ot.)

A területfejlesztési politika céljai természetszerű kapcsolatot mutatnak a keletkezett *területi feszültségek jellegével*, a regionális egyensúly megbomlásának irányával, amelyek az adott területi struktúra állapota mellett a gazdasági fejlődés sajátosságaira és a fejlettség elért színvonalára is visszavezethetők. Ebben a közelítésben a célok három fő típusa különböztethető meg. Az egyik a gazdasági, népességi *fejlődés korlátozása*, a piaci szabályozású (spontán) gazdasági folyamatok által keltett végletes területi polarizáció ellensúlyozását célozva. Egyes földrajzi pontok (nagyvárosok) és térségek (metropolisi régiók) ésszerű határokon túli, extenzív növekedése kettős veszélyt hordoz; egy oldalról az érintett térségek természeti környezetének túlzott terhelését, más oldalról azt, hogy az ilyen pólusok az erőforrások indokolatlanul nagy részét vonják el más térségektől.

Egyes nagyvárosok növekedésének gazdasági vagy adminisztratív eszközökkel történő korlátozása a területi folyamatokba való állami beavatkozás legrégebbi formái közé tartozik. Nagy-London és Párizs fejlődésének korlátozására már a két világháború alatt tetek (kezdeti) lépéseket; az Egyesült Királyságban 1945 után újrafogalmazódott a foglalkoztatás korlátozásának célja a túlszűfolt konurbációkban (EEC–USA, 1982). A párizsi agglomeráció (régió) növekedését az 1950-es évek első felében adminisztratív eszközökkel mérsékeltek (iparfejlesztés engedélyhez kötése, irodák, tudományos intézmények létesítésének moratóriuma stb.) (Barta, Gy. 1992). Később főként Európa „szocialista” régiójában vált rendszeressé a nagyvárosok extenzív növekedésének adminisztratív tiltása (Moszkva, Leningrád, Minszk, illetve Budapest stb.).

A területfejlesztési célok második fő típusa a *fejlődésben valamilyen ok miatt elmaradt vagy hátrányos helyzetű* térségek pozícióinak javítása. A relatív (az ország más régióihoz viszonyítva) elmaradott területek fejlesztésével a területi egyensúlyok olyan tartalmú megbomlását kívánják korrigálni, amelyet az erőforrások egy részének az érintett térsé-

gekből történő elszívása idéz elő, vagy amely egyes helyi erőforrások krónikus kihasználatlanságában nyilvánul meg. A hátrányos helyzetű területek fejlesztésének célja a legáltalánosabb, az lényegileg minden ország területfejlesztési politikájában megjelenik, az esetek jelentős részében a túlzottan polarizált fejlődés korlátozásának komplementereként. Az ilyen tartalmú célok központjában többnyire a foglalkoztatás növelése áll.

A rendkívül bő példatárból néhány tipikusat megemlítve: Az Egyesült Királyságban nemcsak a munkanélküliség egyes térségekben magas szintjének mérséklését tűzték ki célul a II. világháború után, hanem az 1960-as évek végétől a regionális kultúrák támogatását és az identitás megőrzését is. (Ez a cél nemcsak kizárólagosan a hátrányos helyzetű térségekre vonatkozik.) A Német Szövetségi Köztársaságban külön hangsúlyt kapott a Német Demokratikus Köztársasággal határos területek strukturális problémáinak megoldása; a berlini fal emelése után Nyugat-Berlin túlélésének biztosítása. Hollandiában a periférikus zóna (a Belgiummal és Németországgal határos tartományok stb.) egyensúlyviszonyainak javítására kilenc fejlesztési területet és azokon belül 42 iparosítási magot jelöltek ki. Japánban az 1960-as évek során meghatározták azon területeket, amelyeken a hátrányok csökkentése céljából az iparfejlesztést államilag támogatják (kashimai körzet stb.). Ausztriában az 1970-es években a területfejlesztés egyik fő céljaként a rurális térségekről való elvándorlás és elingázás csökkentését, illetve megszüntetését jelölték ki.

