

A KÉSZÜLŐ TERÜLETFEJLESZTÉSI TÖRVÉNY

– Célok és megoldások –

A területfejlesztés és területrendezés egységes szabályozása a magyar jogrendben újnak tekinthető, minthogy sem a hajdani piacgazdaság, sem pedig az azt követő negyvenéves terv-gazdaság nem igényelt ilyen természetű szabályozást. Ugyanakkor a korszerű döntéshozatali rendszerekhez elengedhetetlen, az Európai Unió országaiban pedig – részben ebből a követelményből is eredően – már kialakult egységes rendszert alkot a kérdéskör szabályozása. A szerző bevezető tanulmányában mint a törvény-előkészítés folyamatának aktív közreműködője látja és láttatja a törvény szerepét és jelentőségét.

A készülő Területfejlesztési Törvény hazai jogelődjének leginkább az 1964. évi III. törvény (az Építési Törvény) tekinthető, amely a települések műszaki rendezésének kiegészítéseképpen a „regionális léptékű“ tervezést is szabályozta. Mivelhogy azonban ez a műfaj nem gyakorolható társadalmi és gazdasági tervezés nélkül, helye az ágazati besorolások rendjében bizonytalanra vált: hiszen a „fejlesztések“ gazdája az Országos Tervhivatal volt, a „rendezés“ pedig az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium. Ez a bizonytalanság folyamatosan szakmai nehézségekkel járt, az 1990-es alkotmányreform pedig, mindenekelőtt a plurális tulajdonviszonyok és a helyi önkormányzati rendszer megteremtésével, egészében túlhaladottá tette e szabályozást. Ugyanakkor az élet egyre parancsolóbban veti föl az egységes, rendszerszerű problémakezelést. Jelen törvénytervezet célja ennek az egységes rendszernek a megteremtése.

A törvénytervezetet mintegy hároméves munka készítette elő. Meg kellett oldani az újdonság által okozott problémákat, beleértve a szemléletmód átalakítását – korszerűsítését is. Biztosítani kellett az európai jog- és eljárásrendbe való illeszkedést, illetve az összhangot több szorosan kapcsolódó törvénnyel és törvénytervezettel. Olyan megoldást kellett kialakítani, amit a központi és a helyi közigazgatás a saját működése szempontjából megfelelőnek

tekint, és egyszerre mind annak tekinti a középviselőket, a gazdálkodói szféra és a társadalom lehető legszélesebb része is, elsősorban a lakosság érdekvédő csoportosulásait.

A megoldási javaslatokat be kellett illeszteni a hatályos, ámde átmeneti jegyeket magán viselő jogrendbe. Olyan szabályozást kellett találni, ami egyszerre jelent szilárd, hosszú távú jogbiztonságot, és a továbbfejlesztésre is lehetőséget ad.

Elég sürgőssé teszi a törvényt a jelenlegi szabályozás elégtelensége, ami részben az alkotmányos rendnek a megváltozásával, részben pedig a törvényalkotás egyenetlenségeivel, mindenekelőtt az önkormányzatok együttműködésének szabályozatlanságával függ össze. Ez az elégtelenség megnehezíti a tervezhetőséget, és sok esetben veszélyezteti a közérdeket is.

A szabályozási rendszer azon fogyatékoságai, amelyek szükségessé teszik a területfejlesztés és -rendezés egységes magas szintű szabályozását, a következők:

- A központi döntéshozatal csak látszólag van jól szabályozva, mert a valóságban a helyi érdekekre vonatkozó kijárási és „tervalkuk“ szövevénye nehezen áttekinthetővé teszi.
- Ilyen módon a fejlesztések gazdasági és társadalmi hatékonysága alig ellenőrizhető.
- Gyakorlatilag nem lehet biztosítani a kü-

lönféle jellegű és szintű önkormányzatok részvételét a rájuk vonatkozó fejlesztési döntések meghozatalában.

- A környezet ügye hátrásorolódik a prioritások között.
- Nehezen biztosítható a területek hasznosításának a jövőt is, az érintettek érdekeit is figyelembe vevő alkotmányos szabályozása.

A törvénytervezet megoldási javaslatai mindazonáltal a hazai gyakorlatban többnyire már nem számítanak radikális újdonságoknak, csírájukban az elmúlt négy év során többé-kevésbé kialakultak. Működésükről tehát bizonyos hazai tapasztalatok is rendelkezésre állnak. Szükséges azonban mindezt rendszerezni, a célokat, intézményeket, jogosítványokat, eljárási módokat és eszközöket egységes keretbe foglalni és törvényben jóváhagyni, mivel a szereplők számára ez nyújtja a hosszú távú elhatározásokhoz szükséges biztonságot.

Az új szabályozás legfontosabb elemei

Az új szabályozás legfontosabb elemei – az Európai Unió ajánlásainak és igényeinek is megfelelően – a következők:

a) Alapvető fontosságú a fejlesztéssel kapcsolatos értékek meghatározása:

– a természet és az emberi környezet értékeit a megfelelő helyre kell tenni, mert az elmúlt időszakok fejlesztési gyakorlata ezeket hajlandó volt semmibe venni. Nagyon fontos ezért a környezettel való gazdálkodás;

– biztosítani kell az ország minden területén élők számára esélyeik egyenlőségét;

– olyan gazdasági feltételeket kell teremteni, amelyek lehetővé teszik, hogy az egyes területek gazdasági élete önmagát, fejlődési lehetőségeit fenn tudja tartani.

b) Fontos, hogy a döntések azon a szinten születessenek meg, amely szinten a problémák felmerültek. Ehhez megfelelő önálló hatáskörű és eszközökkel is rendelkező intézmények szükségesek. A központi kormányzat ebbe a döntéshozatalba nem szól bele, csak támogatást nyújt hozzá (szubszidiaritási elv, alapjai középkori egyházi tanításig nyúlnak vissza).

Ez az elv természetesen foglalja magában a decentralizációt, azonban több is annál, mivel megszabja egyúttal annak ésszerű mértékét is. Tudvalevően az volt a fő hibája az 1990-es, máskülönben rendkívül demokratikus

önkormányzati törvénynek, hogy e mértékét elveszítve összekuszálta a feladatköröket, helyenként szinte ellehetetlenítve az ésszerű szabályozást (Nemesmedves és Debrecen azonos kezelésmódban részesültek...).

A szubszidiáris elv teljesüléséhez tehát egy hatáskörökben megfelelően elválasztott, a probléma-felmerülés lehetséges szintjeinek megfelelő intézményi rendszer szükséges.

E rendszer öt szinten szerveződik:

- országos,
- regionális,
- megyei,
- kistérségi (mikrokörzeti) és
- települési.

Választott közttestülettel ezek közül az országos, a megyei és a települési rendelkezik. A másik kettő – a regionális és a kistérségi szint – fő feladata a szándékok, tervek és források egybehangelése.

c) A döntésekbe a társadalom és a gazdaság lehető legszélesebb részét be kell vonni, a középviselő szervei a döntéshozásban fontos, de nem kivételezett szereplők (partnerség elve). Ezt az elvet a hatvanas évektől fogva Skóciában kezdték el alkalmazni, a hagyományos közigazgatásban mindinkább megmutatkozó problémakezelési nehézségek kiküszöbölésére. Ezek a nehézségek egyrészt a hivatal és a piacgazdaság, másrészt a bürokrácia és a demokrácia közötti eltérő „hullámhosszából” adódtak. A hetvenes évek óta a sűrűsödő lakossági kontesztáló mozgalmak végül is Európaszerte kikényszerítették azt a hatékonyabb probléma-kezelő technikát, amit a „partnerség” szóban foglalhatunk össze.

A mi szabályozásunkban ez azt fogja jelenteni, hogy a döntéshozatalban a hagyományos közigazgatáson kívül (állam és helyi önkormányzat) megfelelő szerepet kapnak a gazdaság szereplői – elsősorban kamarai szerveződések, kereszttől –, a munkavállalói érdekvédelmi szervezetek, és a helyi lakosság érdekkifejező csoportjai is. Olyan formában történik ez, hogy a döntéseket – a döntési szinttől függő megoldásban – „vegyes” összetételű fejlesztési tanácsok vagy társulások hozzák, amelyek résztvevői a saját szervezetüket képviselik.

d) A fejlesztéseket nem egyedi beruházási projektumok útján kell megvalósítani, mert ezek hatékonysága, célmegvalósító képessége nem elegendő. Ehelyett fejlesztési programokat kell finanszírozni, amelyek – helyzetfel-

tárás alapján – a célokat, a követendő stratégiát, a megvalósító szervezetet és a szükséges forrásokat is meghatározzák (programozás elve).

Ez az elv az Európai Közösségnek abból a negatív tapasztalatából született, amit az egyedi projektumok támogatásának eredménytelenségéből szűrtek le. A nyolcvanas évek vége óta éppen ezért minden támogatást kizárólag a programfinanszírozás elve alapján ítélnék oda.

Rossz példánk éppen nekünk is van: a célcsoportos óriás beruházások hihetetlenül alacsony hatékonysági színvonala, kalkulálhatatlan beruházási összegei és forrásherdálása, az elért célok fölöttébb kétes és az eredmények olyannyira ingatag mivolta.

A programfinanszírozás azt fogja nálunk jelenteni, hogy egy-egy terület – megye vagy pedig kistérség – a sajátmaga által legfontosabbnak ítélt problémáinak a megoldására komplex, összefüggő tervet készít, és biztosítja egyszersmind a végrehajtását is. Ezen programok finanszírozása többszörös, és a szerves részüket képző finanszírozási terv legfontosabb része a számításba vehető finanszírozási források feltárása.

e) A finanszírozás általában nem állami eszközökből való megvalósítást jelent, hanem az állam csak hozzájárul, kiegészíti a megvalósító saját forrásait (addíció elve). A területfejlesztésben ezt az elvet igen régóta és egészen általános körben szerte a világon alkalmazzák. Nálunk először az elmaradott térségek támogatására meghirdetett 1985-ös kormányprogram alkalmazta, meglehetősen sikerrel, és ma már ez az alapelve a legtöbb fejlesztési alap felhasználásának. Gyakorlatilag úgy, hogy az állam – nálunk az Országgyűlés – meghatározza azokat a fő célokat, amelyeket szükségesnek vél támogatni, és a támogatást igénybe venni szándékozók pályázatot nyújtanak be az adott célra.

Az eljárás természetesen a saját forrás meglétét is igényli. Ez a tény önmagában véve is javítja a hatékonyságot, mert tapasztalat szerint az ember kevésbé hajlamos elherdálni a magáét, mint az ajándékpénzt. Bővíti azonkívül a fejlesztési forrásokat is: az elmúlt kormányzati ciklus során 1 Ft támogatással 3 Ft beruházási teljesítményt sikerült mobilizálni.

Körülbelül ilyen arányok jellemzik az európai átlagot is.

f) Az eszközöket összpontosítani kell azokra a területekre, tevékenységekre, amelyek a legnagyobb elérhető eredményt ígérnek, és nem szabad őket szétforgácsolni. Ez az elv éppúgy érvényes a válságos helyzetű területek problémáinak a kezelésében, mint az innováció, a gazdasági fellendülés támogatásában (koncentráció elve).

Ez tulajdonképp elemi logikai elv, meg egyezik a lóversenyjátékos stratégiájával, aki a győztesnek ígérkező lóra teszi föl minden pénzét, és nem próbálkozik valamennyinek a megjártásával.

Az Országgyűlés a támogatási célokat vagy célterületeket ezen elv alapján határozza meg.

A törvénytervezet, amely a célokat, a központi és a térségi feladatokat ellátó szervezeteket, a szükséges pénzügyi és tervezési eszközöket írja elő, feljogosítja egyszersmind a kormányt és az illetékes szakminisztert a szakmai előírások elkészítésére, és rendelettel való érvénybe léptetésükre is.

Ennek a fajta hierarchikus jogalkotásnak az a jelentősége, hogy számol a meglehetősen gyors átalakulásban levő országban a jogalkotás előtt álló kettős feladattal:

– biztosítani kell mindenki számára a hosszú távú kalkulációhoz szükséges stabilitást,

– de egyúttal biztosítania kell azt is, hogy a túlhaladott megoldások ne „merekedjenek el”, hanem az élet valóságához rugalmasan alkalmazkodni lehessen velük.

Ez utóbbit elsősorban a jogilag „alacsonyabb szintű” szabályozás – kormány- vagy miniszteri rendelet – tudja biztosítani. Ezért főleg az olyan gyorsan változó feltételek közt dolgozó ágazatnak kell e technikához folyamodni, mint amilyen a környezetvédelem és a területfejlesztés. És bármennyi kritika éri is e gyakorlatot – azzal a hivatkozással, hogy „érdemi szabályozási köröket von el az országgyűléstől a kormány javára” – a valóság viszonylagos hatékonyságát máris bebizonyította a törvényalkotási dömpingben, ami a gyorsan változó körülmények közt saját magát gerjeszti. Az előző parlament, a maga négy év alatt meghozott ezernyi törvényével, törvény-

módosításával, egyéb jogszabályaival, talán bekerülhet a Rekordok Könyvébe, de hogy ezen kívül mire volt jó ez a szörnyű hajsza, azt elég nehéz volna megmondani.

A Területfejlesztési Törvény által bevezetett intézmények és eljárási módok szinte stréber módon követik az Európai Unió által kidolgozott ajánlásokat. E téren tán mi leszünk majd a „legeurópaibbak“, mert számos ország, és főképpen a jobbmódúak, távolról sem

veszik ezeket olyan szigorúan. Mi azonban nem engedhetünk meg lazaságot e téren. A harmonizáció döntővé válik, ha tagországgént támogatásokat akarunk igénybe venni, mert ezeket gyakorlati okokból csak az ajánlásoknak megfelelő struktúra számára tudják biztosítani. A dolognak azonban addig is nagy jelentősége lehet, mivel számos más támogatás és egyéb forrás lehetősége kötődik az ilyen típusú fejlesztési rendszerhez.

E számunk szerzői:

MIKLÓSSY Endre miniszteri főtanácsos, KTM; **GADÓCZINÉ Dr. FEKETE Éva** osztályvezető, MTA Regionális Kutatások Központja Észak-magyarországi Osztály, Miskolc; **Dr. HORVÁTH Gyula**, a közgazdaságtudományok kandidátusa, igazgató, MTA Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs; **HÖRCHER Ferencné** ny. irodavezető, KTM Területi PHARE Program Iroda; **KAKUKNE KATONA Ágnes** tanácsadó, LANDMARK Bt., Nyíregyháza; **BAGÓ József** osztályvezető, Munkaügyi Minisztérium; **KÖSZEGHY Attila** városgazdasági szakmérnök, ügyvezető, Kőszeghy Építészet Bt., Debrecen.

G. FEKETE Éva

SASOK VAGY KÍSÉRLETI NYULAK?

A PHARE Borsod és Szabolcs megyei kísérleti programjának tapasztalatai kistérségi nézőpontból

A szerző az 1993-ban indult PHARE kísérleti programok Borsod és Szabolcs megyei történéseinek sajátos nézőszögű összehasonlítására vállalkozik. Az okokra is rávilágítva írja le a kistérségi társulások szerveződésének feltűnően eltérő, majd pedig visszaszorítá-suk alig különböző útjait-módjait. Megállapítja, hogy a kistérségi fejlesztések irányainak és területeinek alakulásában meghatározó szerepe volt a különböző PHARE programok-nak. Az e program keretében kiírt pályázatok és elbírálásuk követelményrendszere a kistérségi szerveződések tevékenységében a korábbinál átgondoltabb tervezést, az erőfor-rások számbavételét, az együttműködési készség erősödését és a szakszerűség iránti igény növekedését hozta magával. Szerző a kistérségi szerveződések célkitűzéseit és jövőjét szem előtt tartva fogalmazza meg következtetéseit.

A területfejlesztési források decentralizálása felé vezető úton jelentős mérföldkőként jegy-zik azt a programot, mely 1993-ban indult és célja az ország két legkritikusabb helyzetben levő megyéjében a decentralizált területfej-lesztési döntéshozásra való felkészülés, az ehhez szükséges intézmények és képességek kialakítása. A kísérlet és annak tapasztalatai okulásul szolgálhatnak az ország más térségei, a hatalom decentralizálásáért küzdő helyi poli-tikusok és a technikai megvalósítás kidolgozá-sán fáradozó szakemberek számára is. Jelen tanulmányban nem törekszem a kísérlet ta-pasztalatainak átfogó értékelésére, csupán a területfejlesztés és a döntéshozás decentralizá-lásának következő szintje, a kistérségi szerve-ződések és a települések szempontjából, az úgymond „alulról” láthatóvá vált sajátossá-gokat kívánom összefoglalni. A területfejlesz-tés decentralizációs folyamatának kiterjedése szempontjából ugyanis korántsem közömbös, hogy a kistérségi szerveződésekre – mint a kísérleti program kiemelt résztvevőire – mi-lyen szerep vár: tudnak-e szárnyalni, mint a sasok, elejtve a „zsákmányt”, utat mutatva má-soknak is, vagy be kell érniük a kísérleti nyu-lak szerepével, életük rövid lesz és ők maguk

válnak az idő, a megbicsaklott demokratizáló-dás zsákmányává.

A kísérleti program indításának és működtetésének körülményei

Az 1993. júniusában indított hároméves PHARE Területfejlesztési Program második komponensként jelent meg a „Kísérleti pro-gramok végrehajtása Észak-Keleten”. Célja „a területfejlesztés átfogó, stratégiai megközelí-tésének kialakítása, valamint a regionális stra-tégia kialakításának és végrehajtásának régiók-ban történő decentralizálása”. A regionális decentralizáció alapvető feltételeként jelent-kező erős középszint hiányának ellensúlyozá-sára, valamint annak érdekében, hogy „kiala-kuljon egy koordinált fejlesztési szemlélet a régiókban és megvalósuljon a pénzügyi támo-gatás régiókba való eljuttatásának egy haté-konyabb módja”*, a kormány regionális fej-lesztési tanácsok felállítását kezdeményezte Észak-Kelet-Magyarország válságövezeteiben, Borsod és Szabolcs megyékben. E fejlesztési

* Összefoglaló a PHARE magyarországi területfejlesz-tési programjáról. Budapest, 1993 november

tanácsok működésének megerősítésére regionális fejlesztési ügynökségek létrehozását támogatták, melyek hosszas előkészítő munka után mind a két megyében létre is jöttek.

A kormány és a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat 1994 augusztus 14-én közel tizenhét millió forintot alapítási vagyonnal hozta létre a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Fejlesztési Közalapítványt, amelyhez több megyei szervezet, pénzügyintézet, vállalkozás csatlakozott. A közalapítvány vagyonának kezelő szerve az alapítók által létrehozott fejlesztési tanács névvel illetett kuratórium. E tanács elnöke a megyei közgyűlés mindenkor elnöke, tagjait az alapítók delegálják. A vagyon felhasználásával kapcsolatos stratégiai és a személyi kérdésekkel kapcsolatos döntéshozó szerepkörrel az alapítók igazgatótanácsot hoztak létre, melynek elnöke fejlesztési tanács elnöke. Az igazgatótanács dönt többek között a fejlesztési tanács által meghatározott fejlesztési prioritások megvalósításáról. Az operatív feladatokat a megyei fejlesztési ügynökség látja el. Az ügynökség tevékenységi körébe tartozik a megye területfejlesztési igényeinek és forrásainak feltárása, az ehhez illeszkedő stratégiai programok kidolgozása, az elfogadott programok szerinti projektumok szervezése, működtetése és koordinálása, ügyviteli és pénzügytechnikai feladatok elvégzése. Ugyancsak az ügynökség feladata a hatékony hálózati kapcsolatrendszer kialakítása, működtetése és a régióon belüli hatóságokkal, a termelő szektor képviselőivel és az egyéb érdekelt intézményekkel.*

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1994. októberében írták alá az alapító tizenegy városi, a Miskolc megyei jogú városi, a megyei önkormányzatok és a Kormány képviselői a megyei fejlesztési közalapítvány alapító okiratát. A közalapítvány induló vagyona közel húszmillió Ft volt. A közalapítvány első intézkedéseként létrehozták a kuratóriumot, valamint az alapítók és csatlakozók gyűlését, ami a megyei fejlesztési tanács elnevezést kapta. E tanács dönt a megyei területfejlesztési stratégia elfogadásáról, a fejlesztési prioritásokról, jóváhagyja a megyei fejlesztési programokat, elfogadja a programok végrehaj-

tásáról szóló beszámolókat, megvitatja a közalapítvány éves tevékenységéről szóló beszámolót és elfogadja az alapítók és csatlakozók gyűlésének ügyrendjét. A tizenöt tagú kuratórium vagy igazgatótanács a közalapítvány vagyonának kezelő szerve. Az igazgatótanács tagjait az alapító okiratban rögzített szervezetek delegálják. A tagok között szerepel pl. a KTM, a megyei önkormányzat, Miskolc város, a megye tizenegy városának három, a gazdasági kamarák, a munkavállalói képviselők, a megyei vállalkozásfejlesztési központ, a Miskolci Akadémiai Bizottság, a tizenegy településszövetség két, a Közgazdasági Társaság által kijelölt pénzügyintézet, a GYOSZ, a megyei munkaügyi központ és az ÉRÁK közös delegáltja. A megyei fejlesztési tanácsnak nincs utasítási joga a kuratórium működése felett. Bár erre az alapító okirat előírását nem tartalmaz, az alakuló ülés mindkét döntéshozó szerv elnökének Szabó Györgyöt, a megyei közgyűlés elnökét, majd annak távozása után az új megyei elnököt, Gyárfás Ildikót választotta. A közalapítvány vagyona kezelésével kapcsolatos adminisztratív, gazdálkodási és döntéshozó feladatokat az ügyvezető irányítása alatt álló megyei fejlesztési ügynökség látja el.

Mindkét megyében a fejlesztési tanácsok és ügynökségek kiemelt feladataként jelentkezett a PHARE Kísérleti Programalapba tartozó pénzek elosztásának előkészítése, a pályázatok kiírása és elbírálása. Az 1994–95-ben rendelkezésre álló két-két millió ECU (kb. 270 millió Ft) terhére Szabolcsban az első fordulón 83, a második fordulón 172, Borsodban 127, ill. több mint kétszáz pályázat érkezett be. Közülük az első fordulón húsz, ill. tizenhat megyei fejlesztési projektum kapott támogatást.

A pályázati prioritások valamelyest elértek a két megyében. Szabolcsban kiemelt fontosságúnak tartották a mezőgazdasági és élelmiszeripari tevékenységek fejlesztését, a technológiai fejlesztést és innovációt, a befektetések ösztönzését és a külső tőkének a térségbe való vonzását, gazdasági övezetek létrehozását, az idegenforgalom és a határmenti együttműködés fejlesztését. Borsodban az üzleti szektor, a munkaerő, a széles értelemben vett termelőbázis, az üzleti szektort kiszolgáló környezeti fejlesztés, a gazdasági és szociális kohézió megteremtése és ágazati prioritásként az idegenforgalom és turizmus, az agrárágazati ver-

* Beszámoló a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Fejlesztési Közalapítvány tevékenységéről. Nyíregyháza, 1995 ápr. 5.

tikum és a feldolgozó ipar szerepeltek a támogatandó célok között.

A PHARE Kísérleti Programalap elosztásán kívül a fejlesztési ügynökségek kiemelt feladataként jelent meg a megyei fejlesztési stratégiák kidolgozásának szervezése, a kapcsolati rendszer építése, a nyilvánosság megteremtése, a befektetés-ösztönzés feltételrendszerének kialakítása, a megyei projektumok menedzselésére való felkészülés. A két megyében a fenti feladatok eddig eltérő mértékben teljesültek. A borsodiak energiáinak jó részét lekötötte a rögtön a felállásuk után elkezdődött stratégiaalkotási folyamat, kevesebb idejük maradt a többi feladatban való előrejutásra, mint a részletes megyei fejlesztési stratégia kidolgozásához csak később hozzájáró szabolcsiaknak.

A két megyében működő kistérségi szerveződések

1993-ban, a PHARE kísérleti program indulásakor Borsod megyében nyolc, Szabolcsban azonban csupán egyetlen kistérségi szövetség működött. Bár ezeket is többségükben települési önkormányzatok hozták létre és alkották tagságukat, kialakulásukban és működési módszereikben a civil vagy gazdasági jellegű kezdeményezéseknek meghatározó szerep jutott.* A PHARE Területfejlesztési Program már említett két, és a kimondottan a településközi együttműködések ösztönzését célul tűző három komponense átütő változást hozott a kistérségi szerveződésben.

A megyei önkormányzat és a PHARE-szabóérték ösztönzésére Szabolcs megyében robbanásszerűen jelentek meg a településközi együttműködések intenzívesült formában deklaráló kistérségi fejlesztési társulások. Ezek kimondottan önkormányzati társulások, a települési önkormányzatok mellett tagként egységesen a megyei önkormányzat és a PRIMOM Vállalkozásfejlesztési Alapítvány szerepel. Megalakulásukat alapvetően meghatározta a PHARE forrásokhoz való hozzájutás és a területfejlesztés decentralizációjában elérhető kulcsszerep ígérete. 1995 nyarán tizennégy kistérségi társulást jegyeznek Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, melyek csaknem teljesen le is fedik a megye területét. Külsőre ezek a szervezetek meglehetősen hasonlítanak egy-

máshoz, az alapító okiratokban megfogalmazott céljaikban és szervezeti felépítésükben a felülről ajánlott formák köszönnek vissza.

Borsodban is történtek felülről érkező erőfeszítések a megye egészét lefedő, a városok köré szervezendő kistérségi beosztás kialakítására, ezek a kezdeményezések azonban megbuktak a városok motiváltságának hiányán, a falvak és városok közötti ellentéteken, a "felülről jött" kezdeményezéssel szembeni idegenkedésen és a már meglévő, nem városkörnyéki alapon szerveződött szövetségek ellenállásán. A kistérségi együttműködések intézményesülése így sokkal kiegyensúlyozottabban, "szabálytalanabban", vagy ha úgy tetszik: szeresebben ment végbe, mint Szabolcsban. A "város és környéke" önkormányzati társulásoktól kezdve a civil társadalom képviselőit bevonó szövetségeken és a döntően gazdasági szereplőkre épülő egyesületeken keresztül a szerveződések országos kitekintésben is nagy változatossága alakult ki. A viszonylag szerves fejlődéssel járó kuszaságot mutatja, hogy nem ritka a szerveződések közötti területi átfedés és vannak a megyének máig lefedetlen részei.

A megyei fejlesztési tanácsok és ügynökségek, valamint a kistérségi szervezetek működésének kölcsönhatásai

A PHARE Területfejlesztési Program és a kistérségi szerveződések között tagadhatatlanul erős kölcsönhatás figyelhető meg. E kölcsönhatás tanulmányozása a társadalomépítés szempontjából tanulságokkal szolgál a decentralizációs folyamatot felülről, kívülről alakító erőfeszítések és a döntési mechanizmus decentralizációjáért, illetve a fejlesztési forrásokért vívott küzdelmek viszonya tekintetében.

A. A PHARE Területfejlesztési Program hatása a kistérségi szerveződésekre

A PHARE program hatása a kistérségi szerveződések létrejöttében, szerveződési sajátosságaiban, a kistérségi szerveződések további működését meghatározó feltételek kialakulásában és a kistérségi szervezetek tevékenységének formálódásában nyilvánult meg.

- *A program hatása a kistérségi szerveződések kialakulására*

A PHARE Kísérleti Program maguknak a szerveződéseknek az elindulására és a szer-

* PHARE Kísérleti Program Alap Pályázat kiírásai, 1995

vezeti formák kialakulására az előbbieken már ismertetett módon hatott. Szabolcsban a kilátásba helyezett és csak ilyen módon hozzáférhető forrásoknak és beleszólási jogosultságnak alapvető szerepe volt a kistérségi társulások létrejöttében, míg Borsodban ez a hatás - tekintettel az 1989 óta elindult, előzményekkel rendelkező folyamatra és a kissé eltérőbb politikai környezetre - kisebb mértékűnek bizonyult, nem váltott ki oly mértékű szervezeti uniformizálódást sem, mint a másik megyében. Valószínűleg más lett volna a helyzet, ha az 1993-ban elkészült "Kistérségfejlesztési Tanácsadó Iroda BAZ megye elmaradott térségeinek fejlesztésére" üzleti tervének* megvalósításához sikerül a megyének forrásokat szerezni. A tervzetben szereplő kistérségi fejlesztő központok felállítása és fenntartása ugyanis szükségsszerűvé tette volna az önkormányzati hozzájárulás behajtására alapot nyújtó társulások megalakításának, ill. kiterjesztésének siettetését, s könnyen oda vezetett volna itt is, hogy előbb rendezik be a szobát és csak utána épül fel a ház.

- *A program hatása a kistérségi szerveződések működési feltételeinek megteremtésében*

A kistérségi szerveződések ösztönzésének és a már meglévők fejlesztésének egyik leghatásosabb, a PHARE program harmadik komponensében megjelenő módja a településközi együttműködések sikeres és hatékony működéséhez bizonyítottan szükséges technikai feltételek (irodai felszerelések, helyiség) megteremtéséhez és a személyi feltételek alakításához (képzés) nyújtott segítség volt.

Nem jelentek meg azonban a két kísérleti megyében - holott az alulról és a felülről való építkezés egymással való találkozásához meg kellett volna jelennie - a létező kistérségi szerveződések operatív szervei, mint a fejlesztési ügynökségek kulcsfontosságú partnerei alapműködésének kiemelt, a hálózatszerű működést is erősítő támogatása. Azok, akik komolyan gondolják a térségfejlesztésben való együttműködést, előbb-utóbb létre is hozzák saját kis koordinációs irodájukat. Másrészt, a megyei fejlesztési ügynökségek csak akkor

* G. Fekete Éva - Bodolai Éva : Együtt! - De hogyan? A kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben. PHARE-MTA RKK, Miskolc, 1995

tudják kitűzött feladatukat, a megyei fejlesztési igények összegyűjtését, a projektumok koordinálását ellátni, ha kiépítik csápjaikat a területfejlesztés alapelemei, a települések ill. azok integrált egységei, a kistérségek felé. Márcsak a párhuzamosságok elkerülése végett is, nyilván célszerű a két vonalat egyesíteni és a megyei ügynökségek mellett a helyi fejlesztéseket közvetlenül koordináló, a közösségi kezdeményezéseket inicializáló, az információkat terítő és a megyei ügynökség munkatársaival az egyeztetések során ugyanazon (szakmai) nyelven beszélő munkatársakat foglalkoztatni. A fenti gondolat nem egyedülálló, a Borsod Megyei Fejlesztési Stratégia megfogalmazásakor is felszínre került, és a gazdasági és térségi együttműködési szervezetrendszer alakítására vonatkozó javaslatokban a megvalósítás feladatai is megjelentek.

A gazdaságfejlesztés integrált kistérségi rendszerének kialakítása alprogramon belül tervként szerepel, hogy "a megyei fejlesztési tanács 1995 második felében pályázatot ír ki a meglévő kistérségi gazdaságfejlesztő irodák indokolt továbbfejlesztésére, ill. új irodák létrehozására. Az irodák fő feladata a kistérségi erőforrások feltárása, kistérségi stratégia és programok kidolgozása, a projektumok menedzselése, külső befektetők segítése."*

- *A program hatása a kistérségi szerveződésekben folyó fejlesztő tevékenységre*

A magyarországi kistérségek fejlesztésének irányait és területeit 1994-ben is, de az 1995-ös évben még inkább meghatározták a különböző PHARE programok, e két megyében pedig sajátosan a PHARE Kísérleti Program is. A Kísérleti Program Alapból elérhető támogatások megszerzésének rendje, a pályázatok kiírása és elbírálása - hibái ellenére is - a kistérségi szerveződések tevékenységében a korábnál átgondoltabb tervezést, az erőforrások számbavételét, az együttműködési készség erősödését, a szakszerűség iránti igény növekedését hozta magával.

Természetesen, mint minden olyan esetben, amikor az elosztható pénzmennyiséget az igények nagyságrendekkel meghaladják, a pályázatok nyomán számtalan csalódás is született.

* Young, Ronald: Puzzling Development. Odyssey of modern Candide. April, 1995

(Szabolcsban az első fordulóban beérkezett igények kielégítéséhez két milliárd, Borsodban másfél milliárd Ft-ra lett volna szükség.)

Szabolcsban a családások egyik forrása az volt, hogy a kistérségi szerveződések az előkészítés során megbeszéltnél kisebb szerephez jutottak a projektumok formálásában. Itt az eredeti elképzelés úgy szólt, hogy a pályázatokot vállalkozók, intézmények adják majd be, de a kistérségi társulások véleményezik azokat, illetve természetesen ők maguk is kezdeményezhetnek projektumokat. A gyakorlatban - valószínűleg éppen a társulások formális működése és a saját térségükben még nem kellőképp kialakult hálózataik miatt - a kistérségi ajánlások el-el maradtak, az elbírálásnál nem jutottak szerephez. A pályázók több mint felét alkották a különböző gazdasági szereplők (főként Kft.-k és Bt.-k), akikkel az önkormányzatok társulásaiként működő kistérségi szervezeteknek közvetlen kapcsolatuk nincs, feltehetően nem is nagyon értik, hogy milyen alapon véleményezi pályázatukat a kistérségi szövetség. Természetesen ez sértette azokat a társulásokat, ahol ezt a funkciót komolyan vették, igyekeztek felelősségteljesen segíteni a helyi pályázókat.

Ugyancsak sértette a kistérségi társulásokat, hogy a támogatott tizenhét pályázat közül tizenhárom valamilyen gazdasági társaságot juttatott előnyökhöz és a kistérségi társulások közül csupán a Közép-Nyírségi Területfejlesztési Társulás projektuma nyert támogatást (a kért hat millió Ft-tal szemben két millió Ft-ot). Egy szóval a szabolcsi kistérségi társulások családóttan vették tudomásul, hogy kiszorultak abból a programból, melyben nekik korábban főszerepet ígértek. Ehhez képest már csak kisebb elégedetlenséget okozott, hogy a Fejlesztési Tanács döntéséről nem kaptak visszajelzést, az elutasításokról valamilyen indoklást.

Borsodban az első fordulóban beérkezett 122 pályázat közül tízet adtak be kistérségi társulások vagy szövetségek. Közülük négy (öt projektummal) bekerült az összesen tizenhat támogatott közé és így kb. huszonhat millió Ft-hoz jutottak. Az arányok tehát lényegesen kedvezőbbek. A térségi/kistérségi szemlélet általában is erősebben érvényesült a borsodi pályázat során. A támogatásra javasolt, majd a támogatott pályázatok mindegyike hordoz valamilyen regionális tartalmat. Ugyanakkor a borsodi program kevésbé bizonyul vállalko-

záscentrikusnak. Éppen a regionalitás és az együttműködés mint fő prioritások érvényesítése miatt az gazdasági szereplők teljes egészében kiszorultak a nyertesek közül az első fordulóban. Képzési, tanácsadó és inkubációs intézmények, önkormányzatok jutottak támogatáshoz. Ezek között pedig a kistérségi szerveződések eredményesebb szereplésében az is közre játszhatott, hogy ezek a szövetségek már összeszokottak, rutinosabbak pályázatok készítésében.

A támogatott (kis)térségfejlesztési célok között Szabolcsban a mezőgazdaság és az élelmiszeripar, Borsodban az oktatás és a turizmus fejlesztése volt hangsúlyos a kísérleti program első fordulójában. Ez utóbbi hatására - az előzetes információk szerint - ugrásszerűen megnőtt a térségi idegenforgalmi fejlesztésekhez és oktatási, szaktanácsadási programok megvalósításához támogatásra pályázók száma. A programok megvalósításának tapasztalatairól ez idáig nem sokat mondhatunk, többek között az elhúzódozó szerződéskötések és a kezdés késése miatt sem. Az összegek kicsinysége és az eltelt idő rövidsége miatt azt sem mondhatjuk, hogy valamely kistérségben átütő változásokat váltott volna ki a kísérleti program keretében kapott támogatás. Az eredmény, a program hatása a kistérségek fejlődésére egyelőre nem a közvetlen regionális fejlesztésekben mérhető. Inkább a már említett szemléletalkító, képességfejlesztő hatás az, ami jó alapot nyújtva a tényleges decentralizációhoz, a lényegesen megnövelt forrásokat is az immár kipróbált, ám még tovább tökéletesítendő rendszer keretein belül elosztva, valóban elősegítheti a kistérségek önerős és fenntartható fejlődésének megalapozását.

B. A kistérségi szervezetek hatása a programra

A demokrácia viszonyai között természetes a hatás-kölcsönhatás eme másik irányának felvetése. A kistérségi szervezetek, optimális esetben a program döntéshozó szervezetében való részvételükön keresztül, közvetlenül hathatnak a program alakítására (ehhez persze eleve feltételezzük, hogy a PHARE a döntéshozói szerepet átengedte a hazai, sőt a decentralizáció jegyében a megyei szereplőknek), vagy közvetve, véleményük kinyilvánításával és a napi munkakapcsolatban kialakult magatartásukkal gyakorolhatnak befolyást.

• *A döntéshozásban való részvétel*

A fejlesztési tanácsok szervezése időszakában az éppen akkor felerősödő és a PHARE Területfejlesztési Program harmadik komponense által támogatott kistérségi szerveződések arra számítottak, hogy a területfejlesztés decentralizációját és az alulról építkezés elvét következetesen végigvezetve, ők – mint a területfejlesztés alapegységeiként megjelenő települések elsődleges integrációi, s mint a területi érdekek megjelenítői és a helyi fejlesztések koordinálói és kezdeményezői – a megyei fejlesztési tanácsokban hangsúlyos szerephez jutnak. Ezzel szemben csalódnuk kellett. Bár az előkészítő folyamatba workshopok formájában bevonták őket és egy időben még az is felvetődött, hogy a fejlesztési tanácsot maguk, a megyét akkorra majd teljesen lefedő kistérségi társulások hozhatnák létre, a tanácsok szervezésében a területi képviseleti elv helyett ismét az ágazati elv érvényesült. A kistérségi szerveződések visszaszorításában ezen szervezetek státusának tisztázatlansága, a nem száz százalékos területi lefedés, az elaprózódástól való félelem és a kistérségek politikai érdekérvényesítésének gyengesége is szerepet játszott.

Végül is a források elosztásáról döntő tizenöt, ill. tizenkilenc fő Igazgatótanácsban Borsodban két fő, Szabolcsban három fő képviseli a tizenhét, ill. tizennégy kistérségi szövetséget. Ilyen módon való jelenlétük a döntéshozó testületben meglehetősen ellentmondásos. A testületben az ő tisztük megjeleníteni az ún. területi szempontokat és érdekeket, de ezek a képviselők, egy-egy kistérségi szövetség vezetőjeként, hivatásuknak elsősorban saját térségük érdekeinek megjelenítését érzik, és nehéz is lenne számon kérni tőlük a más kistérségek szempontjainak érvényesítését, amikor ahhoz sem információval sem motiváltsággal nem rendelkeznek. A kistérségi szerveződések lényegeként megjelenő térségen belüli regionalitás és a kifelé megnyilvánuló lokalitás nem keverhető össze a megyei szinten jelentkező regionalitással. A megyét felépítő kistérségek érdekei csorbulásmentesen csakis teljes körű képviselet esetén érvényesülhetnek. Az már más kérdés, hogy a döntéshozásban való részvételt milyen mértékű integrációk számára biztosítják. A jelenlegi felállítás szerint fél, ill. harmad megyénként kellene a már meglévő kistérségi kezdeményezőket integrálni, ami – a kistérségek nézőpont-

jából és szakmailag is – elfogadhatatlan. Borsod megye például minimálisan is öt-hat, közel szervesnek tekinthető, sajátos fejlődési pályával és ebből következően markánsan eltérő érdekekkel rendelkező területi egységre osztható, ami azt jelenti, hogy a területi képviseleti elv érvényesítésére törekedve legalább ennyi ún. térségi képviselőnek kellene lennie.

• *Véleménynyilvánítás*

Az, hogy a kistérségi szerveződések jószerivel kiszorultak a döntéshozásból, persze még nem föltétlenül jelenti, hogy semmilyen hatással sem voltak a Kísérleti Program egyes elemeire, így döntően a források elosztó pályázati rendszer alakítására és az elosztás tartalmát hosszú távon megszabó megyei fejlesztési stratégia és annak prioritásai megfogalmazására.

A pályázati rendszer kimunkálása idején az abban részt vevő szakértők több ízben és több helyszínen találkoztak a kistérségi szervezetek képviselőivel, ahol is lehetőséget biztosítottak számukra véleményük kifejtésére, a már elkészült javaslatok vitájára.* A visszajelzések szerint ezek a találkozók eredményesek voltak, a pályázati kiírások és az elbírálás meghirdetett szempontjai nem estek távol a kistérségek felől megnyilvánuló elvárásoktól. (Azt már érintettük, hogy a rendszer működésének gyakorlatával több kistérségi vezető nincs megelégedve. A rendelkezésre álló források szűkössége mellett elsősorban a visszajelzés hiányát [Szabolcs], a szerződéses kötés nehézségét [Borsod] és a pénzáttalások késelelmességét [Borsod] kifogásolták.)

A megyei fejlesztési stratégia kidolgozásában a két megyében némileg eltérő módszereket követtek. Mindkét megyében hatalmas apparátussal folytak a helyzetfeltárás, a célkitűzés és feladatmeghatározás munkálatai, ám Szabolcsban inkább tekintették mindezt kutatási jellegű, szakemberekre tartozó munkának, míg Borsodban a stratégiai tervezés egy társadalmiasítottabb formáját valósították meg. Ebből következően a terület- és gazdaságfejlesztési szakemberekben még egyáltalán nem bővelkedő, jelentősebb helyi fejlesztési tapasztalattal és saját kidolgozott koncepciókkal sem igen rendelkező kistérségi társulások Szabolcs-

* Young, Ronald: *Puzzling Development. Odyssey of modern Candide.* April, 1995

ban szinte teljesen kiszorultak ebből a munkából. Borsodban ugyanakkor intenzíven részt vettek a stratégiaalkotásban, részint a kistérség- és önkormányzatcentrikusabb megyei szemléletnek, részint a gazdagabb térségfejlesztési tapasztalatnak, de a legalább féltucatnyi már elkészült kistérségi fejlesztési programnak is köszönhetően. A kistérségi szerveződések szakembereinek munkájára a gazdaság-, a humán erőforrás-fejlesztés kérdéseivel foglalkozó és különösen a gazdasági és térségi együttműködés szervezeti rendszerének kialakításának lehetőségeit mérlegelő munkacsoport számított. A kistérségi tapasztalatok a legszemelláthatóbban ez utóbbi munkacsoport anyagaiba épültek be. Az elkészült integrált szerkezetátalakítási és válságkezelési programban a kistérségi irodák már említett megerősítése mellett "a megye területén fekvő kistérségek gazdasági fejlődését elősegítő program pénzügyi támogatására" Kistérségi Fejlesztési Alap képzését is tervezik. Kérdés azonban, hogy a regionalitásnak mint a gazdaságfejlesztés egy lehetséges rendező elvének Borsodban tapasztalt előretörése tartósan bizonyul-e, lesz-e forrás a megyei programban megfogalmazott célok megvalósítására, ill. ha a források elégtelensége miatt valamit "ki kell húzni" a programból, akkor a kistérségi programok megmaradnak-e. Némi leegyszerűsítéssel: a kistérségi lobby fel tudja-e venni a harcot az ágazati lobbykkal.

• *Napi munka- és információs kapcsolatok*

A kísérleti program során létrejött intézmények, a fejlesztési tanács, ill. a fejlesztési ügynökség és a kistérségi szervezetek kölcsönhatásának legalapvetőbb eleme a köztük fennálló információs kapcsolat léte, intenzitása, ill., az ügynökséggel kialakított napi munkakapcsolat. Ezen a téren még bőven van mit fejlődni mindkét megyében.

Szabolcs megyében, az ügynökség által rendszeresen kiadott Hírlevél következtében valamivel jobb a helyzet. Ez, az immár 6. számot túlhaladott, ügyesen szerkesztett és valóban hasznos információkat közvetítő periodika képes a fejlesztési tanács és az ügynökség munkájának nyilvánosságát biztosítani, és a kapcsolatokat legalább az egyik irányban megalapozni. Az újságon és az esetleges workshopokon kívül más kapcsolat az Ügynökség és a kistérségi társulások vezetői között nincs.

Talán jellemző módon, de az Ügynökség megyén belül építendő kapcsolatrendszerében sem jelennek meg a regionális fejlesztésben szerepet játszó, fontos partnerként a kistérségi társulások. Élő azonban a kistérségi társulások menedzserei és az ügynökség közötti kapcsolat, ami elsősorban a polgármesteri hivatalok alkalmazottjaiként vagy a PRIMOM Vállalkozásfejlesztési Alapítvány munkatársaiként működő térségmenedzserek és a szintén PRIMOM-os múltú ügynökségvezető közötti személyes kapcsolatokon alapul. Ez a személyes kapcsolat jó alapot ad a közvetlen munkakapcsolatok kialakulásához, ám ez idáig a kistérségek még nem bombázták kérdéseikkel, ajánlataikkal vagy szakmai segítséget igénylő terveikkel az ügynökség munkatársait.

Borsodban élenkebb a napi munkakapcsolat, gyakrabban keresik fel a kistérségek vezetői, menedzserei az ügynökség munkatársait, azonban ez az együttműködés esetleges és csak néhány kistérségi szerveződésre terjed ki. A rendszeres információáramlás egyáltalán nincs megoldva, a tájékoztatást csak az időnként összehívott tanácskozások, műhelybeszélések szolgálják. Emiatt és talán az ügynökség elhelyezése, az épülethez kötődő és a paternalisztikus gondolkodást erősítő asszociációk miatt is a kistérségi szövetségek vezetői gyakran valami misztikus, tőlük távol eső és felettük álló dolognak, nem pedig a térségfejlesztésben segítő partnernek tekintik az ügynökséget.

Következtetések

A rendszer általánossá válása esetén tisztában kell lenni azzal, hogy a kistérségi szerveződések az országos területpolitikához csak a megyei fejlesztési tanácsokon keresztül kapcsolódhatnak, elképzeléseik megvalósításához anyagi támogatást e csatornákon keresztül kaphatnak. Ezért egyáltalán nem közömbös a szabolcsi és a borsodi példák tanulságainak összefoglalása. A fenti, teljességre korántsem törekvő áttekintés alapján, a kistérségi szerveződések célkitűzéseit és jövőjét szem előtt tartva, az alábbi következtetéseket tartom kiemelésre érdemesnek:

1. A PHARE Területfejlesztési Program második és harmadik komponense meghatározó mértékben hatott a magyarországi kistérségi szerveződések formálódására. A két kísérleti megyét tekintve ez a hatás Szabolcsban erő-

sebben érezhető, mint Borsodban. Ugyanakkor ez a hatás - minden ellentétes irányú erőfeszítés ellenére - lényegesen erősebb volt, mint a kistérségi szerveződéseknek a kísérleti program keretében szereplő feladatok (fejlesztési tanácsok és ügynökségek létrehozása, pályázati rendszer kialakítása, megyei fejlesztési stratégia megfogalmazása) megvalósulására gyakorolt hatása. A demokratizálódás jegyében a véleménnyilvánítás lehetőségének és az ahhoz szükséges ismeretek elsajátításának nagyobb fontosságot kellene tulajdonítani.

2. A PHARE kísérleti program megvalósulása során a politikai érdekérvényesítés vagy a korábbi beidegződések következtében a regionális szemlélet és az azt megjelenítő kistérségi szerveződések ismét háttérbe szorultak az ágazati elv mögött.

3. Ahhoz, hogy a kistérségi szervezetek a kísérleti program keretében felállított elosztási rendszerben boldogulni tudjanak, meg kell tanulniuk térségfejlesztési projektumokat felépíteni, pályázatot írni, a projektumot a szerződésnek és a helyi igényeknek egyaránt megfelelő módon menedzselni, vagy meg kell tudni fizetniük az erre alkalmas szakembert. Mindkét feltétel teljesítéséhez speciális képzési formákra, rendszeres tapasztalatcserékre és természetesen pénzre van szükség. Ha önálló anyagi források és támogató szakmai segítség híján ezt nem tudják megtenni, a közösségi jellegű térségfejlesztő kezdeményezések a gazdasági vállalkozások mögött maradnak. Azokban a térségekben pedig, ahol nincsenek gazdasági vállalkozások, a lemaradás fokozódik.