A hátrányos helyzetű területek fejlesztési célját, a területi egyensúlyviszonyok javításához fűződő közösségi érdekeket különböző és az egyes országok változó adottságaitól függő tényezők motiválhatják. Az egyensúlyukat veszített területeken a lakosság életkörülményei, az egyének számára nyújtott életesélyek általában kedvezőtlenebbek, mint az erősebb gazdasággal rendelkező térségekben. Ez főként a jóléti államokban mond ellent bizonyos elfogadott értékeknek, mint emberi jogok, társadalmi szolidaritás. A hátrányos pozícióból adódó, sőt sajátos helyzetekben a kiegyenlítési törekvésekből keletkezett negatív politikai hatások többnemzetiségű államokban felerősödhetnek és elszakadási mozgalmak táplálói lehetnek. (Példa erre a volt Csehszlovákia és Jugoszlávia esete.)

A területfejlesztési célok harmadik típusa a gazdaság egyes ágazatait sújtó *válságok* kedvezőtlen területi *hatásának mérséklésére*, megszüntetésére irányul. Ebből a szempontból különösen érzékenyek azok az általában magas gazdasági fejlettségi fokot elért térségek, amelyek ipari profilját főként a természeti adottságokhoz közvetlenül kapcsolódó, tömegtermelést folytató alapanyag-termelő üzemek (ágazatok) határozzák meg (bányászat, kohászat). Ha az érintett terület vezető iparága válságba jut, akár a piaci kereslet csökkenése, akár az érintett ágazat technikai szintjének elavulása miatt, a korábbi egyensúlyok (foglalkoztatási stb.) megbomlanak, megkezdődik a *depressziós terület* gazdaságának leépülése. Ez a folyamat az elavult gazdasági szerkezet modernizálásával ellensúlyozható, az állami beavatkozás általában ehhez nyújt segítséget. A területi depresszió, főként az iparilag fejlett országokban már a 19. század második felében megjelent; kedvezőtlen következményeinek állami beavatkozás útján való mérséklése a II. világháború után vált rendszeressé.

Az Egyesült Királyságban (Nagy-Britanniában) már a két világháború között gazdaság-politikai célként definiálták a szénbányászat visszafejlődése miatt keletkezett feszültségek enyhítését és kijelölték a támogatandó területek körét. Az 1960-as években azon térségeknek (Dél-Wales, Nyugat-Közép-Skócia stb.), amelyekben a szénbányák bezárása miatt tartós és magas arányú munkanélküliség fenyegetett különleges támogatási státust adtak („Speciális Fejlesztési Területek”). A Német Szövetségi Köztársaságban a regionális gazdasági szerkezet korszerűsítésének feladatait struktúratervekbe foglalják; ezekben kapnak helyet (a rurális térségek fejlesztése stb. mellett) a válság által sújtott (szén- és acéltermelő) területek támogatási céljai is. Franciaország hagyományos ipari térségein (északi és keleti régiók) is megjelentek a válságövezetek, amelyeken állami beavatkozással mozdítják elő a gazdasági szerkezet progresszív átalakulását. Magyarországon a rendszerváltással – illetve a piacgazdaságra való áttéréssel párhuzamosan kieleződtek egyes nyers- és alapanyagtermelő körzetek értékesítési problémái, részben a korábbi piacok beszűkülése, részben a nagyarányú technikai elmaradottság, illetve magas termelési költségek miatt. Az érintett területek (Észak-Magyarország, a Dunántúl egyes részei) egyensúlyvesztési folyamatának lassítására a gazdaságpolitika különböző intézkedéseket tett; Észak-Magyarországra regionális válságkezelő program készült.

b) A területfejlesztés egymásnak ellentmondó céljai

A legtöbb ország területfejlesztési politikájában megjelenő cél, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása gyakran a gazdaság korlátaiba ütközik. Ennek kettős oka egy oldalról, hogy még nem torpant meg az a gyors gazdasági növekedési folyamat, amelyet az ország legkedvezőbb adottságú területein levő erőforrások fokozódó arányú hasznosítása táplál, tehát a leggyorsabb fejlődés területi differenciálódás árán valósulhat meg, más oldalról a gazdaság jövedelemtermelő-képessége még nem elég nagy a hátrányos helyzetű térségek támogatásához. A területi struktúra, illetve a gazdaság adott „érettségi” (fejlettségi) fokának elérése előtt ugyanis az elmaradott területekre irányuló tökeberuházások hatásfoka az átlagosnál alacsonyabb, és az ilyen törekvések állami támogatása is eszközöket von el a kedvező adottságú, fejlett térségektől, következésképpen lassítja a gazdasági növekedést.