4. A kistérségi szervezetek sikeres gazdaságfejlesztési projektumokat a térség gazdasági szereplőivel együtt, az azok térségi hálózatainak kialakításából adódó előnyöket kihasználva tudnak felállítani és megvalósítani. Ennek legbiztosabb útja azonban az, ha a szervezet vezetői túllátnak az önkormányzati működés korlátain, a menedzserek vállalkozói szemlélettel rendelkeznek és/vagy a vállalkozók maguk is részt vesznek a kistérségi szervezetben.

5. A jól kialakított kistérségi fejlesztési stratégia, a szakmailag magas színvonalú vezetés

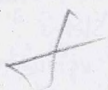
ebben a rendszerben még nem elegendő az igényelt fejlesztési források megszerzéséhez. Szükség van az ún. saját erőre. Ez megteremthető a tagdíjakból, más támogatásokból, vagy saját vállalkozásokból. Hacsak nem egy konkrét gazdasági vagy infrastrukturális fejlesztés megvalósítására szerveződött társulásról van szó, nem valószínű, hogy a tagok hozzájárulása elegendő a térségi programok saját részének fedezésére. Azok a kistérségi szerveződések juthatnak előnyökhöz, amelyek rendelkeznek vagyonnal. Ezt közülük már többen felismerték, és a társadalom többi szereplőjéhez hasonlóan közöttük is megindult a későbbi működés anyagi biztonságának zálogaként tekintett vagyon felhalmozása.

6. A kistérségi szerveződések jelen kétséges helyzetének másik forrása az, hogy a területfejlesztés decentralizációjának a megyei szint alatti kiterjesztése meglehetősen zavaros. A kistérségi szerveződések területfejlesztési feladatainak és lehetséges hatásköreinek tisztázására a területfejlesztési törvénytervezet tesz kísérletet. A jelen helyzet alapján ott, ahol erősebbek, harcedzettebbek és rámenősebbek a kistérségi szervezetek, valamelyest jobb pozíciókat sikerült elérniük, de ezek a kedvezmények esetlegesen, nem a rendszer lényegéből adódnak. A területfejlesztési döntések decentralizációjának térbeni kiterjesztése mellett a hierarchia szerinti kiterjesztés lehetőségeit is tisztázni kell.

7. A jogi státus tisztázása, a megyei térségfejlesztés döntéshozó szervezetében való képviselés, a kistérség gazdasági, civil és önkormányzati szereplőinek térségfejlesztő tevékenységét összehangolni és ösztönözni képes vezetés, a fejlesztési ügynökségekkel szakmai kapcsolatra képes, jól képzett menedzserek, a megyei ügynökség és a kistérségi menedzsment közötti rendszeres munkakapcsolat, az anyagi biztonságot jelentő vagyon és a kistérségi szervezetek közötti információs hálózat azok a tényezők, melyek léte eldönti, hogy a kistérségi szervezetek vagy azok egy része sasokká válik-e, vagy kísérleti nyúlként fejezi be pályafutását.

HORVÁTH Gyula

A MAGYAR REGIONÁLIS POLITIKA ÉS AZ EURÓPAI KIHÍVÁSOK



A gazdaság átrendeződésének területi hatásaiban Magyarországon is a klasszikus - Nyugat-Európában több évtizede érvényesülő - szabályok fedezhetők fel: a gyenge területi struktúrák és a válságágazatok uralta térségek lettek az átalakulás vesztesei, a diverzifikált szerkezetű Budapest és Északnyugat-Dunántúl pedig a nyertesek. A regionális politika hazánkban is egyrészt a gazdasági folyamatok által kiváltott negatív jelenségek mérséklését, másrészt pedig az innovatív gazdasági tevékenységek elterjedése előtti akadályok felszámolását tekintheti céljának. A szerző álláspontja szerint "az új magyar regionális politikának egyrészt érvényesítenie kell a piacgazdaság követelményeit, másrészt adaptálnia célszerű az Európai Uniónak és tagállamainak a regionális politika harmonizálására megfogalmazott célkitűzéseit, végül pedig hasznosítania érdemes a globális európai folyamatok általános tapasztalatait, többek között az interregionális és határ menti együttműködések kohéziós szerepének felértékelődését, az európai együttműködés irányításának decentralizálódását, a regionális hatalom fokozatos funkcióbővülését."

A magyar piacgazdaság kiépítése, a társadalomirányítás átalakítása a korábban rendkívül gyenge regionális politika cél-, intézmény- és eszközrendszerében is változásokat idézett elő. A rendszerváltozás részprogramjainak többsége hatással volt a magyar gazdaság területi folyamataira, kedvező és kedvezőtlen hatásokat egyaránt kiváltott.

A *kedvezőtlen változások* elsősorban a költségvetés és a monetáris rendszer átalakulásából következtek. A korábbi nagymértékű támogatások leépítése az élelmiszeripari exportkörzeteket, a kitermelő- és alapanyagipari térségeket hozta súlyos helyzetbe. A munkakerőhöz kötődő új adórendszer és a kedvezményes agrárhitelezés felszámolása a rurális térségekben váltott ki jövedelemcsökkenést és tömeges munkanélküliséget. Az elmaradott területek leszakadását az önkormányzati költségvetési támogatások újraszabályozása (normatív alapokra helyezése) sem tudta megakadályozni. Az európai országok többségéhez hasonlóan Magyarországon is kialakultak az

ipari depressziós térségek, a fejlődésben hátramaradt területek kilátástalan helyzetbe kerültek. Ma Magyarországon a régiók (és megyék) közti jövedelmi különbségek mértéke sokkal nagyobb, mint Nyugat-Európa legtöbb országában (1. táblázat).

A társadalomirányítás szervezetrendszerének átalakítása a regionális politika szempontjából ellentmondásosan zajlott le. A tényleges helyi autonómiák (önkormányzatok) létrejötte, finanszírozásuk új alapokra helyezése kedvező feltételeket teremtett a helyi gazdaságfejlesztés - elsősorban a települési infrastruktúra - számára. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megszervezése a központi irányításban ismerte el a regionális problematika fontosságát. Az új parlamentben azonban - a korábbival ellentétben - nem alakult regionális kérdésekkel foglalkozó bizottság, a középszintű közigazgatás - a megyerendszer - meggyengült, a tervezés, mint gazdaságigányítási eszköz - az Országos Tervhivatal megszűnésével - szinte teljesen eltűnt a

Az egy főre jutó hozzáadott érték regionális különbségei Európában, 1990

Ország	A legfejlettebb régión (1)	A legfejletlenebb (2)	Különbség (1) : (2)
Belgium	Brüsszel	Hainaut	2,24
Egyesült Királyság	Délkelet	Észak-Írország	1,63
Franciaország	Ile de France	Korzika	2,24
Görögország	Sterea	Észak-Égei	1,96
Hollandia	Groningen	Friesland	1,46
Németország ¹⁾	Hamburg	Thüringia	6,48
Olaszország	Lombardia	Calabria	2,37
Portugália	Lisszabon	Alentejo	2,33
Spanyolország	Baleári-szigetek	Extremadura	2,01
Magyarország ²⁾			
- Közzeti	Központi (Buda- pest, Pest megye)	Észak-Alföldi (Szabolcs, Hajdú, Szolnok)	4,44
- Megyei	Budapest	Szabolcs-Szatmár-Bereg	8,43

Megjegyzés: 1) Az 1989–1991. évi átlagos GDP alapján; 2) 1993. év

Forrás: Eurostat 1994; Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions; Nemes Nagy J. 1994

magyar gazdaságpolitikai gyakorlatból. Nem jöttek létre azok a központi koordinációs intézmények sem - pl. a területfejlesztési tanács -, amelyeket törvény írt elő, és az ágazati döntések harmonizálását szolgálták volna. A gazdasági válság terjedésével párhuzamosan megfogalmazódott válságkezelési programok, támogatások összehangolása nem intézményesült, felerősödtek a tárcák érdekellentétei.

Kedvező változás volt viszont a Területfejlesztési Alap létrehozása 1991-ben. Az Alap forrásai, a támogatás elvei, a kedvezményezett területek és ágazatok kiválasztása éles vitákat váltott ki a minisztériumok között, az elosztás mechanizmusát centralizált formában alakították ki. A területfejlesztési kormányprogramokhoz rendelt eszközök igen csekély hányadát decentralizálták. A decentralizált állami pénzeszközök (pl. foglalkoztatási alap) felhasználásában érvényesített elvek, prioritások sokszor ellene hatnak egy-egy térség fejlődési szükségleteinek.

A gazdaság területi fejlődését ma sok - egymástól független - program, koncepció, szervezés, változatos költségvetési forrás, alapítványi támogatás igyekszik kedvező irányba fordítani. Kisebb-nagyobb térségekre fejlesztési

programokat, üzleti terveket fogalmaznak meg a Magyar Gazdasági és Iparkamara területi szervezetei, a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány térségi irodái, önkormányzatok és minisztériumok, területfejlesztési társaságok és alapítványok jönnek létre anélkül, hogy egymás elképzeléseit ismernék, stratégiáikat egyeztetnék. Ez az összehangolatlanág természetes következménye annak, hogy ma Magyarországon nincsen olyan kitüntetett szereplője a regionális szervezetrendszernek, amelyik a koordinációs és programalkotó funkciókat jogilag szabályozott formában elláthatná.

A magyar regionális politikának a gazdaság területi különbségei növekedését kell megállítania a régiók, településcsoportok közti differenciákat kell mérsékelnie, a gazdaság szerkezeti átalakulásához kell viszonylag azonos feltételeket teremtenie az ország egyes térségeiben. Nyilvánvaló, hogy e célkitűzések különböző időtávokban valósíthatók meg. Természetes az is, hogy a magyar munkanélküliségi ráták mérséklése az ipari és az agrártérségekben, a már kialakult ipari struktúrák átalakítása és a gazdaságilag gyenge szerkezetű térségek megerősítése sem a ráfor-

dítások mennyiségét, sem pedig a fejlesztések időhorizontját tekintve sem azonos jellegű feladatok. Ezért változatos eszközökkel, prioritásokkal és differenciált szervezeti megoldásokkal kell a jövőben operálnia a magyar regionális politikának. Az uniformizált modell elutasítása egyben azt is jelenti, hogy a magyar regionális politika kereteit generális jogszabályban kell meghatározni, a magyar parlamentnek *törvényt kell alkotnia a regionális politika céljairól, eszközeiről és legfontosabb intézményeiről*. Ezzel vehetjük elejét annak, hogy a területfejlesztés az ágazati erőpozíciók kényekedvőtől, a költségvetés pillanatnyi helyzetétől függjön. A regionális politika tartalmát és majdani pozícióját emellett a kormány gazdaságpolitikai stratégiája, a magyar államháztartás és az önkormányzatok jövője befolyásolja. A meghatározó politikai pártok célkitűzései és a kormányprogram egy modern regionális politika megteremtéséhez kedvező előfeltételeket jelentenek, mert majdhogynem közmegegyezés alakult ki abban, hogy

- az ország egyes térségei közti fejlettségi különbségeket mérsékelni célszerű,
- az állami pénzalapok számát csökkenteni, koordinációjukat erősíteni kell,
- a fejlettségi színvonalkülönbségek mérséklését állami, költségvetési eszközökkel kell támogatni, a Területfejlesztési Alap összegét növelni célszerű,
- a megyék szerepét erősíteni kell,
- ki kell alakítani az érdekegyeztetés területi-regionális mechanizmusait, a területfejlesztés szervezeteit.

Egy új regionális politika számára tehát kedvezőnek tűnnek a kilátások. E politika legfontosabb elemei már ma is megtalálhatók, ezeket kell felülvizsgálni, egységbe rendezni, illetve az Európai Unió országainak és közös regionális politikájának tapasztalataival egybevetni.

A regionális politika továbbfejlesztésének irányai

A magyar területfejlesztési politika jövőjét meghatározó, elfogadás előtt álló "Területfejlesztési és területrendezési törvény" körvonalazza a területi fejlesztések céljait, intézményi-döntés rendszerét, eszközeit a decentralizáció szellemében. A törvény - a magyar állam fejlődésében először - szabályozza a területfejlesztésben részt vevő különböző szereplők

működését, kölcsönkapcsolatait, megfogalmazza a vertikálisan egymásra épülő szervezetek funkcióit a területi döntési rendszerben, és kísérletet tesz a többszoros finanszírozás jogi kereteinek kialakítására.

A regionális politika stratégiai céljai

Az Európai Unió és tagállamai regionális politikáját vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a *regionális politika az általános gazdaság- és társadalompolitika integráns, szerves része* (a közösségben e politika a gazdasági-társadalmi kohézió irányába ható erőfeszítések előmozdítására irányul).

A regionális politika súlyát az Európai Unióban a közösség költségvetése mutatja, amelynek 1/3 részét a strukturális alapokra költik (1924-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alap 9030 millió ECU-vel, az Európai Szociális Alap 6457 millió ECU-vel, az Európai Mezőgazdasági Tanácsadási és Szavatoló Alap 3343 millió ECU-vel, a Kohéziós Alap 1853 millió ECU-vel működött). Az Alapszerződés 130h cikkelye kimondja, hogy a közösségi feladatok megfogalmazásának és megoldásának a kohézió céljait kell figyelembe venni. E cikkely értelmében az Európai Unió szervezetei számos döntést hoztak a közösségi politikák (pl. a versenypolitika, a K+F, a környezetvédelem) és a kohéziós célok harmonizálására. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap költségvetése folyamatosan növekszik (2. táblázat).

A kohéziós politika kezdete, 1988 óta több jól körülhatárolt célcsoport fogalmazódott meg (az ismert öt regionális fejlesztési prioritás), a strukturális alapok beavatkozásai ezekre összpontosultak.

A *stratégiai célkitűzések* hosszú távú prioritásgócok köré csoportosulnak (pl. az ipari versenyképesség javítása, a humán erőforrások, az idegenforgalom kiegyensúlyozott fejlesztése stb.), az állami finanszírozás ezekre összpontosul.

A regionális politika másik fontos ismertetőjegye, hogy hatóköre az ország egészére kiterjed, az érdekelt szervek ugyanis tisztában vannak a régiók közötti multiplifikációs hatásokkal, ami lehetetlenné teszi, hogy stratégiai szempontból "szigetekre" tagolják az országot. Franciaország még ennél is tovább lépett. A 2015-ig terjedő fejlesztési programban az ország térszerkezetének változását a tágabb

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap kiadásainak alakulása, 1975-1994

Év	Kiadások, millió ECU	A közösségi kiadások %-ában
1975	257,6	4,8
1980	1165,0	6,7
1985	2289,9	7,5
1990	4806,0	10,3
1994	9030,0	12,8

Forrás: ERDF in Figures. 1975-1988; General Report on the Activity of the European Union, 1994

európai gazdasági térbe ágyazva dolgozták ki. Az egyes országokban a beavatkozás formáját és intenzitását természetesen a különböző régiók sajátosságai alakítják, figyelembe véve azt az alapelvet, hogy nem csak a nehézségek terjedelmét (pl. az ipari válságtérseget), hanem a prioritások teljes választékát is tekintetbe kell venni.

Magyarországon, az előbbiekkal ellentétben, eddig a regionális politika másfajta felfogása érvényesült. Regionális politikán vagy bizonyos régiók (településcsoportok) életébe való jótékony gazdasági beavatkozást vagy településszintű szükségletek megnyugtató kielégítését értik. Ez a felfogás viszont csak a helyi szimptomák regisztrálására, semmint az egész "test betegségének" a gyógyítására alkalmas. Az érvényben lévő területi (megyei) programok nem kapcsolódnak tudatos regionális politikához, és nem játszanak integráló szerepet az ágazati politikákban sem. A magyar regionális fejlesztésnek ma még gyakorlatilag középtávú céljai sincsenek.

A fentiekből Magyarország számára az alábbi következtetések adódnak:

- A regionális politikát az általános gazdaságpolitika integráns részeként kell kidolgozni;
- Tervezési és fejlesztési szempontból az egész országot le kell fedni. Az átfogó tervezés sokszoros haszonnal jár, növeli az ágazati és a regionális programok hatékonyságát. Nyilvánvaló azonban, hogy az ország teljes lefedése nem jelenti az erőforrások homogén elosztását;
- Az ágazati és a regionális célok között folyamatos terezési és végrehajtási kölcsönkapcsolatot kell biztosítani.

Az európai országok többségének tapasztalatai szerint a fenti elveket *hosszú távú regionális fejlesztési koncepcióban* kell érvényesíteni. E tervnek az általános gazdaságpolitika részeként az egész országot (Budapestet is beleértve) fel kell ölelnie.

A regionális fejlesztési koncepció arra szolgál, hogy:

- ösztönözze a központi szerveket az ágazati és regionális prioritásokat tartalmazó középtávú célok megfogalmazására;
- létrejöhessen a szükséges és folyamatos koordináció (a tervezésben és a végrehajtásban) az ágazati és a regionális prioritások között a makrogazdasági célok szellemében;
- garantálja a jelenlegi és a jövőbeli alkalmazkodást legalább az EU fejletlenebb tagállamaival a közösségi strukturális beavatkozások tekintetében. Ez utóbbi azért fontos, mert fel kell készülni a magyar regionális politika jövőbeli Európai Unióbeli forrásokból való finanszírozására.

Az országos és a regionális szervek szerepéről, feladatairól

Az Európai Unió tagállamainak többségében a regionális politika gazdaságpolitikába való integrálását központi szinten szervezetenként biztosították. Például Írországon a Pénzügyminisztérium, Görögországon a Nemzetgazdasági Minisztérium a regionális politika valamennyi kérdéskörének a felelőse. Franciaországban a miniszterelnök irányítása alatt egy külön hivatalt - DATAR - szerveztek. Ez a szervezeti betagozódás, a hosszú távú tervekkel együtt megfelelő előfeltétel ahhoz, hogy az ágazati és a regionális prioritások, valamint az ágazati beavatkozások regionális összetevői hatékonyabban érvényesüljenek. A gazdasági minisztériumok területfejlesztési hivatalai átfogó hatáskörrel, erős pozíciókkal rendelkeznek.

Magyarországon, a regionális politika sajátos értelmezése miatt - bár e tevékenység a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozik - az eddigi fejlesztési politika irányítása (a megyei programok koordinálása) több ágazati minisztérium hatáskörébe tartozott. A minisztérium területfejlesztési hivatala kis létszámú tervezet,

amely még a tárcán belül is állandó bizonyítási kényszer nyomása alatt áll, nem is beszélve a hagyományos ágazati és funkcionális minisztériumok erőfölényéről. A környezetvédelem és a területfejlesztés integrációja előképe az európai fejlődési irányvonalnak, a regionális politika presztízse pedig elsősorban azon múlik, hogy a központi kormány (és az államszervezés) alapfilozófiája az egyenlőség és a méltányosság elveire épül-e, kialakul-e az államhatalom decentralizált gyakorlásához szükséges szervezetirendszer, ennek elemei között megfelelő-e a munkamegosztás.

Az Európai Unió jogi szabályozása és gyakorlata a régiók szerepét az utóbbi időben jelentősen felértékelte. E folyamat első lépése az Integrált Mediterrán Program szervezése volt, a Közösségek Bizottsága a Földközi-tenger menti valamennyi régió számára fejlesztési program összeállításáról rendelkezett. Ma az 1. (elmaradott) fejlesztési célcsoportba sorolt tagállamok többségében a régiók aktív szereplői a tervezési folyamatnak saját regionális fejlesztési programjaik összeállítása révén is. Ezzel párhuzamosan a strukturális alapok szabályozásában bevezették a *partnerség* elvét, a régiók részvétele az alapok döntési mechanizmusában ma már általános érvényű. Megszaporodott az interregionális együttműködési programok száma is. Jelentős szervezeti előrelépés volt a Maastrichti Szerződésben deklarált új intézmény, a Régiók Bizottsága. A tagállamokban hasonló jellegű változások játszódtak le. A föderalista Németországon kívül - ahol a Landok államszerű képződmények - Franciaországban, Spanyolországban, Olaszországban és Belgium-ban különböző erősségű regionális közigazgatás fejlődött ki. A többi tagállam, Portugália, Írország és Görögország is a regionalizálás irányába halad.

A strukturális alapok reformja a támogatandó térségek körének a szűkítését hozta magával, csak a legproblematisabb területek számíthatnak közösségi hozzájárulásra. A beavatkozási térségek *lehatárolása* a korábbiaknál sokkal összetettebb és finomabb statisztikai elemzések alapján történik, elsősorban nem nagy kiterjedésű régiók, hanem kisebb körzetek, foglalkoztatási övezetek lettek a beavatkozás célpontjai. Ez nagy kihívást jelentett a regionális statisztika számára is, hisz a társadalmi-gazdasági folyamatokat már nem csupán a nagyobb méretű közigazgatási és tervezési egységekben kellett megfigyelni. A területi

statisztikai egységeket ezért rendszerbe kellett foglalni. Az EGK Tanácsának 1988. évi 2052. sz. strukturális alapokról szóló rendelete (Official Journal, L 1985, 1988. júl. 15.) alapján háromfokozatú statisztikai rendszer (Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS) lépett életbe. A területi egységek normatív formában (a közigazgatási határok figyelembevételével) vagy elemzési céllal határolhatóak le. Az adatok hozzáférhetősége miatt a statisztikai rendszer három szintre tagolódik: a NUTS 1 75 makrorégiót, a NUTS 2 175 mezorégiót, a NUTS 3 pedig 829 körzetet tartalmaz. A közösség differenciált közigazgatási berendezkedése és a tagországok méretbeli különbségei miatt az első két szinten többségében mesterséges statisztikai egységek szerepelnek, csupán a föderalizált Németország és Belgium szerepel mindhárom fokozatban közigazgatási egységekkel, a regionalizált államok (Spanyolország, Franciaország és Olaszország) a NUTS 2-ben jelennek meg közigazgatási régióikkal, az unitárius berendezkedésű országok (Dánia, Görögország, Portugália és az Egyesült Királyság - Hollandia kivételével) közigazgatási egységeiket csak a NUTS 3 szinten szerepeltetik.

Mivel Magyarországnak is érvényesítenie kell majd ezt a besorolási rendszert, érdemes megnézni, hogy milyen méretű - területű és népességű - egységek szerepelnek az egyes szinteken. (3. táblázat)

A NUTS 1-es szinten átlagosan 35 ezer km²-es és 4,9 millió lakosú nagy területi egységek, a NUTS 2-es fokozatban 13 ezer km²-es és 1,8 millió népességszámú, a NUTS 3-ban pedig közel 3 ezer km²-es és 390 ezer fős körzetek vannak.

A magyar területi egységek besorolása a NUTS 3-ban tűnik a legegyszerűbb feladatnak. A húsz területi-közigazgatási egység átlagterülete (4,65 ezer km²) közel kétszerese, átlagos népességszáma (517 ezer) pedig 1/3-szorosa a közös piaci egységek átlagának - ezek nem lényeges különbségek.

A másik statisztikai megfigyelési fokozatban azonban már többféle megoldás kínálkozik. A NUTS 2-ben az egyik alternatíva a volt köztársasági megbízotti körzetbeosztás, a másik pedig a 70-80-as években alkalmazott tervezési régiók alkalmazása lehet. Az első változat nyolc területi egységet, 11,6 ezer km²-es átlagterületet és 1,29 millió átlagos népességszámot jelent. A második alternatíva hat terü-

A NUTS-szintek és a közigazgatási egységek kapcsolata

Tagállam	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Belgium	Régiók, 3	Megye, 9	Járás, 43
Dánia	-, 1	Statisztikai régiók, 3	Megye, 15
Németország	Land, 15+5	Kormányzati körzet, 32	Járás, 328
Görögország	Fejlesztési régiócsoport, 4	Fejlesztési régió, 13	Járás, 51
Spanyolország	Autonóm közösségcsoport, 7	Autonóm közösség + melilla y Ceuta, 18	Megye, 52
Franciaország	Makrorégió, 9	Régió, 26	Megye, 100
Írország	-, 1	-, 1	Tervezési régió, 9
Olaszország	Régiócsoport, 11	Régió, 20	Megye, 95
Luxemburg	-, 1	-, 1	-, 1
Hollandia	Makrorégió, 4	Megye, 12	Rendezési körzet, 40
Portugália	Szárzsföld + autonóm régió, 3	Regionális koordinációs tanács, 7	Városkörnyék, 30
Egyesült Királyság	Tervezési körzet, 11	Megyecsoport, 35	Megye, városkörzet, 65

leti egységgel, 15,5 ezer km² átlagterülettel és 1,72 milliós átlagnépességgel számol. Ha ezeket az adatokat összevetjük a közös piaci átlagokkal, azt láthatjuk, hogy a *második megoldás tűnik a jobb választásnak*. Ez a magyar NUTS 2-es szint népességszámában a dán, a német a portugál és a brit egységeknek felel meg és viszonylag közel áll a francia és a spanyol régiók átlagaihoz is.