A vázolt összefüggés felismerése és a gazdaságpolitikák eltérő válasza egyaránt nyomon követhető. Tipikus magatartás az, amely a két ellentétes tartalom összebékítésére törekszik, olyan célok megfogalmazásával, amelyek egyidejűleg szolgálják a területi közelítést és a gazdasági hatékonyságot (a gyors növekedést). Természetesen ez az esetek egy részében (vagyis amikor a gazdaság és a területi szerkezet nem érte el a megfelelő érettségi fokot) irreális lehet. Pozitív példaként talán Hollandia említhető, ahol az 1980-as évek elejétől a két (egymásnak részben ellentmondó) célt egymással párhuzamosan tűzték ki, nevezetesen:

- a fejlettebb zónákban intenzifikálni a kapacitásokat, hogy azok hozzájárulása a nemzeti termeléshez fokozódjék, illetve
- javítani az életkörülményeket a kevésbé fejlett területeken.

Hasonló módon, az érett területi struktúra bázisán fogalmaztak meg ellentmondónak tetsző célokat más országokban is (Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság). A magyar példa nem egyértelmű. A területfejlesztés 1971-ben kitűzött kettős célja (az egyes területek erőforrásainak hatékony hasznosítása, illetve azzal egyidejűleg a népesség életkörülményeinek területi közelítése) csak az adott és több tekintetben torz (extenzív fejlesztésre ösztönző) gazdasági környezetben állta meg a helyét.

Egyértelmű, de negatív irányú választ adott a kérdésre az egykori Német Demokratikus Köztársaság („Kelet-Németország”) gazdaságpolitikája. A területfejlesztés tervezése a nemzetgazdasági tervezésbe integráltan a korai 50-es évektől kezdődően megvalósult; elsődleges célja azonban az erőforrások maximális kihasználásának előmozdítása volt. Az a politikai törekvés kapott abszolút elsőbbséget, hogy az általános tőke- és munkaerőhiány közepette ezen erőforrásokat ott hasznosítsák, ahol azok kihasználása (adott szabályozási keretek között) a legjobb hatásfokot éri el. A gazdasági növekedési ütem maximalizálását a településstruktúra olyan irányú stabilizálásával kívánták elérni, amely minimalizálta a beruházási és üzemelési költségeket, következésképpen a területfejlesztés alapvető célja egyoldalúan az agglomerációk fejlesztése maradt. Az ipari fejlesztés bizonyos (időlegesen bizonyult) sikerei mellett, amelyek elsődlegesen az ország nemzetközi elismertetését szolgálták, a területi különbségek 1965 és 1975 között nőttek (Berentsen, W. H. 1981). Ez idő alatt a többi szocialista országban – nagyobb térségi szinteken – kimutatható területi közelítés valósult meg.

c) Sajátos tényezők hatása a területfejlesztési célokra

A már tárgyalt tényezők, elsősorban a területi struktúra adott országban kialakult alapota és a gazdasági fejlődés menete, illetve a fejlettségi szint döntően meghatározzák a területfejlesztési célok tartalmát és azok mértékét (vagyis, hogy a számításba vett időszakon belül a kitűzött cél mennyire közelíthető meg). Vannak azonban más tényezők is, amelyek bár kevésbé karakterisztikusan befolyásolják a célok tartalmát és mértékét, hatásuk mégsem hanyagolható el. Ezek közül néhánynak a felvillantása színesebbé teszi a témakör áttekintését.