A NUTS 1 szinten ugyancsak két megoldás ajánlható. Az első változat a Dunántúlt, Budapestet és Pest megyét, valamint az Alföldet és Észak-Magyarországot tartalmazná. Ebben az esetben egy makroegység átlagterülete 31 ezer km², átlagos népességszáma pedig, 3,45 millió fő lenne. A másik alternatíva Észak-Magyarországot és az Alföldet külön kezelné, ez esetben az adatok 23,3 ezer km²-es átlagterület és 2,58 milliós átlaglakosság lennének. Figye-

lemmel arra, hogy ennek a statisztikai egységnek kizárólag a hosszú távú prognózisok összeállításában van szerepe, illetve abban a kategóriában szóródnak a leginkább a közös piaci adatok, bármelyik megoldás választható. A területi különbségek és a hazai regionális politikai feladatok azonban inkább a második változat melletti választást indokolják.

Nem része ugyan a statisztikai nomenklatúrának, a területi elemzésekben és a strukturális alapok felhasználásában a NUTS 3-nál kisebb területi egység - a *munkaerőpiaci körzet* - alkalmazása is terjedőben van. Hivatalos munkaerőpiaci körzettel ma még csupán három ország rendelkezik. (4. táblázat) Franciaországban és az Egyesült Királyságban számuk lényegesen magasabb, mint a NUTS 3 egységeké, Németországban viszont a munkaerőpiaci régiók a járásoknál nagyobb egysé-

4. táblázat

Munkaerőpiaci körzetek az EU-ban, 1990

Megnevezés	NSZK	Franciaország	Egyesült Királyság	Magyarország
A körzet elnevezése	Arbeitsmarkt-regionen	Zone d'emploi	Travel-to-work areas	Foglalkoztatási körzet
Számuk	170	365	334	187
Átlagos terület km ²	1463	1490	791	497
Átlagos népesség, ezer fő	365	155	162	55

geket fognak át. Magyarország tehát e körzetípust tekintve az EU országok többségénél kedvezőbb helyzetben van, a foglalkoztatási vonzáskörzetek mutatói jól alkalmazhatók majd az összehasonlító vizsgálatokban.

Az UNIÓ regionális összehasonlító adatai rendszeresen a NUTS 2 szint egységei szerint publikálják, a válságtérsegek lehatárolásában azonban már a NUTS 3 egységeket és munkaerőpiaci körzeteket (vagy az ehhez közelítő mesterséges statisztikai egységeket) használják.

A közvetlenül választott szervvel működő régiók hosszú távú kialakítása mellett szól az az érv, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás esetén szükség lesz olyan területi egységekre, amelyek - többek között - képviselni tudják Magyarországot az EU Régiók Bizottságában.

Az igazgatási régiók létrehozását még hosszas vita előzheti meg, *a programozási (tervezési) régiók megszervezését azonban mielőbb megoldandó kulcsfeladatnak kell tekinteni.* Mihamarabb tisztázni kell a programozási körzetek szervezeti viszonyait is. A készülő területfejlesztési törvény lehetőséget nyújt regionális fejlesztési tanácsok megszervezésére. E regionális szervezet illetékessége a regionális programok (és a területfejlesztési alaphól finanszírozott területi alprogramok) előkészítésére és kivitelezésére, valamint az országos fejlesztési koncepció és stratégia kidolgozásában való közreműködésre, illetve az ágazati programok regionális koordinálására terjedne ki. Hatáskörébe tartoznának regionális tervezési, környezetvédelmi stb. ügyek is. Ez a változat megfelelő átmeneti megoldás lehet a jelenlegi struktúrák és a jövőbeli igazgatási regionalizáció között.

E szervezeti viszonyok között jelentős feladat hárulna *a regionális fejlesztési ügynökségekre*, amelyek kirendeltségekkel rendelkeznének a megyékben, illetve a területfejlesztési szempontból különleges jelentőségű térségekben. A regionális fejlesztési ügynökségeket azonban nem igazgathatja több testület. Felügyeletüket a regionális tanácsoknak kell ellátniuk. A fejlesztési ügynökség technikai szolgáltatásokat nyújtó szervezet lehet, előkészítő, koordináló, monitoring és ellenőrzési feladatokat kell ellátnia, projektumokról azonban nem dönthet (tehát kis DATAR-ként működne az egyes régiókban), közszolgáltatási funkciókat töltene be. A fejlesztési ügynökségek akkor tudnának hatékonyan működni, ha nem

stricto-sensu közszolgáltatási intézmények lennének, hanem kellő rugalmasságot tanúsítanának a tervezésben és a végrehajtásban, mivel egy olyan testületet (a regionális tanácsot) szolgálnak ki, amely többségében nem a központi közigazgatás képviselőiből áll. Ez a modell egyáltalán nem zárja ki azt, hogy a jelenlegi testületek és szervezetek (kistérségi társulások stb.) tovább működjenek, sőt aktivitásuk fokozódjon.

Ami a szubregionális szintet illeti, az eddigi tapasztalatok alapján mind az igazgatási, mind pedig a tervezési régió esetében a megyét olyan földrajzi egységgé kell szervezni, ahol állami dekoncentrált és önkormányzati szervek működnek együtt, a francia departementek-hez és a görög Nomos-okhoz hasonlóan. A helyi önkormányzatokat döntő szó illeti meg földrajzi környezetük bármely kérdésében.

A területfejlesztés ösztönzési rendszere

Az Európai Unió tagállamaiban a térségeknek nyújtható - elsősorban termelő beruházásokat generáló - regionális támogatási csomagok öt jellemző csoportba sorolhatók. Ezek a következők:

- tőkejuttatások,
- kamat- vagy hiteltámogatások,
- adókedvezmények,
- értékcsökkenési leírás kedvezményei,
- a munkaerő költségeinek mérséklése.

Eme ösztönzési formák alkalmazását az egyes országokban a 5. táblázat mutatja.

A regionális ösztönzés működési szabályozásának egyik alapkérdése, hogy a támogatásokat automatikusan vagy különböző megfontolások alapján juttatják a kedvezményezettnek. Irányítási szempontból automatikus a támogatás abban az esetben, ha a támogatás mértéke rögzített, a juttatás feltételei egyértelműek. Ezzel elentétben a diszkrecionális támogatást az igazgatási döntési rendszer által megállapított szabályok mozdítják.

A 80-as évtized elejéhez képest a regionális ösztönzések automatikus alkotórésze a legtöbb EU-országban a minimálisra zsugorodott. E támogatási forma ma már csak néhány országban található: Görögországban a költségvetési befizetési kedvezmény, Németországban a regionális kölcsön (a helyi szükségletet kielégítő szolgáltatási projektumok támogatására) és a brit regionális vállalkozási

A regionális ösztönzés fajtái az EU-országokban

Ország	Ösztönző	Tőke- juttatás	Az ösztönzés formája			
			Kamat - támogatás	Adóked- vezmény	Értécsökke- nési leírás	Munkaerő- költség
BELGIUM	Flandria: Wallónia:	X X	X			
DÁNIA	Nincs ösztönzés					
FRANCIAORSZÁG	Regionális politikai támogatás (PAT) Helyi vállalkozói adókedvezmény	X				X
NÉMETORSZÁG	Beruházási támogatás Értécsökkenési leírás Hiteltámogatás	X	X	X		X
GÖRÖGORSZÁG	Beruházási támogatás Kamattámogatás Gyorsított amortizáció Adókedvezmény	X	X	X	X	
ÍRORSZÁG	IDA-támogatás (új) IDA-támogatás (kisváll.) IDA-támogatás (szolg.)	X X X				X X
OLASZORSZÁG	A 488/1992. sz. törvény	X				
LUXEMBURG	Tőkejuttatás Adókedvezmény	X		X		
HOLLANDIA	Beruházási prémium	X				
PORTUGÁLIA	SIR	X				
SPANYOLORSZÁG	Regionális beruházási prémium	X				
SVÉDORSZÁG	Telepítési támogatás Foglalkoztatási támogatás	X				X X
NAGY-BRITANNIA	Regionális szelektív támogatás Regionális vállalkozási támogatás	X X				
ÉSZAK-ÍRORSZÁG	Szelektív támogatás	X				X

Forrás: Yuill-Allen-Bachtler-Clement-Wishlade, 1995

támogatás (amely csak kisvállalkozásokra alkalmazható) tartozik ebbe az ösztönzési formába. Más országokban a regionális támogatások kifejezetten diszkrecionális jellegűek.

Bár az utóbbi években a támogatási inga a diszkrecionális változatok irányába lendült ki, az automatikus támogatások bizonyos előnyeit sem szabad figyelmen kívül hagyni. Nevezetesen azt, hogy könnyen áttekinthetőek, elosztásuk viszonylag olcsó. Nincs szükség arra, hogy

köztisztviselők gazdasági jellegű döntéseket hozzanak. Hibájuk róják fel ugyanakkor, hogy a "talált pénzzel" mindig pazarlón bánnak, és olyan projektumokra költik, amelyek megvalósítására támogatás nélkül nem került volna sor. Nagyméretű beruházások esetében a veszteségek és ezek költségvetési hatásai jelentősek lehetnek. Végül, a politikai döntéshozók és a pályázók között nem alakul ki együttműködés, a köztük lévő kapcsolatok szinte minimálisak.

A kooperáció szerepe különösen a nagy belföldi beruházások esetében tűnik fontosnak, amikor a megvalósítás módját, és a helyi beszállítói és közreműködői kapcsolatokat hosszas tárgyalásokkal lehet csak meghatározni.

A diszkrecionális támogatásfajták az automatikus ösztönzések számos hiányosságát képesek ellensúlyozni. Mivel az egyes támogatásokat egyenként részletes vizsgálat alá vonják, csak azok a projektumok számíthatnak segítségre, amelyek valamennyi feltételnek teljességgel megfelelnek. Költségvetési támogatások esetén a különleges kiválasztási eljárás a költségeket az államháztartás keretei között tarthatja, a költségvetési prognózisok függvényében. Másfelől, a vállalatok kevésbé tudják a támogatásokat bekalkulálni beruházási terveikbe, minthogy nem tudhatják előre a megítélendő támogatás mértékét. Ironikusan fogalmazva azt mondhatjuk, hogy az ösztönzés hatás ezáltal mérséklődik, a vállalatoknak saját kockázatokra kell dönteniük, minthogy nem tudják, hogy a támogatást megkapják-e avagy sem. Néhány esetben persze a szerencse szerepe nagyobb lehet, mint az automatikus ösztönzés esetén.

A diszkrecionális támogatásoknak további hátránya, hogy költségesebbek és összetett irányítási feladatot jelentenek. A közhivatalnokok számukra idegen - üzleti jellegű - döntéseket hoznak, amikor az egyes projektumok életképességét értékelik. Érdekes konfliktus bontakozhat ki a kormányzati kívánalmak között, aszerint, hogy a piaci megoldásokat a támogatás mértékével értéken tartásák, illetve, hogy az állami beavatkozás mértéke csekélyebb legyen, mint automatikus ösztönzés esetén.

A nagyméretű automatikusan támogatott beruházások megszüntetésével az EU-tagállamok ösztönzési rendszerében az automatikus elemek lényegesen mérséklődtek. Ahogy már utaltunk rá, számos országban a regionális ösztönzési csomag egyre több egyértelmű és előre kiszámítható elemet tartalmaz. E megállapítás érvényes különösképpen a belga és a holland ösztönzési rendszerre, és bizonyos mértékig a brit, a görög, a portugál és az olasz támogatási rendszer egyes elemeire.

A decentralizált és a diszkrecionális jellegű igazgatáson kívül további négy fontos igazgatási tényező érdemel említést. Az első kettő a folyósítás rendjéhez kapcsolódik. Egyrészt a tagországok többségében a támogatások mű-

ködtetésének szervezése az utóbbi időben jelentősen megerősödött. A támogatások útmutatói ésszerűbbé és egyszerűbbé váltak, a pályázatok benyújtásában érvényesített könnyítések meggyorsították a pályázati folyamatot. A nyolcvanas évtized első felében ez jelentette a változások fő irányát, bár azóta is ez a regionális fejlesztési ösztönzés finomításának egyik fő területe. Másrészt a ráfordítások hozamának a felértékelődése a támogatások feltételeinek a pontosabb körvonalazását igényelte, erősödött a támogatási szerződések precizitása, az ellenőrzések átfogóbbá váltak. Ehhez kapcsolódva fokozódott a támogatandó projektumok kidolgozottsága iránti igény az igazgatás oldaláról. Harmadrészt a költségvetési nyomás hatására, különösen a legutóbbi években a regionális fejlesztési csomagok egyre inkább költségvetés-függővé váltak. E jelentős változás a nyolcvanas évek elejéhez képest, amikor a támogatások még teljesen nyitottak voltak, igen gyakran bármifajta igényt képesek voltak kielégíteni. Végül változások történtek a regionális fejlesztési ösztönző rendszerekért felelős szervezetekben is. Az esetek többségében ez a változás az adott ország sajátosságaiából fakadt. Közös vonásnak az tekinthető, hogy a támogatások igazgatásának változása tágabb politikai környezetbe ágyazódott (például a munkaerő-gazdálkodáshoz, a tudományos-műszaki politikához stb.), vagy más kormányzati koordinációs szinthez került.

Mindezek után a következő fontos kérdés az, hogy az ország népességének mekkora hányadára terjedjen ki a támogatás. A 6. táblázat a kedvezményezett térségek népességének arányát mutatja az egyes országokban az elmúlt évtized változásainak tükrében.

A népességi hatókört tekintve egyértelmű különbséget lehet tenni az EU I. prioritási csoportba sorolt országai (Írország, Olaszország, Portugália, Görögország, Spanyolország) és az északi országok között. Azt láthatjuk, hogy az előbbi csoportban a népesség több mint fele támogatott térségekben él, Írországban és Görögországban az egész ország kedvezményezett státusban van. A másik oldalon viszont a népességnek csupán kétötöde, Dániában és Hollandiában pedig kevesebb mint egyötöde tartozik a támogatott térségekhez.

A támogatott körzetek hatókörét illetően az EU-országok újfent két nagy csoportba sorolhatók. Egyrészt az északi országokra (Bel-

A kedvezményezett térségek aránya az EU-országokban %

Ország	1980. év	1994. év
Belgium	39,5	33,1
Egyesült Királyság	42,7	34,0
Franciaország	38,2	42,0
Görögország	55,0 (1981)	58,0
Hollandia	27,4	16,6
Luxemburg	100,0	79,9
Németország	36,0	37,6
Olaszország	35,6	37,0
Portugália	100,0 (1986)	100,0
Spanyolország	58,6 (1986)	58,6
EU 12	41,2 (1986)	44,8
Magyarország	4,0 (1989)	17,4

Forrás: Yuill-Allen-Bachtler-Clement-Wishlade, 1995

gium, Dánia, Nyugat-Németország, Hollandia, az Egyesült Királyság és Luxemburg), ahol a kedvezményezett népesség jelentős mérséklődésére került sor. Míg a nyolcvanas évtized elején minden ország népességének legalább az egynegyede tartozott a kedvezményezett körbe, normának pedig a kétötödös arányt tekintették, a kilencvenes évtized elejére a csoportban ez az arányszám egyharmad alá csökkent, Hollandiában és Dániában pedig húsz százalék alá esett. E változás kiváltó okai részben nemzeti jellegűek (legfőképpen a költségvetési megszorításokkal magyarázhatók), részben pedig az EU Versenypolitikai Főigazgatóságának döntéseihez kötődnek, amelyek a fejlett országokban a kedvezményezett térségek kiterjedésének a mérséklését írták elő.

Az új magyar területfejlesztési törvény a pénzügyi eszközök sorában kitüntetett helyen említi a Területfejlesztési Alapot, azt a különleges állami erőforrást, amelynek működése - a kelet-közép-európai országokban egyedülálló módon - nagyobb megszakítással két és fél évtizedes múltra tekint vissza Magyarországon.

Az 1991-ben újra életre keltett Területfejlesztési Alap már a piacosodó gazdaság fejlesztésében új szerepet kereső állami beavatkozás egyik fontos eszköze lett. Az elkülönített állami pénzalapok sorába illesztése, volumenének növekedése, a területi feszültségek mérséklésében játszott, bár sok szempontból vitatott szerepe, illetve az alaphoz való finanszírozások eltérő szempontok alapján történő

6. táblázat értékelése ennek az állami pénzügyi eszköznek a szükségességét egyértelműen igazolta. Az alap eddigi működésének tapasztalatai és a területfejlesztés új szervezeti és intézményi rendszerének körvonalázódása nélkülözhetetlenné teszi az alap reformját.

Az alap eddigi működésének problémái részben a hazai területfejlesztés célrendszerével, részben pedig az alap belső hiányosságaiával magyarázhatók.

A területpolitika megfogalmazott fő céljai egyrészt hiányosak voltak, másrészt nem voltak egyértelműek a főbb prioritások. *Az infrastruktúrafejlesztés - amely a kilencvenes évtized elejének meghatározó területfejlesztési célja volt - véleményünk szerint nem lehet cél,*

csupán eszköz. Ma még kevés a forrás ahhoz, hogy az elmaradott régiók infrastrukturális fejlesztése sarkos cél legyen. Ezzel szemben az alap több mint háromnegyed részét hosszú távú infrastruktúra-fejlesztésre (gáz, telefon) fordították, elsősorban Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben. (7. táblázat)

Az alap egyaránt szolgálta a súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő válságtérségek és az elmaradott területek támogatását. Az eddigi szabályozás az új munkahelyek teremtését és a régiók korszerűsítését, azok megtartását kiemelt feladatként kezelte. Ezzel szemben az infrastrukturális beruházások támogatása a gyakorlatban lényegesen nagyobb súlyt képviselt. Az infrastrukturális fejlesztések három és félszer több pénzt kaptak, mint a munkahelyteremtő beruházások. Ma, amikor a munkanélküliség kezelése, a gazdaság szerkezetének átalakítása központi kérdés, ez az arány nem ítéhető kedvezőnek.

Szakmailag nehezen indokolható, hogy két megye a támogatások közel hetven százalékát kapja, míg például a Dél-Dunántúl négy megyéje, ahol az elmaradott és munkanélküliséggel sújtott települések jó része található, összesen csak 3,5 %-át. Nem látjuk kellő indokát pl. annak, hogy a legújabb lehatárolások szerint 167 kedvezményezett településsel rendelkező Szabolcs-Szatmár-Bereg megye *67-szer több támogatást kapott*, mint a 156 problémás települést hordozó Baranya.

A Területfejlesztési Alap támogatásainak területi megoszlása 1991-1994-ben ezer Ft-ban

Megye	Munkahely-teremtés	Infrastruktúra fejlesztés	Összesen	%
Pest	2165	13006	15171	0,0
Fejér	66449	82336	148785	0,9
Komárom-Esztergom	-	-	-	-
Vas	377479	57537	435016	2,5
Veszprém	20347	51594	71941	0,4
Észak-Dunántúl	464275	191467	655742	3,8
Baranya	69373	39079	108452	0,6
Somogy	24808	207238	232046	1,4
Tolna	9460	24838	34298	0,2
Zala	146302	79014	225316	1,3
Dél-Dunántúl	249943	350169	600112	3,5
Hajdú-Bihar	204146	1209268	1413414	8,5
Jász-Nagykun-Szolnok	67155	169290	236446	1,4
Szabolcs-Szatmár-Bereg	930217	6431782	7361999	42,9
Észak-Alföld	1201518	7810340	9011858	52,8
Bács-Kiskun	40439	-	40439	0,2
Békés	215576	503696	719727	4,2
Csongrád	-	-	-	-
Dél-Alföld	256015	503969	759711	4,4
Borsod-Abaúj-Zemplén	1333093	3287003	4620096	26,9
Heves	62906	769455	832361	4,8
Nógrád	212410	387982	600392	3,8
Észak-Magyarország	1608409	4444440	6052849	35,5
Összesen:	3782325	13322402	17104727	100,0

Forrás: ÁFI adatbázis

Az előbbieket alapján a következő javaslatok fogalmazhatók meg:

- *A problematikus térségeket a nyugat-európai és az EU-tapasztalatok alapján három fő csoportba kell sorolni, a támogatásokat ezek legégetőbb problémáinak megoldására kell koncentrálni. Javasolható, hogy az elsődlegesen foglalkoztatási gondokkal küszködő térségek támogatását a Munkaügyi Minisztérium folyósítsa. A három regionális politikai térségcsoport a következő: elmaradott térségek, ipari válságövezetek és problematikus falusi térségek.*

a) *Az elmaradott területek lehatárolására tett javaslatunk találkozik az országgyűlési határozat hosszú távú céljaival, miszerint a területi GDP becsült adatai lehetnek a lehatárolás alapja. Ez egyelőre csak elvi lehetőség, mert a magyar statisztikai nyilvántartási rendszer*

segítségével nem lehet meghatározni a területi GDP-t, a becslés is több mint egy évet vesz igénybe. A települési és kiskörzeti GDP gyakorlatilag megoldhatatlan feladat. Ezért a területi GDP-t megyékre kellene számítani. A Központi Statisztikai Hivatalnak kiemelt feladatként kellene kezelnie a számítási módszertan kidolgozását. Csak az a megye minősüljön elmaradott területnek, amelyben az egy főre jutó GDP nem éri el az országos átlag meghatározott százalékát. Az elmaradott megyékből esetenként nagyobb elmaradott régiók is kialakulhatnak;

b) *Az ipari válságövezetek lehatárolásához az előző három év munkanélküliségi adatait, a tartós munkanélküliséget, az ipari foglalkoztatottak arányának csökkenését célszerű figyelembe venni az Európai Unió 2. támogatási célcsoportja lehatárolásának megfelelően;*

c) A *problematicus falusias térségek* meghatározásához a népsűrűséget, a vándorlási különbözetet, a szántók átlagos aranykorona értékét, a mezőgazdasági foglalkoztatottak arányát kell elsősorban figyelembe venni. Ezekre az eltérő típusú problematicus területekre speciális programokat kellene előkészíteni és célorientált pályázatokat meghirdetni. Az elmaradott területek támogatásában közép- és hosszú távú gazdaságfejlesztési programokon alapuló infrastruktúra-fejlesztés és vállalkozásélénkítés játszhatja a döntő szerepet. Az EU 5b támogatási célcsoportjának lehatárolása az alábbi kritériumok alapján történik: a mezőgazdasági foglalkoztatottak magas aránya, alacsony mezőgazdasági bevételek, alacsony népsűrűség.

- A lehatárolást körzeti és nem települési szinten tartjuk helyesnek. Az egyes önkormányzatok településen belüli problémáit az önkormányzatoknak, a több helyen jelentkező tipikus problémákat az önkormányzati finanszírozásnak kell orvosolnia.
- A területfejlesztési támogatásoknak a regionális problémák megoldását, az egyenlőtlenségek mérséklését kell szolgálniuk, nem pedig települési problémák (vízellátás, szennyvíztisztítás stb.) megoldásának kiegészítő finanszírozására kell azokat fordítani. Ezért a támogatandó térség és még inkább a támogatási célok meghatározásában a régiók átfogó problémáit, a belső és fenntartható fejlődés lehetőségeinek a megteremtését kell figyelembe venni, nem pedig csupán a gazdasági ágazatok jellemzőit.
- Végezetül a Területfejlesztési Alap régiók és foglalkoztatási körzetek közötti arányos elosztását igen fontos feladatnak kell tartanunk. Nem értünk egyet az erőforrások politikai motivációkon nyugvó koncentrációjával. Az alap jelentős hányadának decentralizálása - amit nagyon fontosnak tartunk - e negatív jelenség felszámolását is szolgálná. Ehhez azonban a regionális politika megfelelő középszintjének a kialakítása is szükséges. Csak egy ilyen közigazgatási középszint megléte esetén lehetséges az alap decentralizálása, ami egyenletesebb elosztást és kedvezőbb működést tenne lehetővé.