Elsőként a gazdaság- és irányítási felfogás különbségei említhetők. A gazdasági liberalizmus (napjainkban neoliberalizmus) képviselői az öntörvényű fejlődés talaján állva az állami beavatkozás erőteljes korlátozásának szükségességét vallják. Ez a nézet a területfejlesztési politika szűk keretek közé szorítását is involválja. Jellemző példa erre az Egyesült Királyság, ahol a konzervatív kormányzat az 1970-es évektől jelentősen csökkentette a támogatott területek körét. Ezzel szemben a „szocialista eszmeiségű” munkáspárti kormányzatok indokoltan tartják a gazdasági folyamatok nagyobb részének kivonását a piaci szférából; a területfejlesztési célokban részint a társadalmi szolidaritás követelményeinek a kifejeződését látják.

Ugyancsak kiemelés kíván az egykori európai szocialista országok területfejlesztési gyakorlata. A kérdés, hogy a piactársadalmaktól való gyökeres eltérés a tulajdonviszonyokban, az irányítási mechanizmusban, az intézményrendszerben stb. okozott-e hasonló

mértékű különbséget a területfejlesztési politikában. A tapasztalat azt mutatja, hogy a tervgazdaságokban kitűzött célok tartalmukban, típusukat tekintve azonosak vagy nagyon közelállóak voltak a piacgazdaságokra jellemző célokhoz. Valóságos és minőségi különbség a megvalósítás eszközrendszerében mutatható ki, a piacgazdaságokban a közvetett, a tervgazdaságokban a közvetlen állami eszközök domináltak. Ezért egy oldalról a reálisan kitűzött célok megvalósulási esélyeit tekintve az egykori szocialista országok előnyösebb helyzetben voltak, más oldalról viszont a gazdasági fejlődés kedvezőtlenre vált tendenciái a területfejlesztés részben formális eredményeit is veszélyeztették. A centralizált irányítás elvileg lehetővé tette volna az életkörülmények területi különbségeinek viszonylag gyors mérséklését, a gazdaság általában alacsony hatékonysága azonban erőteljesen korlátozta a közelítés konkrét lehetőségeit. Sőt többnyire a gazdasági követelményeket kellett előnyben részesíteni a területi egyensúlyi növekedés rovására, aminek szélsőséges megnyilvánulását az egykori Német Demokratikus Köztársaság példáján láttuk.

A területfejlesztés néhány jellemző stratégiai iránya

A területfejlesztés konkrét céljai az egyes típusokon belül sokfélék lehetnek. Ugyancsak változatosak a megvalósításhoz használható, alkalmazott eszközök is. Területfejlesztési stratégián itt a céloknak (és eszközöknek) időbeni, valamint térbeni kapcsolatait, kombinációit értjük. Eltérő kapcsolatok, illetve kombinációk a területi stratégia más és más irányát testesítik meg.

A *növekedési pólus elméleten* alapuló stratégiák a településekre koncentrált fejlesztés hatékonyságát és a területi közelítés követelményeit kívánják együttesen érvényre juttatni, úgy, hogy viszonylag nagyszámú (kisebb-nagyobb, részben a hátrányos helyzetű térségekben elhelyezkedő) településben támogatják a gazdasági tevékenység fejlődését. A stratégia sikeres alkalmazása esetén nagytérégi szinten (dekoncentrált fejlődés mellett) közelítés indulhat meg, ugyanakkor a települési pólusokban fejlődést gerjesztő automatizmusok keletkeznek. Egyes esetekben a növekedési pólus elméletet összekapcsolva a központi helyek elméletével, összefüggő célokat határoznak meg a településrendszer különböző elemcsoportjaira.

A növekedési pólus elméletre alapozott stratégia egyik iskolapéldája Franciaország. Hollandiában az 1960-as évek első felében 18 növekedési centrumot jelöltek ki. Ausztriában az 1970-es évektől viszonylag nagyszámú, területileg szétszórta elhelyezkedő településben ösztönözték a fejlődést. Tajvanon a regionális fejlesztési célok között jelentették meg a különböző hierarchia fokú centrumok hálózatának megerősítését (országos központ, regionális és helyi centrumok, korszerű rurális települések) (Tang, F.-T. 1981). Indiában (mikrokörzet-szintű) aprófalvas, illetve rurális térségre településhálózat-fejlesztési modellt dolgoztak ki a szolgáltatások területi elhelyezésének optimalizálását célozva, úgy, hogy a szolgáltató helyek megközelítése az igénybe vevő települések népes-

sége részéről összességében a legkisebb ráfordítást tegye szükségessé (Banerji, S.–Fischer, H. B. 1974). Az egykori európai szocialista országokban is átfogó célokat fogalmaztak meg a településrendszer fejlesztésére. Magyarországon az 1971-ben elfogadott „országos településhálózat-fejlesztési koncepció” részben francia mintákat követett.

A területfejlesztésnek ugyancsak jellemző stratégiai iránya egy oldalról a *különböző típusú célok egyidejű* kitűzése, más oldalról a *célok időbeni módosítása* a keletkező feszültségek típusától függően. Japánban a II. világháborút követően fontos nemzeti érdek volt a természeti erőforrások javuló kihasználása, ami maga után vonta az említett adottságokkal rendelkező területek gyors fejlesztését. Ezzel egyidejűleg azonban a nagyobb elmaradott térségek (Hokkaido, Kyushu stb.) fejlesztését, valamint a hagyományos ipari térségek kapacitásának helyreállítását is célul tűzték. Az 1960-as években viszont a gyors gazdasági növekedésből adódott területi egyensúlyhiányok megszüntetése vált fő céllá, az 1970-es évektől pedig a környezetvédelmi célok kaptak elsőbbséget (Konno, G. 1975).

Végül érdemes néhány szóban megemlíteni az *egyes térségek saját erőforrásainak aktivizálására* alapozott területfejlesztési stratégiát. Ennek elméleti gyökereit keresve a schumpeteri felfogáshoz jutunk el, amely szerint a gazdasági rendszerek rendelkeznek olyan belső, kívülről jövő hatásoktól mentes folyamatokkal, amelyek az adott rendszerek „önfejlődésének” hordozói (Schumpeter, J. 1952). A területi (gazdasági) rendszerek fejlődésének belső motorja lehet a saját erőforrások kombinációjának változása, megújulása, ami önmagában a szélesen értelmezett innováció része. A területfejlesztés amaz újabb stratégiai irányzatát, amely a belső erőforrások innovációk útján történő fokozott hasznosítására és ezen keresztül a kitűzött általános célok elérésére törekszik, *innováció-orientált területfejlesztési politikának* nevezik (Rechnitzer J. 1993).

A stratégia tehát a régiók helyi erőforrásaira és kreativitására alapoz, amely a különböző hatású, de egymást támogató („szinergetikus”) erőkön nyugszik. A kreativitást létrehozó tényezők közül kiemelten fontosak: a tudományos-kulturális tevékenység sokoldalúsága, a kommunikációs lehetőségek kiterjedtsége, bizonyos szerkezeti instabilitás és a folyamatosan keletkező, kielégítetlen új szükségletek (Andersson, A. 1985).

A helyi (regionális) erőforrások általános meglétét, aktivizálhatóságát illetően egyes szakmai vélemények eltérőek. Kanadai nézetek szerint minden régiónak képesnek kell lennie ahhoz, hogy a nemzeti átlagszinthez közeli életszínvonalat tegyen lehetővé társadalma számára, saját erőforrásaira alapozva (Living Together, 1977). E vélemény sajátos kanadai viszonyokat tükröz, nem feltétlenül általánosítható. Egy spanyol szerző arra utal, hogy országában a nagyipar viszonylagos fejletlensége miatt nem zárta el a piacokat a kisipar elől, így a helyi erőforrások a kisipar fejlődésén keresztül hasznosulhattak (Vazquez-Barquero, A. 1987).

Más európai példák azonban azt jelzik, hogy lehetnek olyan térségek, amelyek – meghatározott időszakot tekintve – az egyensúlyi fejlődéshez szükséges erőforrások és innovációs képesség szűkében vannak.