Az ezredfordulóra a Területfejlesztési Alap nagyságrendjének a *GDP 1 %-ához* kell közelítenie. E nagyságrend az *alap évenkénti emelésével* fokozatosan érhető el. A költség-

vetés többletterhelésének elkerülése érdekében más alapok területfejlesztési célokra fordítandó hányadát, illetve a megszűnő alapok egy részét kell átcsoportosítani.

A korábbiakkal ellentétben a *Területfejlesztési Alap forrásaként* biztos bevételforrást kell megjelölni. Mivel a személyi jövedelemadó egyre erőteljesebb centralizációjának indoka az egyes települések eltérő jövedelemtermelő képességéből fakadó redistribúció kiegyenlítő szerepe, ezért az alap forrása legkézenfekvőbbben a személyi jövedelemadó központosított része lehet.

Több országban - Magyarországgal ellentétben - a jövedelemadó bevételekből a közbelső regionális szintek is részesednek. Mivel a Területfejlesztési Alap nagyobbik hányadát regionális és megyei szintre javasoljuk decentralizálni, így az általunk javasolt megoldás egyben azt is megoldaná, hogy a személyi jövedelemadó bevételekből a régiók és a megyék részesedjenek.

Összegzés helyett

A magyar regionális politika jelenlegi helyzetét, az európai kihívásokra adandó válaszok lehetséges formáit és a megvalósítás esélyeit erősítő változások szükséges irányait körvonalaztuk a teljesség igénye nélkül. Nem érintettük például az önkormányzati szervezeti kört, amely mind a regionális fejlesztések megfogalmazásában, mind pedig a finanszírozásban meghatározó szerepet játszik. Elemzésünk végső mérlege egyértelműen a hazai területfejlesztési politika pozitív egyenlegét mutatja. Az eddigi változások, az előkészületben lévő dokumentumok főbb megállapításai egy merőben új, az európai trendekhez hozzásimuló politika körvonalainak kibontakozását sejtetik. Az ezredfordulóra a modernizálódó Magyarország egyik meghatározó részpolitikájává válhat, és modellként szolgálhat Kelet-Közép-Európa többi országa számára is. Az átalakulás szükséges irányait összegző *8. táblázatból* látható, hogy az előttünk álló feladatok megoldásában csak a kezdeti lépések lelegején vagyunk. Ahhoz, hogy az ezredforduló után cél-, eszköz- és intézményrendszerében konzisztens regionális politikáról beszélhessünk, az új területfejlesztési kerettörvényhez kapcsolódó számtalan jogszabályra, gazdasági eszközre és politikai döntésre lesz szükség.

A magyar regionális politika változásai a XX. század végén

A politika	Bürokratikus (1985-1990)	Átmeneti (1991-1995)	Decentralizált (1996-)
Célja	Kiegyenlítés	Kiegyenlítés	Szerkezetátalakítás
Tárgya	Elmaradottság	Elmaradottság	A piac negatív hatásának mérséklése/ innováció
Célcsoportja	Elmaradott térség	Elmaradott település	Problematikus körzet (elmaradott, depressziós, rurális)
Eszközei	Területfejlesztési és Szervezési Alap, tervezés	Területfejlesztési Alap, projektumok	Területfejlesztési Alap, programozás
Finanszírozásának módja	Centralizált	Centralizált	Decentralizált
Ösztönzésének formája	Automatikus	Mérlegelő	Mérlegelő
Irányításának centruma	Országos Tervhivatal	KTM	Országos Területfejlesztési Tanács
Végrehajtásának meghatározó eleme	Megyei Tanács	Települési Önkormányzat	Területfejlesztési Tanács
Fejlesztésekre gyakorolt hatása	Elszigetelt	Elszigetelt	Integratív
Domináns kedvezményezett ágazatai	Ipar	Infrastruktúra (gáz, telefon)	Feldolgozóipar, üzleti szolgáltatások, K+F
Népességi hatóköre	4 %	17 %	25-30 %
Közvetlen finanszírozásának módja	A GDP 0,05 %-a	A GDP 0,2 %-a	A GDP 1-1,2 %-a

Irodalom

- Anderson, J.J. 1992: The Territorial Imperative, Pluralism, Corporatism, and Economic Crisis, Cambridge, Cambridge University Press
- Bactler, J.-Michie, R. 1993: The restructuring of regional policy in the European Community. Regional Studies. 8. pp. 719-725.
- Bachtler, J.-Horváth, Gy. 1994: Strong and Weak Sides of the Hungarian Regional Policy. Glasgow, University of Strathclyde, European Policy Research Centre
- Basic Statistics of the Community. Brussels, EC, 1993
- Blacksell, M.-Williams, A.M. (szerk.) 1994: The European Challenge, Geography and Development in the European Community. Oxford, Oxford University Press
- Callaman, B. (szerk.) 1992: Regionalism, Business Interests and Public Policy. London, SAGE Publications
- Competitiveness and Cohesion. Trends in the Regions. Brussels, EC, 1994
- Dunford, M.-Kafkas, G. (szerk.) 1992: Cities and Regions in the New Europe. London, Belhaven Press
- Enyedi, Gy. 1989: Településpolitikák Kelet-Közép-Európában. Társadalmi Szemle. 10. pp. 20-31.
- Enyedi, Gy. 1993: Társadalmi-területi egyenltlenségek és területi politika Magyarországon. Enyedi Gy. (szerk.): Társadalmi-területi egyenltlenségek Magyarországon. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 9-21.
- Enyedi Gy.-Pálné Kovács I. 1994: A kormány és az önkormányzatok. Gombár Cs.-Lengyel L. (szerk.): Kormány a mérlegen. Bp., Pénzügykutató Rt. pp. 231-246.
- Enyedi Gy.-Szirmai V. 1992: Budapest: A Central European Capital. London, Belhaven Press
- Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory. Brussels, CEC, 1991
- Europe 200+: Cooperation for European Territorial Development, Brussels, CEC, 1994
- Faragó L. 1993: Területfejlesztés - fantom vagy realitás? Kovács K. (szerk.): Település, gazdaság, igazgatás térben. Pécs, MTE Regionális Kutatások Központja. pp. 77-92.
- Faragó L. 1994: Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. Tér és Társadalom. 3-4. pp. 23-39.
- General Report on the Activities of the European Union. 1994. Brussels, EC, 1995
- Goźzelak, G.-Kuklinski, A. (szerk.) 1992: Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe. Warsaw, University of Warsaw. European Institute for Regional and Local Development
- Grundlagen einer Europäischer Raumentwicklungs-politik. Bonn, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995
- Horváth Gy. 1992: A magyar regionális politika súlypontjai. Tér és Társadalom. 1-2. pp. 1-19.
- Horváth Gy. 1993: Regionális politika a piacgazdaságokban. Kovács K. (szerk.). Település, gazdaság, igazgatás térben. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. pp. 301-327.
- Horváth Gy. (szerk.) 1995: Reform of the Hungarian Regional Development Fund. Pécs, Centre for regional Studies, European Politics Research Centre of the University of Strathclyde
- Nemes Nagy J. 1991: Regionális politika új feltételek között. Tér és Társadalom. 1. pp. 89-103.
- Nemes Nagy J. 1994: A magyar területi gazdaság adatai. Bp., Kézirat
- Regions Statistical Yearbook. Luxemburg, Eurostat, 1994
- Sadler, D. 1992: The Global Region Production, State Policies and Uneven Development, Oxford, Pergamon Press
- Yuill, D.-Allen, K.-Bachtler, J.-Clement, K.-Wishalder, F. 1995. European Regional Incentives. 1995-1996. London. Bowker Saur

HÖRCHER Ferencné

AJÁNDÉK vagy KÖVETELMÉNY ?

– Egy PHARE-program megvalósításáról –

A PHARE Regionális Program megvalósítására létrehozott irodát – (KTM Területi PHARE Program Iroda) – 1993. júniusától 1995. júniusáig vezette az írás szerzője. Tanulmányában arra keresi a választ, hogy „mi tette e kereken két esztendő olyan izgalmassá és egyben kimerítővé; miért kell nálunk a szükségesnél jóval többet erőlködni; miért vajúdnak a hegyek, ha egy kisegér születik; és miért csak kisegér születik végül is?” A szerző elsősorban a megvalósítás hazai tapasztalatairól ad képet.

Bevezetőül röviden vázolom a főbb tartalmi elemeket. A program három komponensből áll, ezek a következők:

1. *Közreműködés a hazai területpolitika megújítását célzó intézkedések előkészítésében* (beleértve a Területfejlesztési és -rendezési Törvény kidolgozását, a területpolitikai döntési rendszer decentralizálását, a Területfejlesztési Alap jövőbeni működtetését),

2. *Újtípusú területfejlesztési intézmények létrehozása* (Megyei Területfejlesztési Tanács, Megyei Területfejlesztési Ügynökség) és kísérleti jelleggel történő működtetése Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben. Az újtípusú intézmények működését tesztelő mintegy 2.5, illetve 2.0 mECU (400, ill. 320 mFt) Kísérleti Programalap pályázat útján történő felhasználása,

3. *A települések közötti együttműködés új formáinak serkentése.* Ennek érdekében két mECU (320 mFt) pályázati úton történő felhasználása a támogatásra sikeresen pályázó településszövetségek részére.

A program megvalósításának csúcán már túl vagyunk, a hátralévő egy évben a támogatást elnyert pályázatok megvalósítása folyik a PHARE szabályok betartásával, begyakorlásával, a projekt-megvalósítás folyamatának megfigyelésével és értékelésével.

A történet e cikk keretében azonban nem a programról magáról, hanem a program-megvalósítás hazai tapasztalatairól szól. A tapasztalatok és a mögöttük álló - lehet hogy csupán vélt - összefüggések ismertetésénél úgy a dolgok történésének időrendje, mint az általuk kiváltott impressziók erőssége szerepet játszik. Szeretném hangsúlyozni, hogy a tapasztalatok leírása annak érdekében történik, hogy országunk mielőbb képes legyen az Európai Unió elvárásainak jobban megfelelni, hogy gyermekbetegségeit kinőve, a számára kínálkozó alkalmakat jobban kihasználva élni tudjon azokkal a lehetőségekkel, melyek jobb jövőjét közelebb hozhatják.

A program indításáról

Közel egy év telt el a program indításához szükséges Finanszírozási Memorandum előkészítésével, az iroda megszervezésével, a külföldi szakértők kiválasztásával. Én is hatása alatt voltam kezdetben azoknak a hazai előítéleteknek, miszerint a külföldi szakértőknek a megvalósítás folyamatába történő kötelező bevonása az Európai Közösségtől nyert támogatás egy részének visszaforgatását, az információszerzést stb. szolgálja. Különösen a külföldiek javadalmazása sokkolja a közvéleményt, s sokan felháborítónak tartják, hogy a magyarokéhoz "hasonló" szakértelmet ennyire felértékelik a brüsszeliek. *A szokásos*

hozzáállás: "adják csak ide a támogatást, hagyjanak minket békén, tudjuk mi magunk is, hogyan kell egy programot megvalósítani!"

Ezért vagy mindenáron csökkenteni próbáljuk a programokban részt vevő külföldi szakértők számát, vagy a külföldi csapatba magyar szakértőket igyekszünk "benyomni". Mindkét hibát elkövettem magam is, s kellett hozzá legalább egy év, hogy rájöjjenek, *akkor drágák csupán a külföldi szakértők, ha nem biztosítottunk melléjük megfelelő számú, szakértelmű és nyelvtudású magyar partnert*, így tudásukat, munkakultúrájukat nem tudjuk kellően kihasználni és eltanulni!

A Brüsszel által meghívott konzulens cégek közül egy dán cég lett a győztes, két dán, egy skót és egy magyar szakértőből álló csapat ajánlatával. A tender-ajánlatra a Brüsszel által meghívott nyolc cég közül hat készítette el ajánlatát. Mind az ajánlatok értékelésében, mind az interjúk lebonyolításában a magyar félnek jelentős szerepet biztosítottak.

Milyenek a külföldi szakértők?

Mit tanulhatunk tőlük?

Távol áll tőlem az általánosítás, így hangsúlyozottan csak a saját programunk szakértőiről beszélek. Közülük is elsősorban arról a két dán kollégáról, akikkel a legszorosabb munkakapcsolatban és közös irodai térben is dolgoztunk. (A skót kolléga regionális szakértőként B-A-Z és Sz-Sz-B megyében tartózkodott.)

A külföldi szakértők munkába állásának időpontjában a KTM Területi PHARE Program Irodája két magyar szakértő partnerből (egyikük az iroda vezetője) és egy titkárnőből állt. Hamarosan a pénzügyi adminisztráció elvégzésére még egy szakemberrel bővült az iroda. Az összesen négy fős magyar partnercsapatból csak két fő volt a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium állományában, a pénzügyi és irodai adminisztrációs feladatokat a Magyar Urbanisztikai Társasággal kötött szerződés bázisán lehetett elvégeztetni. Irodai elhelyezésünk 24 órával a külföldiek érkezése előtt végül is megoldódott, érkezésük reggelén úgy tűnt, hogy a magyar fél jól megszervezte a program indításának és működtetésének feltételeit. Valójában a magyar fél által vállalt kötelezettségek teljesítése csak részben történt meg.

A program megvalósítása során *azonos fordulatszámú, munkamorálú munkatársakkal dolgozhattam együtt. A külföldi kollégák*

emberi és szakmai magatartásáról a legnagyobb elismeréssel tudok nyilatkozni. Nagy tékozlásnak érzem ugyanakkor országunk részéről (szűkebben a befogadó intézmény részéről is) hogy ennek a példaértékű magatartásnak csak néhányan lehettünk tanúi és partnerei.

Néhány szó az emberségről

Még nem telt el két hét sem a külföldi szakértők érkezése után, amikor a team vezetője megállt magyar titkárnőnk asztalánál, és székeinek egészségtelen felépítésére figyelmeztette. Azt ígérte, gondoskodik annak kicseréléséről. Néhány nap múlva a külföldiek privát költözködésüket bonyolították le Magyarországra, s magukkal hoztak nyolc állítható irodai széket is, melyeket egy árverésen vettek Dániában. *Azóta az iroda minden tagja olyan testtartásban dolgozhat íróasztala és számítógépe mellett, amely nem rontja egészségét!*

Érdekes megfigyelni, milyen bástyát jelent egy jól szervezett társadalom mint háttér az egyéneknek. Napi tíz-tizenkét órás megfeszített irodai munka mellett (melyet igen gyakran kiegészítenek hétvégi munkával is) mindig jókedvűek és barátságosak. Nem ismerik a panaszkodást, sem a rágalmazást! Miután már tizedik alkalommal fordult elő, hogy egy-egy megbeszélte tárgyalásra hiába mentünk el, amikor lemondás nélkül maradt el valamely hivatalos találkozó, amikor a magasabb beosztású hivatali vezető tíz másik munkatársát váratta meg, mert őt a még magasabb beosztású vezető váratlanul magához szólította, az irodánkon szervezett tárgyalásra félórás késéssel érkező kolléga pedig érkezése után rögtön nekilátott sürgős telefonjai intézéséhez, miközben a többiek rá vártak, akkor fordult elő, hogy az egyik dán szakértő így szólalt meg: *"nem értem, a magyarok miért teszik az életet nehezebbé, mint amilyen az valójában?"* Sorolhatnám még sokáig az ilyesfajta részleteket, mindenesetre az eltelt két esztendő azt az illúziót keltette bennünk magyarokban, mintha mi is egy jól szervezett, demokratikus társadalomban élnénk.

Ami a szakértelmet illeti

A felkészültség és szaktudás terén a legfőbb különbséget abban látom, hogy *ők mást tudnak mint mi!* Nem arról van szó tehát, hogy *ők jobb szakemberek lennének, mint mi, hanem*

arról, hogy egészen más típusú tudással rendelkeznek és más fajta gyakorlat áll mögöttük. Sokan nehezményezik, hogy a magyarokat "nyúzzák" információért, ahelyett hogy egyből tanácsot osztogatnának valamely probléma megoldására. Természetes, hogy kezdetben szükségük van a tájékozódásra, mielőtt bármely problémát megkísérelnének megoldani.

Hallatlan fölény mutatkozik javukra a munkakultúra terén, amit mindenképp meg kellene tőlük tanulnunk. Világosan, egyszerűen, gyorsan, pontosan és egyenletesen dolgoznak. Nem szaporítják a papírt, de minden lényeges mozzanatot írásban rögzítenek, és mindannyiunk rendelkezésére bocsátanak. *Mindenki állandóan képen van az irodán, a titkárnő is, a pénzügyes is.*

Teljesjogú, egyenrangú szakmai partnernek tekintenek mindenkit. Egészen odáig, amíg meg nem bizonyosodnak az ellenkezőjéről. Ezt követően, ha tehetik más tárgyalópartnert keresnek. Időt és energiát nem vesztegetnek értelmetlen meggyőzésekre, viszont hallatlan kitartással küzdenek azért, hogy megértsük őket. Számukra nincs időtöredék, amely alatt már nem érdemes valamibe belefogni. Minden másodpercnek van értéke, amit hasznosítani lehet! Néha csak egy jó szó fér bele abba a másodpercbe, vagy néhány leírt sor ellenőrzése. Akkor is felhasználják a töredékidőt.

A problémákkal való azonosulás képességét emelném ki végezetül. A jelenleg folyó programunk folytatásaként, illetve részben ezzel átfedően két új programot indítottunk Brüsszel felé 1994. őszén. A két program részét képezi annak a középtávú (1995. és 1999. közötti időszakra szóló) programcsomag, amelyet Magyarország az Európai Unió felé PHARE támogatás elnyerése céljából indít. A programok jobb megismerése és elbírálhatósága érdekében magas szintű brüsszeli delegáció érkezett Budapestre ez év márciusában. A mi két programunk (az Acélipari Régiók Integrált Átalakítása és a Regionális Program II.) megtárgyalására közel másfél napot fordítottak, és alaposan kifagattak miniket elképzeléseinkről. A két dán kolléga jelenlétének és érvelésének köszönhetően az általunk eredetileg kért összeg megemelésével számolhattunk a további egyeztetések során. Az új programok indításában szakértőink egyáltalán nem érdekeltek, így a tárgyalás végén a brüsszeli megkérdezték tőlük, hogy ők most már a magyar oldalt képviselik?

Válaszuk ez volt: *"mi a magyarok érdekeit képviseljük."* Jó lenne ezt a szemléletet viszontlátni némely tárcaközi bizottság vitáján is!

A program megvalósításának nehézségei

Ha a nehézségeket megkísérlem csokorba szedni, azok durván három címszó alá csoportosíthatók:

- Szemléleti okok, emberi tényezők
- Irányítási hiányosságok
- Finanszírozási problémák

Ez a sorrend kifejezi egyben az én súlyozásomat is, én ugyanis valóban úgy érzem, hogy az akadályozó tényezők így követik egymást. A kifejtést azonban fordított sorrendben hajtom végre, hiszen a köztudatban is ez a fordított sorrend érvényesül.

Az EURÓPAI UNIÓ támogatási rendszere az *addicionalitás* elvére épül. Ennek értelmében mindenfajta támogatás feltétele, hogy a támogatott országnak (régióknak) saját forrásait is mozgósítania kell. Ez a magyarországi PHARE programok esetében azt jelenti, hogy a Finanszírozási Memorandumban rögzítik azokat a pénzügyi és dologi kötelezettségeket, melyeket a kedvezményezett ország kormányának vállalnia kell a támogatás elnyerése esetén. Ez a *PHARE Regionális Programnál* konkrétan azt jelentette, hogy a kormány, ill. az illetékes szakminisztérium *vállalta a program megvalósításához szükséges szakember, kapacitás, irodai elhelyezés és felszerelés, és országon belüli közlekedés költségeinek biztosítását.*

A kétoldalú egyezmény a magyar kormány és az Európai Unió között másfelől garantálta, hogy a PHARE Regionális Program megvalósítására Magyarország tíz mECU támogatást kap. Utólag könnyen átlátható, hogy elsősorban az irodai elhelyezésre és a szakember-kapacitás biztosítására vonatkozó magyar kötelezettségvállalást célszerűbb lett volna pontosítani. E feltételek biztosítása ugyanis minimális szinten történt meg csupán; s elsősorban a szakember-kapacitás terén mutatkoztak meglehetősen súlyos hiányosságok. A négy külföldi szakember mellett partnerként a program jelentős szakaszában - mintegy másfél éven át - csupán két magyar szakember állt rendelkezésre. A jelenleg már három fős magyar partner-csapat rövidesen ismét két főre esik vissza. A külföldi szakértőkkel együtt-

működő magyar partnerek száma tehát a programmegvalósítás során átlagosan alig haladta meg azok számának ötven százalékát. *Ez hatalmas mértékű pazarlás, hiszen a "drága" külföldi szakértők tudásának, szakértelmének egy részét az ablakon szórtuk ki!*

Beszélhetünk-e finanszírozási problémákról hazánkban, ha futja nekünk arra, hogy üresjáratban tartsuk a valóban jól megfizetett külföldi szakértőket, hogy ne hasznosítsuk azt a rendkívül értékes erőfeszítést, amit ittletük időtartama alatt kifejtenek társadalmi-gazdasági helyzetünknek a holtpontról történő kizárásáért? *Ha ugyanis nem biztosítjuk a munkájuk felszívásához és továbbításához nélkülözhetetlenül szükséges magyar kapacitást, akkor olyasvalami történik, mintha négy helyett kettő vagy egy külföldi szakértővel dolgoznánk!*

Nehezebben fordítható le a "finanszírozási problémák" nyelvére az a tapasztalat, hogy az általuk kommentált szakmai anyagok továbbfejlesztése valójában csak kisorszában történt meg, s nagyrészt "pusztába kiáltott szó" az, amit a különböző szakmai anyagok véleményezése formájában az illetékesek rendelkezésére bocsátottak. A kérdés nem más, mint hogy van-e elég pénze országunknak arra, hogy a szükségesnél több időt fordítsunk valamely feladat elvégzésére, semmibe vegyük a külső segítséget, s a lehetségesnél kisebb eredményeket érjünk el? S ha két esztendő elteltével ezek a kérdések megválaszolatlanul maradnak, akkor ki merem mondani, hogy *nem a valóban meglévő erőforrás-korlátok, hanem a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásának hiánya okozza elsősorban a finanszírozási gondokat.*

Mindezek után infantilis kérdés lenne még azt is feltenni, hogy a rendkívül magas bérleti díj mellett a Program Iroda helyiségeiben egy-egy ruhatároló fogas, vagy iratokat tároló polc beszerzésére miért nem áll rendelkezésre fedezet a magyar kormány nevében a Regionális PHARE Program megvalósításáért felelős szerepet vállaló főhatóságnál.

Ennyit a finanszírozási problémákról!

A PHARE Regionális Program megvalósítását menedzselő Területi PHARE Program Iroda a KTM Területfejlesztési Hivatalának viszonylagos önállósággal rendelkező részeként jött létre 1993-ban, a Program indításakor. Ez logikusan következett abból a megfontolásból, miszerint a PHARE programok meg-

valósításáért a szakmailag illetékes tárcák felelnek, s a PHARE Program megvalósítóinak és a területfejlesztés minisztériumi szakembereinek állandó és szoros munkakapcsolatban kell állniuk egymással. A szervezeti hovatartozás értelemszerűen a szakmai szempontok figyelembevételével alakult a fent leírt módon. A Program a változásról szól, konkrétan arról, hogy a hazai területpolitikát, annak elveit és gyakorlatát egyaránt az Európai Unió normáihoz kell igazítani. Ennek kettős célja van: egyfelől az, hogy a hazai területfejlesztés a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználása mellett a korábbinál eredményesebb legyen, másfelől pedig ezáltal Magyarország bizonyítani tudja alkalmasságát az Európai Unióhoz való teljes jogú csatlakozásra.

A különböző szakterületeken indított PHARE Programok megvalósításának menedzselését azért telepíti Brüsszel a témában illetékes főhatósághoz, hogy már a programok részeredményei is kétsédelem nélkül használhatók legyenek a főhatósági irányító munkában. *Az irányítás hiányossága, ha ennek garanciái az érintett főhatóságoknál nincsenek biztosítva.* A mi esetünkben az együttműködés meglehetősen döcögős volt, és szubjektív tényezők jelentősebben befolyásolták, mint akár a józan megfontolás, vagy a bürokratikusnak tűnő - ámde hasznos - kényszerpálya. Az előző bekezdésben vázolt kettős célkitűzés ugyanakkor elégséges indoka lett volna annak, hogy az irányítás gondoskodjék a kellő minőségű együttműködésről.

Az egyes szakmai programok megvalósítása, a közbenső és a végső eredmények azonban nemcsak a program felelős főhatósága számára hasznosak, hanem a témában más irányokból érdekelt irányító hatóságok is sokat profitálhatnak a PHARE programok eredményeiből. Az együttműködés a különböző intézmények között talán még inkább döcögős, mint az egyes intézményeken belül, így *az eredmények nem hasznosulnak kellően*, sőt sok esetben kifejezetten elszigetelődnek.

Bár az együttműködés, a koordináció nemcsak irányítás kérdése, hanem emberi tényezők függvénye is, mégis úgy gondolom, hogy az irányítás sokat tehetne a jobb együttműködés előmozdítása érdekében. A főhatóságokon belüli és azok közötti koordináció jelenlegi gyakorlatát meglehetősen formálisnak látom, nem az érdemi egyeztetésen van a hangsúly, hanem szektorális részérdekek sok esetben

szinte csökönyös hangsúlyozásán, a kompromisszumkeresés valódi szándéka nélkül. Az Európai Unió területpolitikai gyakorlatának szinte leglényegesebb eleme a partnerség elvének érvényesülése. Feudális beidegződéseink sajnos gátolják a partnerség alapján történő megegyezéseket, ezen azonban túl kellene lépniünk, s az "egyenrangúak" közötti, valóságos érvekkel történő érdekegyeztetés gyakorlatának kialakulását kellene felgyorsítanunk.

Az az érdekellentétekkel teljes társadalmi környezet, amelyet kiélezetten tükröznek maguk a főhatóságok is, nagymértékben hátráltatja a magyarországi PHARE programok eredményes megvalósulását. Úgy tapasztaltam, hogy a PHARE programok valódi jelentőségét maguk az irányítók sem ismerték fel kellően, sőt az a szemléleti, tudati átalakítási kísérlet, amit a támogatott országok vonatkozásában az Európai Unió megcéloz, sok esetben érdekeket is sért. A külföldi segélyprogramok sorában ugyanakkor a PHARE programok igen fontos helyet foglalnak el, s megvalósításukkal az ország vizsgálják. *Ha a vizsga jól sikerül, úgy a jelenleginél nagyságrendileg nagyobb támogatás várható a jövőben.* Az irányítás hiányosságaival országunk a további támogatásokat kockáztatja.

Lehet, hogy túlzott elvárásokat támasztok a program megvalósításában közvetlenül és közvetve részt vevő irodánkon kívüli személyek, csoportok és intézmények irányában, de úgy ítélem meg, hogy a program megvalósítása során a legtöbb nehézséget a szemléleti különbségek, illetve az emberi tényezők okozták. Csak példaképp emelek ki néhányat ezek közül.

* *A változással szembeni rezisztencia*

A PHARE Regionális Program - mint korábban erről már szó volt - magáról a változásról szól. Ha ellenállást fejtenek ki a változással szemben, úgy a programot nem lehet jól, vagy csak igen nagy erőfeszítéssel lehet megvalósítani. Sajnálatos módon igen sokszor tapasztalunk ellenállást, sokak részéről olyan esetekben is, amikor a program teljesítésével járó változás sem egyéni, sem csoportérdekeket nem veszélyeztetett. A megszokottól való eltérés önmagában is elégnek bizonyult az ellenállás kiváltására.

* *A tanulás szükségességének tagadása*

A változásra való felkészülés és a megváltozott helyzethez való alkalmazkodás egyaránt *tanulási folyamat*, s nem a szakmai felkészültség hiánya miatt, hanem az új tapasztalatok feldolgozása érdekében van rá szükség. Sokan úgy ítélték, hogy ez megalázó számukra, s a tréningek, műhelymunkák, tanulmányutak során a PHARE "ki akarja oktatni" őket.

A magasabb vezetők szervezett tájékoztatása sem csupán időhiány miatt nem valósulhatott meg, hanem e szemlélet következményeként és a parlamenti képviselők számára tartott szemináriumok hallgatóságából is csak a képviselők hiányoztak. *A tanulás sajnos nem része a mai magyar valóságnak*, pejoratív értelmezést kap, mert "tanulnia csak annak kell, akinek hiányzik a megfelelő szakértelme".

* *A kísérlettel szembeni értetlenség*

A PHARE Regionális Program első komponense csak kismértékben, *második és harmadik komponense* azonban teljes mértékben kísérleti jellegű. Ez azt jelenti, hogy a kísérlet tapasztalataitól függően kell a jövőre vonatkozó koncepciókat megformálni, majd ezt követően megvalósítani.

Ezzel szemben mi lett kísérleteinek sorsa? Miközben kísérleti jelleggel folyik az ország két megyéjében új regionális intézmények létrehozása és működtetése, melynek eredményei értelemszerűen befolyásolni hivatottak azok országos kiterjesztését, a kormány programja kimondja megyei fejlesztési tanácsok országos nagyságrendben történő létrehozását. Nem kíváncsi senki a kísérlet eredményeire? Akkor miért végezzük ezt a kísérletet?

Úgy is feltehetnénk a kérdést, vajon mi szól amellet, hogy egy új intézményfajta kísérleti megvalósításánál elkerülhetetlenül szükséges korrekciókról lemondjunk, és vállaljuk a hibák, tévedések országos elkövetésének kockázatát? Mindez kétségtelenül rávilágít arra a szemléleti gátra, amely a kísérletet nem veszi komolyan, csak "úri passzió"-nak tekinti.

* *Kommunikációs zavarok*

A kommunikációs zavarok egy része arra vezethető vissza, hogy az *azonos nyelvet beszélők nem egy nyelvet beszélnek*. Ennek oka lehet

tájékozatlanság, de sokkal inkább elzárkózás a régi fogalmi kategóriák újjal való helyettesítésétől. *Nem a közös szótár hiányzik, hanem a közös gondolkodásmód.* Enélkül viszont nem lehet, vagy csak igen alacsony szinten lehet kommunikálni.

A kommunikációs zavarok más része a PHARE Programok esetén a tényleges idegennyelvi tudás hiányából ered. A PHARE programoknál angol a munkanyelv, s köztudott, hogy a szakemberek között igen alacsony arányt képvisel az angol nyelvet /bármely nyugati nyelvet/ beszélők aránya. *"Amit nem tudok megérteni, az gyanússá válik."* Jobb, ha nem is foglalkozom vele, vagy szidom inkább. Sajnálatos dolog, hogy ez a nézet meglehetősen elterjedt országunkban!

* *Önelégültség, hiúsági tényezők*

Változtatni csak akkor és csak úgy lehet, ha elemzés tárgyává tesszük a meglévőt. Az elemzés lényege, hogy a jelen gyakorlat azon elemeit keressük meg, amelyek változtatása hozzájárulhat egy jobb gyakorlat kialakításához. Elég gyakori és váratlan meglepetést okozott a program megvalósítóinak, hogy a problémák megfogalmazása egyéni hiúságot sértett és ezért szembenállást vont maga után.

Nagyon elszigetelt jelenség még a mai Magyarországon, hogy a tevékenységeket maguk az "elkövetők" kísérik folyamatosan figyelemmel és értékeli. Ez a fejlett nyugat-európai országokban megszokott gyakorlat, nálunk azonban védekező mechanizmusok folyamatos működtetése folytán nem tud kibontakozni.

Gátolja a kibontakozást az önelégültség jelensége is, és mivel sokan valóban túl vannak terhelve munkával, a *menyiséget akaratlanul is minőségként érzékelik.* Személyes támadásnak érzik, ha az elemzés végeredménye egy olyan következtetés, hogy a gyakorlat valamely elemét tekintve változásra van szükség. Ily módon a PHARE programok egyike-másika előbb vagy utóbb első számú közellenségé válik.

A naposabb oldal

A regionális program megvalósításának eddigi eredményeit mind az Európai Unió magyar delegációja, mind az EU brüsszeli bizottsága a magyarországi PHARE programok között

kiemelkedőnek minősítette. Köszönet illeti a KTM Hivatalának vezetőjét és szakembereit illetve a két érintett megye intézményeinek szakembereit, akik az eredmények elérésében fontos szerepet játszottak.

* A Területfejlesztési és -rendezési Törvény előkészítésében ugyan közvetlenül nem vettünk részt, de annak tartalmi fejlesztése érdekében több olyan alapozó anyagot készítettünk, amelynek szerepe lehet a törvényelőkészítés véglegesítésében. Több tapasztalt külföldi szakértő csoport közreműködésével elemző tanulmány készült jelenlegi területpolitikánkról, melyre építve született meg az a stratégiai tanulmány, melyet Fehér Könyvnek nevezünk.

* A társmisztériumok érintett szakemberei közötti együttműködés javulásához jelentős mértékben járultak hozzá a közös műhelymunkák. Alkalmat kínáltak a résztvevőknek arra, hogy az álláspontok megvitatásán túl - hivatali szerepükből kilépve - törekedjenek az álláspontok közelítésére.

* Az iroda által lebonyolított tanfolyamokon - térségfejlesztés- és nyelvoktatás, menedzsment-együttműködés témákban - minisztériumi és megyei szakemberek vettek részt. Külföldi tanulmányutakat szerveztünk azokba az európai országokba, ahol mód nyílhat azok mintáértékű területpolitikai gyakorlatának megismerésére (16 tanulmányút, 148 résztvevő).

* Külső szakemberek bevonásával elkészült a Területfejlesztési Alap jövőbeni működését felvázoló koncepció, alapot adva annak decentralizáltabb működtetéséhez.

* A program által kiemelt két megyében 1994-ben fejlesztési közalapítványok jöttek létre, keretet adva a megyék területfejlesztési tanácsai és területfejlesztési ügynökségei működésének. Az ügynökségek két évi működési költségét a PHARE program és a megyei források együtt biztosítják.

* Lezajlott a PHARE Kísérleti Program Alap Pályázat első és második fordulója. A támogatott projektumok közül néhány már a megvalósítás fázisánál tart.

Mindkét megyében elkészült a megye területfejlesztési stratégiája. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében ezen az alapon van esély az acélipari régiók gazdasági struktúra-átalakítására irányuló támogatás elérésére.

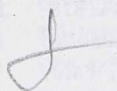
* Hírlevél és nemzetközi szakirodalmi szemle jelenik meg rendszeresen a Falu Város Régió c. szakmai folyóiratban.

* A településszövetségek számára meghirdetett pályázatok országos méretekben mozgósították a kialakuló településszövetségeket. Negyven településszövetség nyert PHARE támogatást 1,8 mECU összegben. A településszövetségek térségmenedzserei részére képzési programokat szerveztünk és újabbak előkészítése folyik.

Ma százkilencven településszövetséget tartunk számon az országban. Adataik számítógépes nyilvántartása megtörtént, az adatbázis

felhasználására program áll rendelkezésre. A településszövetségek részére 250 résztvevővel a fejlődési perspektívákat elemző konferenciát szervezett irodánk.

A felsorolt eredmények a kifejtett nehézségek közepette születtek. A kritikai észrevételek a jövőbeli PHARE programok még eredményesebb megvalósítását szolgálhatják. Az eredmények körébe értve a tudatformáló hatást, amelyet a jövő bizonyára felszínre fog hozni.



TÉRSÉGI INFRASTRUKTURÁLIS ÉS FEJLESZTÉSI PROGRAMOK SZEREPE AZ ELMARADOTT TÉRSÉGEK FOGLALKOZTATÁSI VÁLSÁGKEZELÉSÉBEN*

A szerző tanulmánya a térségfejlesztéssel és a foglalkoztatási válsághelyzet kezelésével összefüggő programok eddigi gyakorlatának értékelésére, a tapasztalatok közreadására, a megye fejlesztési stratégiájának kialakításánál közvetlenül hasznosítható javaslatok kidolgozására irányuló program keretén belül arra keresi a választ, hogy a munkaerőpiac keresleti oldalának élénkítése céljából miként kapcsolhatók össze a területfejlesztés, az infrastruktúra-fejlesztés és a foglalkoztatáspolitikai elemek. A különböző térségfejlesztési irányultságú programok összefüggéseinek keresése mellett kutatásai a térségfejlesztés jelenlegi helyzetének értékelésére, a kistérségi társulások helyének, szerepének és alkalmasságának feltárására, a lehetséges kitörési pontok meghatározására, valamint egy az eddiginél jobban funkcionáló fejlesztési modell elemeinek felvázolására is irányultak.

Bár több tárca indított programokat az elmúlt időszakban a válságtérségek problémakezelésére, ezek a koordináció gyengesége folytán nem lehettek kellően hatékonyak. Kutatási helyszínünkön, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében jelentős infrastruktúra-fejlesztési programok valósultak meg, de ezek a foglalkoztatási helyzetben nem válhattak ki pozitív hatást. A megvalósult infrastrukturális beruházások sokkal inkább a lakosság életminőségének javítását szolgálták, semmint a gazdaság fejlesztését. Az ezen utóbbi célokat szolgáló beruházások még nem – vagy csak részben – valósultak meg.

Alapvető hipotézisünk, hogy az állami támogatások jelenlegi, rendkívül széttagolt rendszere nem alkalmas a területfejlesztés - s azon belül is kiemelten az elmaradott régiók gazdaságfejlesztése - stratégiai céljainak megvalósítására, a jelenleginél jobb szervezéssel, koordinációval, körültekintőbb jogi szabályozással azonos nagyságrendű pénzügyi források felhasználásával is jobb eredmények érhetők el.

A vizsgálat kiinduló hipotézisei :

- A térség elmaradottsága, jelenlegi gazdasági, társadalmi és munkaerőpiaci helyzete olyan *komplex probléma, amelyre kizárólag komplex válaszok adhatók*, a stratégiák, programok, eszközök, források, szereplők összehangolása nélkül nem képzelhető el érdemi fejlődés.
- A foglalkoztatás helyzetét és színvonalát alapvetően *a gazdaság helyzete és fejlettsége* határozza meg, amely azonban erőteljesen függ a feltételrendszer minőségétől, konkrétan az infrastrukturális háttér kiépítettségétől.
- A jelenlegi területfejlesztési mechanizmusban a *programok és a források szétaprózottak*, "elmennek egymás mellett", nem erősítik, hanem gyengítik egymást.
- A területfejlesztés jogi szabályozása és szervezeti hovatartozása nem megfelelő, hiányzik a középszintű irányítás, koordináció.

A helyzetértékelő elemzések során a saját közvetlen, a munkaerőpiaci szervezetben szerzett tapasztalatokon túlmenően a rendelkezésre álló dokumentumok vizsgálatára (jogi háttér, programok, fejlesztési koncepciók) le-

* Kivonat az "Emberi erőforrások fejlesztése" tárgyú világbanki program támogatásával készült tanulmányból

hetett támaszkodni, kiegészítve azokat kérdőíves és interjú megkérdezésekkel. A kistérségi társulások szakembereinek bevonásával összeállítottuk a régió problématerképét, valamint SWOT analízisét.

A térkép összeállításánál 12 problématerület vizsgálata történt meg, egyenként 14 konkrét felvetéssel. A kistérségi társulások szakemberei szisztematikus pontozásos technikával végezték el az értékelést az egyedi problémák súlyossága alapján. Az adható pontszámok: 8-5-3-1-0. Mivel az értékelésben 12 társulás vett részt, a lehetséges maximális pontszám témacsoportonként 1344, összesen pedig 16.128 volt. Az alkalmazott technika problémacsoportonkénti és térségi összehasonlítást egyaránt lehetővé tett. Az egyes problématerületek pontszámának és rangsorának alakulását az 1. táblázat mutatja.

Térségi összehasonlításban jól kirajzolódott, hogy a problémák eloszlása a megyén belül nem egyenletes, az egyes kistérségi földrajzi elhelyezkedése, lakossági összetétele, településszerkezete, gazdasági helyzete befolyásolja az érzékelt nehézségeket, a leginkább megoldásra váró feladatokat. Más-más tényezők okozzák a legnagyobb gondokat a fejlettebb, megyeszékhely környéki és a kevésbé

az máshol alapvető gátja a további fejlődésnek. Tipikusan ilyen ellentmondásos pozíciójú az infrastruktúra helyzetének megítélése.

A térségfejlesztés jelenlegi helyzete

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében - mint az ország egyik legelmaradottabb, halmozottan hátrányos helyzetű térségében évek óta probléma a területfejlesztés, annak stratégiája és gyakorlati megvalósítása.

Ahhoz, hogy valóban hatékony, összehangolt területfejlesztés valósulhasson meg, a térségfejlesztés folyamatát integrálni kell a gazdaságpolitikába, egyenrangúvá kell tenni a többi részpolitikával, a társadalompolitikával. Ahhoz, hogy az ország keleti és nyugati része között kialakult területi egyenlőtlenségek megszüntethetők, de legalább érzékelhetően csökkenthetők legyenek, a területi folyamatok érdemi kezelésére van szükség, szigorúan szakmai alapokon nyugvó térségfejlesztéssel. A területfejlesztés jogi szabályozása és struktúrája nincs kellően kiépítve, még mindig nincs hatályos területfejlesztési törvény Magyarországon. Bár kidolgozása régóta elkezdődött, az országgyűlés elé kerülése legkorábban ez év őszére várható. Ami jelenleg rendelkezésre áll,

1. táblázat

Szabolcs - Szatmár - Bereg megye problématerképe

Problématerületek	Pontszám	Rangsor
1. Földrajzi helyzet	582	11.
2. A lakosság összetétele	863	6.
3. Gazdasági struktúra	996	3.
4. Infrastruktúra - kommunikáció	633	9.
5. Vállalkozások	939	5.
6. Idegenforgalom	775	8.
7. Pénzügyi helyzet	1170	1.
8. Munkaerőpiaci helyzet	1095	2.
9. Egészségügyi és szociális helyzet	536	12.
10. Oktatás és kultúra	596	10.
11. Kvalifikáció	964	4.
12. Szervezettség - intézményhálózat	845	7.
ÖSSZESEN:	9994	

az az egyes szaktárcák egymással össze nem hangolt fejlesztési-támogatási rendszere, valamint a Területfejlesztési Alapról és annak felhasználásáról szóló jogszabályok. Ezekon kívül ide kapcsolódik még az önkormányzati törvény, az önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló törvény, az egyes térségek felzárkóztatásáról szóló kormányhatározatok, és természetesen a foglalkoztatási törvény is.

A rendszerváltást követő gazdasági átalakulási folyamatban a közvetlenül vagy közvetve fejlesztési célokat szolgáló állami pénzalapok is némileg átrendeződtek. Az Alapok működéséről, ennek hatékonyságáról mind a szakmai, mind a politikai nézetek erősen megoszlanak. Szakmai körökben egyre inkább erősödik az a nézet, hogy *túl sok alap van, túl sokféle céllal, amelyek egymással nem összehangolva és legtöbb esetben igen szabályozatlanul működnek.* Az összességében szűkös források ilyen sok irányba történő szétaprózása nem teszi lehetővé a hatékony működést, az igazán érezhető fejlődést nyújtó programok megvalósítását. Az

fejlett, határmenti területeken. Ami egyes helyeken szinte fel sem merül problémaként,

állami alapok gazdálkodási rendszere *nem áttekinthető és nem is hatékony*. A bennük levő pénzeszközök nagyságrendje - kevés kivételtől eltekintve - nem tervezhető előre, az állami költségvetés helyzetétől vagy más külső tényezőtől (pl. privatizációs bevételek) függ, jelentős bizonytalanságot hordozva magában. Nem egy esetben az egyes források léte is kérdéses egyik évről a másikra.

A különböző alapokon keresztül működte-
tett állami támogatások rendszere át nem gon-
dolt, esetleges. Adott kedvező időszakban a
különböző források szerencsésen kiegészíthe-
tik, erősíthetik egymást, máskor "elmennek
egymás mellett", s ezzel gyengítik egymás
hatását. Más kérdés, hogy nem szerencsés
dolog azonos vagy nagymértékben hasonló
célokat több különböző állami forrásból támo-
gatni. A pénzforrások össze nem hangolt
működése azok hasznosulását nagymértékben
rontja, így a térség-, illetve gazdaságfejlesztést
sem segíti eléggé. Ha csak a foglalkoztatási
helyzet javítására, a válsághelyzetek kezelé-
sére gondolunk, úgy ehhez szükség lenne az
infrastruktúra fejlesztésére, a befektetésösztön-
zésre, munkahelyek megtartására és újak
teremtésére, képzésekre, a környezet védel-
mére és megőrzésére, és természetesen vál-
lalkozásfejlesztésre is. Egyedi akciók vagy
komplex programok támogatásán keresztül
és/vagy a gazdasági környezet differenciált
szabályozórendszerén keresztül összehangol-
tan és megbízhatóan, hosszabb távon is ki-
számíthatóan. Úgy, hogy a források nem apró-
zódnak szét, a támogatási rendszerek a fő stra-
tégiák mentén komplex módon valósulnak
meg, a döntésekben az érintett területek (térség
illetve szaktárca) képviselői részt vesznek,
azok korrektek, kontrollálhatók és belátható
időn belül a lehetséges legkisebb bürokrácia
alkalmazásával megszületnek.

Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a kisebb
jelentőségű projektumok finanszírozása más
csatornában keresztül történhet gazdaságosan,
leginkább a banki szférán belül, de természetesen
indokolt esetben kamatkedvezmények
nyújtása és garanciavállalás mellett.

A források széttagoltsága miatt jelenleg túl
sok szervezet foglalkozik a fejlesztés különbö-
ző apró szeleteivel, de céljaik koordinálatla-
nok, így a mozaikok nem állnak össze egésszé.
A szervezetek között presztízsharcok folynak,
amelyek működésük hatékonyságát egyér-
telműen rontják.

Másrészt az is megállapítható, hogy a szer-

vezeti forma nem minden esetben felel meg az
elvégzendő feladat jellegének. Gyakran hiva-
tali szervezetben akarnak szolgáltató, sőt oly-
kor pénzügyi jellegű tevékenységet végez-
ni, ugyanakkor a kötelezően alkalmazandó
államigazgatási szabályok nem minden eset-
ben alkalmasak a felmerülő problémák meg-
oldására és a humán háttér sincs kellően
felkészülve erre a feladatra.

Térségi válságkezelő programok

A gazdasági és munkaerőpiaci szempontból
hátrányos helyzetű térségek foglalkoztatási
válsághelyzetének enyhítésére a leginkább
érintett tárcák 1993-ban, illetve azt követően
elkezdtek kidolgozni a maguk térségi válság-
kezelő programjait.

A Munkaügyi Minisztérium 1993. novem-
berében alkotta meg önálló térségi válságke-
zelő programját, amely igyekezett a kérdést
komplex módon vizsgálni és más tárcák (BM,
KTM, NM) eszközeit, forrásait és lehetőségeit
is számbavenni, de a megjelölt, tárcákra lebont-
ott feladatok meglehetősen általánosra sike-
rültek, a korábbi gyakorlathoz képest újdonsá-
got nemigen tartalmaztak.

Emellett, szintén 1993-ban az Országos
Foglalkoztatási Alapítvány keretében elindult
a válságtérségek komplex fejlesztési program-
jai kidolgozásának támogatása. Ezek megvaló-
sítására azonban már nem volt komplex lehe-
tőség, hiszen a MÜM csak ezek foglalkoztatási
komponenséhez tudott forrásokat előteremteni
a Foglalkoztatási Alap központi keretéből, és
azt is kizárólag az egyébként működő eszköz-
rendszer feltételrendszerében értelmezve.
Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy egy térségi
komplex programnak a foglalkoztatási kompo-
nensen túlmenően más vonatkozásai is vannak
(pl. infrastruktúraépítés-fejlesztés, megvalósít-
hatósági tanulmányok, műszaki tervek elkészíté-
se, intézményrendszer korszerűsítés, infor-
mációs háttér megteremtése, marketing és PR
tevékenység stb.). Megvalósításukhoz további
forrásokra is szükség van, ezeket a pályázó
kistérségeknek kellett megtalálniuk és meg-
szervezniük az egyébként is szükséges saját
forrásokon kívül.