Irodalom

- Andersson, A. (1985) Creativity and Regional Development. *Papers of the RSA*, Vol. 56.
- Atalik, G. (1990) Some Effects of Regional Differentiation on Integration in the European Community. *Papers of the RSA*, Vol. 69.
- Banerji, S.-Fischer, H. B. (1974) Hierarchical Location Analysis for Integrated Area Planning in Rural India. *Papers of the RSA*, Vol. 33.
- Barta Gy. (1992) Fordulóponton a magyar területfejlesztési politika, avagy szem előtt tévesztjük-e a francia mintát? *Tér és Társadalom*, 1992. 1-2. 17-32. o.
- Bartke I. (1989) *A társadalom és a gazdaság területi szerkezetének alapvonásai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Berentsen, W. H. (1981) Conflicts between National and Regional Planning Objectives: Austria and East Germany. *Papers of the RSA*, Vol. 48.
- Blahó A.-Palánczai T.-Rostványi Zs. (1989) *Integrációs rendszerek a világ gazdaságában*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Angelli, F. (1982) *Regional Institutions and Development Policies*. Proceedings of the International Conference, EEC-USA, Rome.
- Enyedi Gy. (1992) Budapest az európai nagyvárosi rendszerben. *Tér és Társadalom*, 3-4. 5-12. o.
- Hingel, A. J. (1993) Note on „A New Model of European Development. (Commission of the European Communities) Brussels.
- Horváth Gy. (1993) Regionális politika a piacgazdaságokban. In: *Település, gazdaság, igazgatás a térben*. (Szerk.: Kovács K.) MTA RKK, Pécs, 301-325. o.
- Illés I. (1975) *Regionális gazdaságtan*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Is Convergence a Spontaneous Process?* OECD Economic Studies, No. 16. Spring, 1991.
- Konno G. (1975) Prospect and Task of Regional Science in Developing Countries. *The RSA Papers*, Vol. XXXV.
- Living Together*. (A Study of Regional Disparities.) Economic Council of Canada, Ottawa, 1977.
- Marelli, E. (1985) Economic Policies and their Effects upon Regional Economies. *Papers of the RSA*, Vol. 58.
- Nemes Nagy J. (1992) Margójegyzetek a regionális politikához. *Tér és Társadalom*, 1-2. 69-744. o.
- Nijkamp, P. (1990) Spatial Development in the United States of Europe: Glorious Victories or Ignominious Defeats? *Papers of the RSA*, Vol. 69.
- Oishi, Y. (1985) Culture and Region: Prolegomena. *Papers of the RSA*, Vol. 56.
- Pálné Kovács I. (1992) A területi politika irányítási összefüggései. *Tér és Társadalom*, 1992. 1-2. 37-42. o.
- Rechnitzer J. (1993) *Szétszakadás vagy felzárkózás. A térszerkezetet alakító innovációk*. MTA RKK, Győr.
- Schumpeter, J. (1952) *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*. Duncker, Berlin.
- Tang, F.-T. (1981) Regional Planning in Developing Countries: The Case of Taiwan, Republic of China. *Papers of the RSA*, Vol. 46.
- Vázquez-Barquero, A. (1987) Local Development and the Regional State in Spain. *Papers of the RSA*, Vol. 61.
- Weber, M. (1982) *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Gondolat, Budapest.

THE DRIVING FORCES AND THE STATE CONTROL OF THE REGIONAL (ECONOMIC) DEVELOPMENT

ISTVÁN BARTKE

This study, after outlining the concept, the dynamic and static forms of the regional balance, examines the factors of the regional static balance and the general features of the state interventions done for the balanced development in three regional dimensions, based on the goals and the typical strategic directions.

In the global (world-wide) space different cultures, principles and values have a serious impact on economic development. On the ground of economic development and other features different regions can be specified, ones that have special inner balance systems. Outer intervention in autonomous development can amount to the birth of inner strains.

The second examined regional level is the international integrations, namely the level of the European Union. Within this, on the one hand, automatisms of regional approach function, on the basis of market mechanisms, on the other hand, common regional development policy have been made (since 1975). The appearance and solution of the regional strains is in connection with whether the European Union will develop in the future as a closed or open system.

The original level of regional policies is the state level. The content of the goals of regional development depends on the types of regional strains (static lacks of balance) within the country, the pace and direction of the economic growth, the level of economic development etc. The goals of regional development are often stated on grounds of contradictory criteria.

Translated by Zoltán Raffay



Átadás előtt az M0-ás autópályát összekötő szakasza (MTI FOTÓ – Mónos Gábor)