Mindezeken túlmenően alapvető problémát
jelent, hogy ezek az akciók egyediek. Egyik
évről a másikra is ritkán van folytatásuk for-
ráshiány vagy újabb elképzelések miatt. Hosz-
szabb távon pedig biztosan nem működnek,

így lehetőség sincs a rendszer javítására, a hibák kiküszöbölésére.

Térségek társulása a fejlesztés érdekében

A fejlesztés eszköztársulása és finanszírozása mellett sajátosan alakult az elmúlt években a települések társulásainak kérdése is. A rendszerváltást követő egy-két évben a legfőbb törekvés az önállósodás, a korábbi kényszerű kötöttségektől való szabadulás volt. Ez a hangulat csak 1993 körül kezdett oldódni, amikor - főként kényszerűségből - a települések önkormányzatai belátták, hogy egyedül nem boldogulnak, mivel az újonnan indított programok - amelyekhez a pénzügyi források hozzárendelhetők - a társulásra irányuló politikai elvárásnak megfelelően vannak kitalálva, tehát a nem társulók eleve esélytelenek. Ennek talán legjobb példái a térségi infrastrukturális beruházási programok.

Vizsgált régiókon belül a kistérségi társulások megalakulásának időpontjai és a szervezetek alapidokumentumainak kísérletes tartalmi hasonlóságai szintén a külső ráhatás, a felülről vezéreltség jeleit mutatják. (Az alapítási dátumok az első OFA illetve PHARE pályázatok meghirdetésének időpontjai körül sűrűsödnek.) Az azóta eltelt idő azonban már elegendő volt arra, hogy kiderüljön, a létrehozott szövetségek mennyire életképesek, valóban vannak-e közös céljaik és elképzeléseik a településeknek, tudnak-e és hajlandók-e közös fejlesztési stratégiában gondolkodni és azt megvalósítani, vagy igazából továbbra is önállóan szeretnének fejlődni.

Kutatási programom keretében kiemelt feladat volt a kistérségi fejlesztési társulások tevékenységének elemzése olyan vonatkozásban, hogy a területfejlesztés rájuk háruló részének mennyire tudnak megfelelni, rendelkeznek-e a feladat ellátásához szükséges feltételrendszerrel.

Összességében megállapítható, hogy a térségi irodák működése a személyi és tárgyi feltételek oldaláról biztosítható, de a pénzügyi fedezet előteremthetősége bizonytalan. A társulások saját forrásai minimálisak. A külső támogatók hozzájárulása több tényező függvénye, nem feltétlenül a partner szervezeteken múlik, hogy tudják-e teljesíteni. Emiatt a társulások irodái a külső körülményeknek meglehetősen ki vannak szolgáltatva. A szövetségek kívánatos működése - amennyiben e szer-

veződések a régiók területfejlesztésének helyi mozgatói szeretnének lenni - a jelenleginél sokkal összetettebb, sokoldalúbb kell legyen. A belső erőforrások feltárása és mozgósítása a jelenleginél szélesebb társadalmi bázist kíván.

A jövőben a társulások önállóságát fokozni szükséges, elősegítve saját arcukat megteremtését. Elképzeléseik, tevékenységük ne csak a PHARE tanácsadók munkájának vizsztatükrozódése legyen, hanem a térség adottságaihoz és lehetőségeihez alkalmazkodó, nem sablonos saját stratégia alapozza meg, esélyt adva arra, hogy a társulások életképesek maradjanak a külföldi segélyprogramok befejeződése után.

Az átalakulóban levő önkormányzati és közigazgatási struktúrában a megye - mint területi önkormányzat - más hangsúllyal szerepel. A megyék szerepének meghatározásánál az egyik kulcskérdés mindig a területfejlesztésben játszott szerep volt. A jelenlegi elképzelések szerint a fejlesztési kérdésekben a közelmúltban - PHARE ráhatással - létrehozott Fejlesztési Tanácsok döntenének, az azonban még mindig vitatott, hogy kik legyenek tagjai, hogyan működjenek és hová tartozzanak. Kérdéses, hogy e szervezet a PHARE segélyprogram befejeződése után át tudja-e menteni a kísérleti fázisban elért eredményeket a mindennapok gyakorlatába?

Az utóbbi hónapokban a megye - a közgyűlés illetve az önkormányzati szervezet - érezhetően saját szerepének erősítésére törekedett, amely együttjárt a kistérségi társulások fokozatos, burkolt formában megnyilvánuló háttérbe szorításával, szerepük csökkentésével a Fejlesztési Tanácsban. Ez az amúgy sem túl erős szerveződések kifejezetten negatívan érintheti.

Lehetőségek és adottságok

A kutatási program során a térségi társulások és más külső szakértők bevonásával elkészítettük a megyére vonatkozó SWOT analízist. Ennek kivonata a *Problémák és lehetőségek* című 2. táblázat, amely a hagyományos szerkezetnél összevontabban tartalmazza a főbb megállapításokat. Ide kapcsolódik még a *feltételrendszer várható tendenciái alakulásának elemzése* is, amely a következők szerint prognosztizálható:

- A regisztrált munkanélküliek számának további növekedése a pályakezdők szezonális

megjelenését leszámítva tartósan nem várható.

Tovább nő a munkanélküli *ellátásból kikerülők* száma, akiknek jelentős része az önkormányzatok jövedelemplótló támogatására szorul. Ez növekvő terheket jelent a települések számára.

A *vállalkozások* jelentősebb része stabilizálódik, az utóbbi években indult magánvállalkozások egy része fokozatosan eléri a közép-vállalati nagyságrendet, de szezonális jelleggel meg is haladhatja azt. Kialakul egy a jelenleginél dinamikusabban változó munkaerőpiac (időszakos foglalkoztatás előtérbe kerülése).

Az *infrastruktúra fejlesztése* tovább folytatódik, újabb településeket kötnek a vezetékes gázhálózatba és a telefonellátottság is javul. A jövőben várhatóan a szennyvízhálózatok építése is elkezdődik. Nem sok esély van ezzel szemben a közutak mennyiségi és minőségi javulására, az autópályák építése sem fog a korábban tervezett ütemben haladni. A vasút esetében reális veszély a kisebb szárnyvonalak fokozatos elsorvasztása, felszámolása, amely a közlekedési helyzetet tovább ronthatja.

• A *szomszédos országok* gazdaságának fokozatos piacodosásával javulhatnak a *keletre irányuló kereskedelem* feltételei. Ugyanakkor a labilis politikai helyzet, amely ezekben az ál-

lamokban sajnos reális fenyegetettség, nehezítheti is a gazdasági kapcsolatok fejlődését.

A jelenlegi *kormányzat gazdaságpolitikai intézkedései* egyszerre tartalmazznak restriktív és gazdaságélénkítő elemeket is. A költségvetés hiányának kezelhető mértéken tartása érdekében hozott bevételnövelő intézkedések a lakosság terheit tovább fokozzák, amely ebben a régióban különösen nehéz helyzetet teremthet és a fejlődést is fékezheti. A regionálisan differenciált és ezáltal a hátrányosabb helyzetű térségeket segítő elvonási rendszerek bevezetése helyett továbbra is egyedi kedvezmények vagy támogatások működtetésén keresztül nincs esélyünk jobb gazdasági pozíció elérésére.

• Az elmaradott helyzetből való kitörésre a megye által megfogalmazott stratégiai irányok mentén csak akkor van esély, ha a *kormányzat végre felvállalja a hátrányosabb pozícióból induló régiók fokozottabb, de ugyanakkor célirányosabb - a fejlesztési stratégiákhoz igazodó - támogatását, segítségét.*

Kitörési pontok, fejlesztési stratégiák

Az előző megállapításokra alapozva már meghatározhatók azok a kitörési pontok, ame-

2. táblázat

PROBLÉMÁK - LEHETŐSÉGEK

Problémák	Lehetőségek
<ul style="list-style-type: none"> • fejletlen infrastruktúra, különös tekintettel a közlekedésre, a telekommunikációra és a környezetvédelemre (szennyvízkezelés- és -elvezetés) • rossz termőhelyi adottságok a mezőgazdasági termelés számára • a mezőgazdaság alacsony jövedelmezőségi szintje • alacsony technológiai színvonal, az innovációs készség hiánya • tőkehiány • üzleti - vállalkozói ismeretek és gyakorlat hiánya • szolgáltatások alacsony színvonala • az előállított termékek feldolgozottsági szintje alacsony (elsősorban mezőgazdasági termékek esetében) • magas munkanélküliség, főként az alacsony képzettségűek körében • a képzett munkaerő elvándorlása az ország fejlettebb régióiba • a lakosság előregedése, az eltartásra szorulóknak számának és arányának növekedése • hátrányos helyzetű rétegek magas aránya (cigányok, megváltozott munkaképességűek) 	<ul style="list-style-type: none"> • a foglalkoztatási helyzet további romlására a prognózisok ismeretében már nem kell számítani, a térségben nincsenek olyan ágazatok, amelyekben további, tömeges létszámleépítések volnának várhatóak • határmenti elhelyezkedés : három szomszédos ország közelsége • hasznosítható ingatlanok széles választéka • a megyén vezet keresztül az M3-as és a déli autópályák tervezett útvonala • optimális hely különleges övezetek kialakítására (Záhony és Csenger térségében) • a megyében erős a vállalkozási hajlandóság • szinte egyedülállóan szép, érintetlen természeti környezet • jelentős munkaerő-kínálat • megyei hálózattal rendelkező, működő intézmények (Munkaügyi Központ, PRIMOM) • létrejött a Fejlesztési Tanács és megkezdte működését a Fejlesztési Ügynökség is • a fejlesztési munkák szakértői háttere biztosítva van • megkezdődött a kistérségek fejlesztési programjának kidolgozása

lyekre a térség jövőbeni fejlesztése épülhet. A stratégiai céloknak egymással kompatibilisnek kell lenniük, hogy ezáltal egymás hatását is erősítsék és egységes rendszert alkossanak. A térségfejlesztési program akkor lehet sikeres, ha :

- a *program komplex* - a gazdasági és társadalmi fejlődés minél több szempontját veszi figyelembe - időben jól meghatározott, rövid, közép- és hosszú távú célokra és feladatokra van lebontva, a térség adottságaira és lehetőségeire épül, az egyes célok között prioritásokat határoz meg
- a programot erre hivatott és *megfelelően felkészült szervezet koordinálja*, szakmai (szakértői) és társadalmi kontroll mellett
- a megfogalmazott feladatokhoz határidők és megvalósításért felelősséget vállaló szervezet van hozzárendelve
- a stratégiai célokhoz illeszkedő, de attól függetlenül kezdeményezett programok is részei a komplex fejlesztésnek
- a térségfejlesztési program hangsúlyos része - önálló fejezete - a *foglalkoztatásra gyakorolt hatás* vizsgálata, elemzése, a szükséges feltételek meghatározása
- a program a részben eltérő lakossági, önkormányzati és vállalkozói érdekeket engedje érvényesülni, de törekedjen azok harmonizálására

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye fejlődése a következő főbb irányok mentén képzelhető el
Gazdaságfejlesztés :

- *Mezőgazdasági termékek termelésének, feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése*
- *Vállalkozásfejlesztés - munkahelyteremtés (ipar - szolgáltatások - kereskedelem fejlesztése)*
- *Határok menti gazdasági kapcsolatok fejlesztése, kereskedelmi tevékenység javítása*
- *Idegenforgalom fejlesztése*

Feltételrendszer fejlesztése:

- *Térségi infrastruktúra fejlesztése*
- *Humán erőforrás fejlesztése*
- *Térségi menedzsment fejlesztése*

A regionális fejlesztés korszerűsítésének lehetséges útjai

A gazdaságilag és társadalmilag elmaradott térségek fejlesztésére mind kormányzati mind regionális szinten megvan a szándék, de alapvetően *hiányzik a koordináció, az elképzelések*

összehangolása és rendszerbe foglalása, hiányzik a megfelelő eszközrendszer és a határozott állásfoglalás ezen térségek kiemelt - érezhető - nagyságrendű támogatására. Természetesen ennek nemcsak nyilatkozatokban, hanem jogszabályokban, kormányhatározatokban és tényleges pénzalapok mellérendelésében kellene megnyilvánulni. Másrészt célra vezető megoldás lehet a fejlesztési célokot szolgáló különféle alapok forrásainak összevonása, illetve ezek fejlesztésre szánt részének "átemelése" egy közös alapba.

A regionális fejlesztés korszerűsítésének első lépése a *területfejlesztési törvény* megalkotása és parlamenti elfogadása lehet. Ebben szükséges kimondani, hogy a fejlesztés mely része kíván állami szerepvállalást és ehhez milyen helyi kezdeményezéseknek, önerőnek kell társulni. Tisztázni kell, hogy mely régiók (milyen paraméterekkel rendelkezők) számíthatnak kiemelt állami fejlesztési támogatásra és milyen fő stratégiai célok megvalósítására.

A fejlesztés fő - az ország számára is fontos, a gazdaságpolitikába illeszkedő - irányait *kormányzati szinten kell deklarálni* az adottságok és lehetőségek ismeretében. Ehhez kapcsolódóan meg kell határozni azokat a *kormányzati szintű feladatokat*, amelyek a fejlődés feltételrendszerének biztosításához szükségesek, de a megye keretein túlmutatóak. Ilyen lehet például az autópálya építés, amely nélkül az észak-keleti megyék érdemi előre lépése semmilyen irányban nem képzelhető el, de nyilvánvalóan egyik megye sem tudja önerőből vagy csupán részleges állami segítséggel megépíteni.

A régióknak meg kell határozni a fejlesztési program időtartamára - maximum háromöt év - szóló *saját stratégiáját*, amely a térség adottságaira és belső erőforrásaira, optimális esetben a kistérségek stratégiáira épül, amelyeket a támogatásokkal és esetleg még további forrásokkal (bankhitelek, külföldi források) kiegészítve a fejlesztés az adott időtávon belül megvalósítható. Természetesen senki nem várja, hogy a megye fejlesztési stratégiája konkrét akciókat, beruházási projektumokat fogalmazzon meg, csak *azokat az irányokat kell - konszenzusos döntéssel - rögzítenie, amelyek mentén a megye szerves fejlődése elképzelhető.*

Ezt követően - a rendelkezésre álló pénzügyi források ismeretében - a konkrétan támogatandó *fejlesztési projektumok kiválasztása*

pályázati rendszer keretében történhet, amelynek szakmailag korrekt feltételrendszeren és döntési mechanizmuson kell alapulnia.

Ezen a ponton felvetődik a kérdés, hogy a *térségfejlesztés egyes szereplőinek mi lehet a feladata ebben a folyamatban*. Véleményem szerint itt több ágra kell bontani a tevékenységek rendszerét. *Egyrészt* szükség van a megye *stratégiai fejlesztési irányainak* meghatározására, amelyről a döntés a *Megyei Fejlesztési Tanács* feladata. A Tanács összetételének olyannak kell lennie, amelyben a fejlesztés összes lényeges szereplője megjelenik és jelentős súlyt képviselnek benne a kistérségek. *Másrészt* szükség van *szakmai feladatokat ellátó, koordináló szervezetre*, amely információkkal, szaktanácsadással segíti a kistérségek illetve a vállalkozók fejlesztési elképzeléseinek programszerű kidolgozását, a megyei stratégiába való integrálását és végső soron a régió fejlesztési koncepciójának megfogalmazását. Ez a szervezet a *Megyei Fejlesztési Ügynökség* lehet.

A koncepció kimunkálása során a *szakmai korrektség* mellett törekedni kell arra is, hogy a stratégia minél szélesebb kör számára elfogadható, vállalható legyen, *a térség gazdasági - társadalmi szereplői, lakói azonosulni tudjanak* az abban meghatározott célokkal és elképzelésekkel. Enélkül ugyanis a koncepció csak egy újabb tanulmány marad, a megvalósulás legcsekélyebb esélye nélkül. Ezért egyrészt a kidolgozás folyamatába be kell vonni a fejlesztésben érintett szereplőket (szervezetek, személyek), támaszkodni kell *a térséghez kötődő szellemi - szakértői bázisra* és a PR minden lehetséges eszközével el kell juttatni az információkat a régióban élőkhez, módot adva nekik vélemény-nyilvánításra. *Harmadrészt* szükség van olyan *profli szervezetre*, amely a megye rendelkezésére álló *pénzforrásokat* kezeli, gondoskodik a céljellelű felhasználásról és annak ellenőrzéséről, dönt a program keretében beérkezett pályázatok, üzleti tervek támogathatóságáról. Természetesen döntéseit a Fejlesztési Tanács által meghatározott stratégia és elbírálási elvek alapján, de alapvetően objektív gazdasági szempontok figyelembevételével hozza meg.

Ez a feladat alapvetően *pénzintézeti jellegű tevékenység*. A fejlesztési projektumok finanszírozása - történjen az bármilyen konstrukcióban - olyan összetett feladat, amely egyaránt igényli műszaki, beruházási, vállalkozá-

si, pénzügyi-számviteli, jogi szakemberek közreműködését, de esetenként még további speciális szakértők (iparjogvédelmi, környezetvédelmi, nemzetközi jogi stb.) bevonását is. Ezekkel még részlegesen is csak profi - csak ezt a tevékenységet végző - szervezet rendelkezik, amely időnként szintén külső közreműködők bevonására kényszerül. Természetesen nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a fejlesztési programok támogatása nem ér véget a döntés meghozatalakor, sőt maga a finanszírozás csak innen kezdődik, összes problémájával, nehézségével. Ezt figyelembe véve nem képzelhető el a rendszer elvárható szintű működtetése olyan módon, hogy az főként külső szakértők eseti bevonásán alapul. A pályázati rendszer működtetését, a *támogatási döntések meghozatalát* és a rendelkezésre álló pénzeszközök kezelését, a támogatások felhasználásának ellenőrzését *speciális pénzintézethez* - például Megyei Fejlesztési Bank - célszerű telepíteni, amelynek elsődleges (kizárólagos?) feladata a megyei fejlesztési programok finanszírozása lenne. A bankszerű működés garanciát jelenthetne az elvárható korrekt döntési és finanszírozási rendszer megvalósulására.

Egy ilyen jellegű speciális pénzintézet létjogosultságát az teremtené meg, hogy a jelenlegi széttagolt és különböző szervezetek döntési hatáskörébe delegált - esetenként decentralizált - pénzeszközök helyett egységes, *megyei fejlesztési alap* (decentralizált TEFA ?) állna rendelkezésre. Ugyanebben a fázisban szükség van *szakmai-szakértői* szervezetek közreműködésére is, amelyek a pályázók számára el tudják készíteni a műszaki és üzleti terveket és egyéb dokumentációkat, jogi segítséget nyújtanak számukra. Ezek az önkormányzatok és kistérségek számára a Térségfejlesztési Iroda, illetve a Megyei Önkormányzat szakértői apparátusa, irodái lehetnek, a vállalkozók számára a Vállalkozói Központ valamint más profi tanácsadó cégek, szervezetek.

Összefoglalva tehát az összehangolt regionális fejlesztés egyik lehetséges útja a jelenlegi PHARE kísérleti program időtartama alatt, természetesen annak tapasztalatait is figyelembe véve és hasznosítva, a fentiekben vázolt *többszintű modell* megvalósításának előkészítése, a kormányzat támogatásának megnyerése egy érezhető nagyságrendű *megyei rendelkezésű fejlesztési alap* létre-

hozásához és működtetéséhez, legalább három-öt év időtartamú térségfejlesztési program beindításához. A kormány szintű támogatottság birtokában el lehet kezdeni a szükséges intézményrendszer kiépítését, illetve a jelenlegiek stratégiába illesztését, átalakítását. A modell egyes szintjeinek feladatait és az ehhez szükséges szakértői háttérrel a 3. táblázat foglalja össze. Nagyon lényeges kérdés, hogy minden szint csak a neki megfelelő feladatot

végezze, ne történjen meg a döntések magasabb szintek felé történő eltolódása, amely a jelenlegi gyakorlatban azt jelenti, hogy pl. kormányzati szinten is születnek egyedi fejlesztési projektumokra vonatkozó döntések. Ez a javasolt rendszerben kizárólag a finanszírozási szinten történhetne, eltérően a PHARE Kísérleti Programjában működtetett modellhez képest, ahol a finanszírozási funkció nem különült el.

3. táblázat

A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK EGY LEHETSÉGES MODELLJE

SZINTEK	FELADATOK	SZAKÉRTŐI HÁTTÉR
Kormányzati szint	<ul style="list-style-type: none"> a térség felzárkóztatásához, fejlesztéséhez fűződő akarat deklarálása a megye fejlesztési stratégiájának kormányzati elfogadása, gazdaságpolitikába illesztése közgazdasági feltételrendszer biztosítása források hozzárendelése, biztosítása 	<ul style="list-style-type: none"> kormányzati tanácsadók szakminisztériumok és ezek háttér intézményei
Stratégiai szint : Megyei Fejlesztési Tanács	<ul style="list-style-type: none"> a megye fejlesztési stratégiájának elfogadása a térségen belüli erőforrások mobilizálásának elősegítése a megvalósítás figyelemmel kísérése 	<ul style="list-style-type: none"> Fejlesztési Tanács, illetve az Igazgató Tanács szakértői háttérbázisa (informális tanácsadói testület megyei és a térséghez kötődő szakemberekből)
Szakmai koordinációs szint : Megyei Fejlesztési Ügynökség	<ul style="list-style-type: none"> a fejlesztési stratégia kidolgozásának szakmai irányítása, segítése döntés-előkészítés szakértők munkájának koordinálása fejlesztési programok menedzselése, a megvalósítás koordinálása programok társadalmi elfogadásának segítése külső és belső marketing és PR tevékenység részprogramokhoz kapcsolódó monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> a stratégia és az egyes fejlesztési programok kidolgozásába és megvalósításába bevont szakértők és szervezetek (formális és informális) Részben megegyezhet a Fejlesztési Tanács szakértői bázisával
Finanszírozási szint : Megyei Fejlesztési Bank	<ul style="list-style-type: none"> megyei fejlesztési források (decentralizált alap) kezelése fejlesztési (beruházási) projektumok bankszerű finanszírozása megvalósulás ellenőrzése 	<ul style="list-style-type: none"> a projektmenedzsment tanácsadói háttér térségi fejlesztési társulások PRIMOM Alapítvány szakértő, tanácsadó cégek

A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ÉS A TERÜLETPOLITIKA KAPCSOLATRENDSZERE

A Magyarország egyes területei közötti társadalmi, gazdasági különbségek csökkentéséért különösen sokat tehet a területpolitika, és abban segítő szerepe van a foglalkoztatáspolitikának. A szerző dolgozatában azt vizsgálja, hogy jelenleg milyen a két részpolitika koordinációja. A dolgozat külön kitér annak a programnak az értékelésére, amely kifejezetten a két részpolitika összefűzését, a kistérségi fejlesztési programok megvalósításának támogatását célozta.

A Magyarország egyes területei közötti társadalmi, gazdasági különbségeket – egyebek mellett – jól jelzik a munkanélküliségi adatok. A különbségek csökkentéséért különösen sokat tehet a területi politika, és abban segítő szerepe van a foglalkoztatáspolitikának. Eredményesebb hatású lehet a két részpolitika koordinációja, a célok, intézmények, eszközök, illetve a pénzfelhasználás összehangolása. Akkor minősíthetjük kialakultnak a koordinációt, ha a részpolitikák - a területi különbségek csökkentése érdekében - egymást erősítik, működésük, eszközeik összehangoltak, támogatási rendszerük egymással nem helyettesíthető, valamint ha a gazdaságpolitikában (illetve a mostanában sajnos csak pénzügypolitikában) érvényesíteni képesek közös szempontjaikat. Értéktételezésünk szerint akkor működnek megfelelően, ha a "szerves fejlődést", azaz az alulról építkező programokat, elgondolásokat támogatják.

Dolgozatunkban a fentiekben meghatározott keret, illetve elvek szerint a foglalkoztatás- és a területi politika kapcsolatrendszerét vizsgáljuk. Támaszkodunk a témakörrel kapcsolatos dokumentumokra, az azt érintő korábbi elemzéseinkre, illetve az államigazgatásban szerzett közvetlen tapasztalatainkra. Nem tudjuk figyelmen kívül hagyni azt a nem lényegtelen momentumot, hogy éppen az írás készültének idejében zajlanak a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény tervezetének szak-

mai (s részben politikai) vitái, így az adott témánál élni szeretnénk majd az aktuális utalás, valamint a véleményformálás lehetőségével is. Külön kitérünk majd annak a központi foglalkoztatási programnak az értékelésére is, amely kifejezetten a két részpolitika összefűzését, a komplex kistérségi területfejlesztési programok foglalkoztatási része megvalósításának támogatását célozta.

A munkanélküliség területi különbségei

Az országos átlagban 10,2 %-os regisztrált munkanélküliség gazdasági-földrajzi térségek szerint nagymértékben szóródik. A legkedvezőbb Budapest helyzete, ahol a bejegyzett munkanélküliek aránya 1995 májusában 5,3 %-ot ért el. Ebben persze szerepet játszik az is, hogy a főváros munkahelyeiről leépített és ingázó munkaerő a lakóhelyének megfelelő megyékben jelentkezik munkanélküliként. A másik póluson a munkanélküliség kezdettől fogva Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legnagyobb, ahol májusban 19 %-ot jegyeztek. A fejlett piacgazdaságoktól eltérően Magyarországon jóval magasabb a munkanélküliek aránya vidéken, a kisebb településeken, mint a városokban. Budapesthez képest a vidéki városokban kétszeres, a községekben pedig háromszoros a munkanélküliség. Ennek egyik fő oka az, hogy a mezőgazdasági termékek iránti kereslet visszaesése, valamint a reprivat-

tízációt a központba állító, és a termelőszövetkezeteket hátra soroló agrárpolitika miatt nagymértékben csökkent a mezőgazdaság eltarthatósága. A mezőgazdasági keresőknek az elmúlt egy-két évben bekövetkezett gyors csökkenése ezek hatását mutatja. A községek munkanélküliségét az is növelte, hogy a fővárosi és más ipari központok nagyvállalatai elsősorban a vidéki telephelyek létszámát csökkentették, illetve számos telephelyet be is zártak. Emellett a létszám csökkentése során először az ingázó, különösen a távolsági ingázó dolgozókat bocsátották el, akik nagy része a kisebb településeken lakott. E folyamatok következményeként is azt mondhatjuk, hogy minél kisebb egy település, annál nagyobb mértékben sújtja a munkanélküliség. (Aradi 1995)

Az előzőekből következően a munkanélküliség megyék szerinti szóródása is jelentős. A legkedvezőbb helyzetben a főváros és környéke, valamint a nyugati határ menti megyék vannak. Legnagyobb a munkanélküliség Szabolcs, Borsod, valamint Nógrád megyében. E három megyében ma még a munkanélküliség átlagos aránya megközelíti a húsz százalékot, de számos kis településen negyven-hetven %-os a munkanélküliség. E megyéket követik az alföldi megyék, amelyek közül különösen Szolnok és Bács-Kiskun megyében magas a munkanélküliség.

Az elmaradottabb mezőgazdasági körzetek átlagosnál nagyobb munkanélküliségének okaira az előzőekben már utaltunk. Más okok, mindenekelőtt a szénbányászat visszafejlesztése, illetve a kohászat és a gépipar megroppanása magyarázzák Nógrád, illetve Borsod megye magas munkanélküliségét. E megyék helyzetét súlyosbítják a mezőgazdasági termelés igen kedvezőtlen adottságai. (Tímár 1993)

A foglalkoztatás szempontjából kedvező és kedvezőtlen helyzetű munkaerőpiaci (foglalkoztatási) körzetek területi eloszlásában a munkanélküliség mértékét kifejező arányszám közötti különbség azonban továbbra is több mint tízszeres.

A foglalkoztatás területi folyamatainak pontos és megbízható követését hátráltatja, hogy a kisebb területi egységekre vonatkozóan (pl. foglalkoztatási körzet, településegységek, település) sajnos nem rendelkezünk rendszeresen hozzáférhető információval, illetve a területi munkanélküliségi arányszám kiszá-

mításához hiányzik a gazdaságilag aktív népesség (ezen belül az aktív keresők) száma. Problémát jelent, hogy ez utóbbi adatot csak a népszámlálási információkból nyerhetjük, és ahogyan időben távolodunk a népszámlálás időpontjától, egyre kevésbé kapunk pontos és használható adatsort a munkaerőpiac területi folyamatairól a továbbszámítás módszerének hibái, hiányosságai miatt.

A részpolitikák célkitűzései

A foglalkoztatáspolitikai területi folyamatokat érintően a következő prioritások érvényesítését tartja szem előtt:

- az átlagosnál kedvezőtlenebb munkaerőpiaci helyzetben lévő megyék kapjanak arányosan nagyobb részt a pénzforrásokból;

- a válsághelyzetben lévő megyék kapjanak megkülönböztetett figyelmet az intézmények és az eszközök létrehozása, illetve működtetése során;

- a megyén belüli területi foglalkoztatási differenciák mérséklődjenek;

- a térségi foglalkoztatási problémák enyhítésekor az alulról építkező, konkrét és reális programokra, valamint ezek megvalósításának támogatására kell helyezni a hangsúlyt. (MüM 1995)

Ennek megfelelően a munkaadók, a munkavállalók, valamint a kormányzat képviselőiből álló "legfelsőbb" foglalkoztatási érdekegyeztetési szervezet, a Munkaerőpiaci Bizottság által a Foglalkoztatási Alap 1995. évi felhasználásához kiadott irányelvek rögzítik, *hogy ebben az évben is egyik kiemelt feladat a térségi foglalkoztatási feszültségek mérséklése.* Eszerint az önkormányzatok, a munkaadók és a munkavállalók képviselőiből álló területi foglalkoztatási érdekegyeztető szervezetek, a megyei munkaügyi tanácsok a helyi foglalkoztatáspolitikai koncepciók alapján *törekedjenek a kistérségi foglalkoztatási problémák megoldására, a helyi társadalmi, gazdasági szereplők, önkormányzatok, civil szervezetek szellemi kapacitásainak és pénzforrásainak felhasználásával.* A hátrányos helyzetű térségek foglalkoztatási feszültségeinek oldását a megyei munkaügyi tanácsok konkrét és megvalósítható helyi programok támogatásával, pénzügyi források elkülönítésével, valamint azok célzott igénybevitelével biztosíthatják. (MüM 1995/a)

A területi politika prioritásait 1993-ban az Országgyűlés határozta meg. Az Országgyűlés

84/1993. (XI.11.) OGY határozata az 1993-95 közötti időszak területpolitikai fő irányára vonatkozóan - egyebek mellett - rögzíti, hogy mindenekelőtt mérsékelje a gazdasági, társadalmi átalakulás során felerősödött, a területi gazdasági fejlődésben mutatkozó különbségeket Kelet- és Nyugat-Magyarország között. A határozat szerint a területpolitika fő céljai:

- a hazai és nemzetközi regionális együttműködés kiépítése;
- a regionális válságkezelés, a tartósan elmaradott, illetve hanyatló depressziós körzetek gazdasági reorganizációja, fejlesztése;

- az ország általános infrastrukturális elmaradottságának mérséklése keretében a legelmaradottabb régiókra, térségekre koncentrált szelektív infrastruktúra-fejlesztés megkezdése, illetve felgyorsítása;

- a fentiekkel összhangban az önkormányzatok hatáskörébe tartozó települési szintű infrastruktúra kiépítettségében és működési színvonalában meglévő különbségek mérséklése legyenek.

A határozat kitér arra, hogy a regionális válságkezelés, a térségi felzárkóztatás követelményét a foglalkoztatáspolitikai (elsősorban) aktív eszközeinek is fokozottan figyelembe kell venni, ugyanakkor a Területfejlesztési Alapból támogatni kell a legsúlyosabb foglalkoztatási problémákkal küzdő körzetekben a gazdasági szerkezetváltást segítő hatékony munkahelyteremtést és megtartást. Az Alap egyik célja a regionális és kistérségi fejlesztési programok kidolgozásának és megvalósításának támogatása.

Jogi szabályozás

A témakör *foglalkoztatásjogi* szabályozását lényegében már korábban összefoglaltuk. (Bagó 1992) Most csak egy talán nem eléggé ismert, fontos változásra szeretnénk kitérni.

A foglalkoztatási törvény 1994 áprilisi módosítása a válságtérségek munkaerőpiaci helyzetének javítását is szolgálta. A törvénymódosítás kedvezőbbé tette a *közhasznú munkavégzés támogatásának feltételeit*. A módosítást követően a támogatás mértéke változatlanul a foglalkoztatásból eredő közvetlen költség legfeljebb 70 %-a lehet, de a törvény által meghatározott esetekben - a megyei munkaügyi tanácsok döntésének megfelelően - elérheti a kilencven %-ot. A megyei munkaügyi központoktól kapott információk szerint a legsúlyos-

abb munkaerőpiaci helyzetben lévő megyékben a megyei munkaügyi tanácsok - Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyét kivéve - lehetővé tették, hogy a közhasznú foglalkoztatáshoz a kilencven %-os támogatást az önkormányzatok és más szervezetek igénybe vehessék. A megye minden települését érintő kiemelt támogatásról csak a Nógrád Megyei Munkaügyi Tanács döntött, míg a többi megyében meghatározott területfejlesztési és foglalkoztatási szempontok alapján állapították meg a kedvezményben részesíthető településeket, illetve azok körét.

A *területfejlesztési törvény* tervezetének több változatát ismerjük. Ezek a tervezetek szükségszerűen magukon viselik a területi politika korábban bírált ellentmondásait. (Bagó 1995) Így - más mellett - nem tartalmaznak kidolgozott elképzelést arról, hogy a meglévő munkaerőpiaci intézményrendszerhez milyen formában kapcsolódhat a létrehozandó új területfejlesztési intézményhálózat, és nem adnak képet a területi válságkezelés során alkalmazandó eljárásoktól, eszközökről sem. Nem fogadható el a felvázolt intézményhálózat hierarchikus struktúrája sem. Egyetértünk azzal az elképzeléssel, hogy a helyi területfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását a létrehozandó megyei területfejlesztési tanácsok végezzék. Ugyanakkor környezeti katasztrófa, térségi-gazdasági válsághelyzet, valamint nemzetgazdasági megfontolások esetén, vagyis olyan esetekben, amikor a helyi feladatvállalás és felelősség önmagában nem biztosít elegendő erőforrásokat a probléma megoldására, illetve az adott helyzetből való előrelépésre, szükségszerű, hogy az állam közvetlenül beavatkozzon, segítsen. Mindennek azonban megfelelő keretet kellene teremteni. Ez a keret lehetne például egy olyan speciális térségi tanács ("kiemelt térségi tanács"), amely az érintett önkormányzatok szabad elhatározásából, de a megyei területfejlesztési tanács hozzájárulásával, annak átadott jogaival jönne létre. Megfontolható persze a tervezetekben említett Országos Területfejlesztési Tanács hozzájárulása is, különösen akkor, ha e sajátos intézmény működéséhez, illetve programjai támogatásához az országos fórum támogatást biztosítana.

Éppen a fentiekkel összefüggésben megfontolandónak tartjuk minden régióban (több megyét magában foglaló területen) állandó

regionális fejlesztési tanácsot működtetni. Ehelyett az egyes (több megyét érintő) térségfejlesztési feladatoknak megfelelően, az adott konkrét feladatok végrehajtására célszerű - a megvalósítással érintett megyék összefogásával - regionális jellegű fórumot vagy intézményt létrehozni. Az érdekalapú együttműködések adhatják az alapját egy későbbi általánosabb típusú együttműködésnek.

Itt kell említést tennünk a *helyi önkormányzatokról szóló törvényről*, amely a települési önkormányzatok feladatai között megjeleníti a foglalkoztatási gondok megoldásában való közreműködési kötelezettséget. A törvény azonban nem részletezi a (szükségképpen területi) foglalkoztatásból az önkormányzatokra nehezedő feladatok megoldásának módját, nem tesz említést a lehetséges eszközökről és válságkezelő eljárásokról sem. A pénzforrások korlátozottsága jelenleg nem teszi lehetővé, hogy az önkormányzatok konkrét foglalkoztatási feladatokat kapjanak. Más kérdés, hogy az egyes településeken bevált formát, egyes foglalkoztatási feladatokra közhasznú társaság létrehozását mint kézenfekvő "megoldást", a törvény is tartalmazhatná. Úgy tűnik, hogy a munkanélküliek jövedelempótló támogatására kényszerűen fordítandó összegek minimalizálása érdekében az önkormányzatok megtalálják a település hasznát, illetve egyúttal a munkanélküliek érdekét is szolgáló olyan szervezeti, szervezési formákat (az előbb említett közhasznú társaság létrehozása, illetve meglévő nonprofit szervezetek feltételekhez szabott támogatása stb.) amelyek területi válságkezelő hatásúak. (Csoba-Farkas 1994)

Az intézményrendszerek

A *területfejlesztés* regionális szintű intézményrendszerének körvonalai még nemigen látszanak. Az új intézményi keret létrehozásával kapcsolatos aggályunkat az előző fejezetben megfogalmaztuk. Meg kell viszont emlétenünk, hogy a *foglalkoztatás* területén már működnek regionális szintű intézmények.

A regionális munkaerő-fejlesztő és -képző központok elsősorban a legnehezebb munkaerőpiaci helyzetben lévő megyékben jöttek létre. Az intézményrendszer folyamatosan bővül, így ma már hét önálló központ működik az országban. Az intézményhálózat a szombat-helyi központ ez évi átadásával válik majd teljessé. (A központok működésének eddigi ta-

pasztalatai szerint az itt végzetek elhelyezkedési esélye kedvezőbb az egyéb intézményekben tanfolyamot befejezőknél.)

A már említett, az önkormányzatok, a munkaadók és a munkavállalók képviselőiből álló *megyei munkaügyi tanácsok* működése megfelelő intézményes kereteket biztosít ahhoz, hogy az önkormányzatok, a munkaadók és a munkavállalók képviselői rendszeresen áttekintsék az egyes kistérségek társadalmi, gazdasági, foglalkoztatási helyzetének javítását célzó javaslatokat és intézkedéseket.

Ugyanakkor a kistérségek képviselete nincs garantálva e testületekben. Kérdés, hogy a képviseletre vonatkozó törvényi előírás segítene-e az érdekérvényesítésben. Számos jelzés szerint (*például MUM 1995*) a megyei munkaügyi tanácsok érthetően nem tudnak megbirkózni azzal az ellentmondással, hogy a megyéknek nincs átfogó területfejlesztési koncepciójuk, és ma még nagyon kevés az egyes megyéken belüli kistérségi fejlesztési program is. Eredményes területi eszköz- és intézményrendszer hiányában a megyei foglalkoztatási feszültségek kezelésére hivatott megyei munkaügyi tanácsok nehezen képesek kialakítani területi prioritás-rendszerüket, és nem tudják mire felfűzni, ráépíteni a foglalkoztatáspolitikai, illetve foglalkoztatási válságkezelő elgondolásaikat.

A megyei munkaügyi tanácsok döntéseit a *megyei munkaügyi központok* hajtják végre. Egyúttal a központok látják el a tanácsok titkársági feladatait. A húsz munkaügyi központban és a hozzájuk tartozó 192 kirendeltségen jelenleg mintegy 4.600 munkatárs dolgozik. A kirendeltségek és az ott foglalkoztatottak számának területi megoszlása általában a megye munkaerőpiaci helyzetét tükrözi. Az egy-egy kirendeltséghez tartozó települések köre, illetve a lehatárolt közigazgatási terület azonban sok esetben nem felel meg a tényleges munkaerőpiaci vonzásterületnek.

A munkaügyi központok tevékenységében a térségi foglalkoztatási, válságkezelési eszközök és módszerek összehangolását illetően az jellemző, hogy a források elosztása és felhasználása során - összefüggésben a kistérségek esetleges képviseletével, valamint a munkanélküliek területileg szintén differenciált érdeklődésével, illetve tájékozottságával - túlnyomórészt a megyeközpontokban, illetve a nagyobb városokban regisztrált munkanélküliek esélyeinek javítására koncentrálnak. (Ara-

di 1995) A jövőben törekedni kell arra, hogy fokozottan vonják be a megyeközponttól távoli területeken lakó munkanélkülieket a foglalkoztatási-képzési programokba, másfelől keresni kell eme elv érvényesítésének központi eszközeit is.

Jelenleg - mint ahogy arra már korábban utaltunk. (Bagó-Pető 1994) - hiányzik a közép szintű, jogszabályok által meghatározott, a területfejlesztést, a válsághelyzetet menedzselő egységes intézmény- és eszközrendszer. A területfejlesztésről szóló törvénytervezet *megyei területfejlesztési tanácsok* megalakítására tesz javaslatot. A megyei fejlesztési tanácsok és a megyei munkaügyi tanácsok lehetséges együttműködésének módjait illetően törekedni kellene arra, hogy e két testület között minél szorosabb szakmai kapcsolat alakuljon ki, hiszen kölcsönös információcserével, koordinációval és együttes finanszírozással nyílhat lehetőség az adott térségben a foglalkoztatási feszültségek hatékony kezelésére. A szoros kapcsolat feltétele a munkaügyi tanács munkaadói és munkavállalói oldalai képviselőinek a területfejlesztési tanácsban való részvétele, illetve a megyei munkaügyi központ képviselőjének állandó meghívottkénti jelenléte a területfejlesztési tanácsban.

Természetesen fontosnak tartjuk az *önkormányzatok* korábbiaktól eltérő, új típusú szerepvállalását a foglalkoztatási válságkezelés területén, ehhez azonban megfelelő eszközökkel és forrásokkal kellene rendelkezniük. Az önkormányzatok részéről érzékelhető a térségi összefogás, a válságkezelési funkciók felvállalásának fokozatos erősödése, amelyet a pénzügyi források alapvetően motiválnak. (Megemlíjtjük, hogy a legutóbbi időszakban a Munkaerőpiaci Bizottság ülésein már az önkormányzatok képviselője is részt vesz.)

A területfejlesztés egyre komolyabban vendő szereplői az alulról szerveződő szervezetek. Az országban ma már több mint száz *térségfejlesztési szövetség, alapítvány, egyesület, társulás, társaság* működik, amelyek fő szervezői és gazdái a kistérségi fejlesztési programoknak. Szerepvállalásuk, a térségben betöltött súlyuk, eszközeik, lehetőségeik rendkívül eltérőek, tevékenységük, a területfejlesztésben betöltött funkcióik ma még kevésbé közismertek.

A válsághelyzetek enyhítésében, a helyi fejlődés előmozdításában sajnos még nem játszanak meghatározó szerepet a *regionális ban-*

kok és a kockázati tőketársaságok. Ezek is szükségesek pedig ahhoz, hogy a kistérségi térségfejlesztési programok kidolgozása és a térségi válságkezelés lendületet kapjon.

A területek fejlődésében jelentős szerepet tölthetnek *be az ipari fejlesztési központok, az innovációs parkok, a helyi vállalkozásokat segítő inkubátorházak, valamint a vállalkozási tanácsadó irodák és a térségfejlesztési tanácsadók*.

A Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány (MVA) a PHARE program keretében *megyei vállalkozásfejlesztési központhálózatot* alakított ki. A hálózat helyi rendszerekhez való kapcsolódási lehetőségei kevésbé ismertek előttünk.

A Munkaügyi Minisztérium 1992-ben hozta létre az Országos Foglalkoztatási Alapítványt. Az Alapítvány pályázatai révén közvetlenül részt vállalt a térségi foglalkoztatási válsághelyzetek enyhítésében.

A válságtérségek speciális intézményei

Kifejezetten a borsodi térségben és az acélipari válság kezelésére a Munkaügyi Minisztérium *két foglalkoztatási társaságot* működtetett, amelyek a helyi foglalkoztatási feszültségek oldásához járultak hozzá.

Az *ózdai társaság* 1994-ben több mint kétezer fő számára biztosított egzisztenciális lehetőséget. Az alkalmazottak közül mintegy 1.200 fő tényleges munkavégzésére került sor. Az elmúlt év végén mindazok munkaviszonya megszűnt, akik számára a határozott idejű munkaszerződés lejárt, és további munkavégzésbe nem vonhatók be.

A MüM a társaságot a továbbiakban olyan közhasznú társasággá kívánja átalakítani, amely közhasznú munkák tömeges szervezésére alkalmas. A borsodi integrált szerkezet-átalakítási és válságkezelési programnak megfelelően a városban és a környékén elvégezhető környezetvédelmi, környezetrehabilitációs közhasznú feladatok feltárása, és a finanszírozás feltételeinek megteremtése után a társaság bővítheti a foglalkoztatást.

A közhasznú társasággá történő átalakítás - az elgondolások szerint - a Foglalkoztatási Alap védelme érdekében szükséges, azaz, hogy az elvégzendő feladatokra - azok jellegeből adódóan - igénybe vehető legyen más alapok, források által biztosított támogatás is.

A *Diósgyőri Foglalkoztatási Társaság* 1994-ben a Foglalkoztatási Alap kétszáz millió Ft-os támogatásával éves átlagban 625 fő munkavállaló sorsát befolyásolta. A társaságtól kikerült dolgozók (211 fő) más munkáltatónál helyezkedtek el. Jelentős azok száma is, akik önálló vállalkozásba kezdtek. Várható, hogy ebben az évben a társaság közhasznú társasággá történő átalakítására is sor kerül.

Látni kell azonban, hogy mindkét társaság eddigi működtetése elsősorban a foglalkoztatási válsághelyzetek központilag vezérelt tüneti kezelésére volt alkalmas. Sem az ózdi, sem a miskolci önkormányzat a feladatok érdemi részéből szerepet nem vállalt, annak ellenére, hogy a problémák közvetlenül érintették településüket. Szintén ellentmondásos, hogy e területi foglalkoztatási intézmények irányításából mind a munkaügyi tanács mint érdekgyezetető testület, mind a munkaügyi központ mint a testület végrehajtó szervezete kimaradt. A problémák így a helyi foglalkoztatási érdekgyezetető fórumot kikerülve egyenesen jutottak a Munkaerőpiaci Bizottság elé.

A tervezett szervezeti átalakítások révén lehetővé válhat a tényelegetes foglalkoztatási feladatok felvállalása és elvégzése. Ezzel kapcsolatban sietve rögzíteni kell, hogy önmagában való foglalkoztatási feladatok természetesen nincsenek. Az értelmes foglalkoztatás valamely ágazatban és konkrét helyeken valósul meg. A működés kulcskérdése tehát az, hogy vannak-e ágazati célkitűzések a területen (avagy területi prioritások az ágazataikban), s ha igen, ezek feladatokra lebonthatók-e úgy, hogy a Foglalkoztatási Alapból nem finanszírozható "saját erő" helyben (vagy más külső támogatásból) rendelkezésre álljon. Furcsa és természetesen érthető is, hogy a helyiek továbbra sem akarnak részt venni a helyi foglalkoztatást segítő szervezet létrehozásában, félve attól is talán, hogy a feladat a későbbiek során külső támogatás nélkül az "önkormányzat nyakán" maradhat. Úgy tűnik, hogy az állami részvétel mértékének meghatározása (megint) politikai alkukban dől majd el.

A *területfejlesztés* oldalán a PHARE Regionális Kísérleti Fejlesztési Alap finanszírozásával a regionális fejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési ügynökségek feladatainak ellátására, működtetésére *kísérleti jelleggel* két megyében, *Borsod-Abaúj-Zemplén* és *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében* 1994 őszén *közalapítvány* jött létre. Mindkét köz-

alapítvány kuratóriumában jelen van a megyei munkaügyi központ egy-egy képviselője. A borsodi közalapítvány által összefogott integrált szerkezet-átalakítási, valamint a reorganizációs program jelenleg folyó munkálatai során szoros kapcsolat alakult ki a megyei fejlesztési tanács, a megyei fejlesztési ügynökség és a megyei önkormányzat, valamint a megyei munkaügyi központ között. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a foglalkoztatási problémák ilyen jellegű közös megoldásának módszerei és eszközei viszont még nem alakultak ki.

Az eszközrendszerek

Az *aktív foglalkoztatási eszközök* működtetésére a magasabb munkanélküliségi rátájú megyéknek lényegesen több pénzeszköz áll rendelkezésére, mint a kedvezőbb helyzetűeknek. A válságtérsegek megyéi a közhasznú foglalkoztatásra és a bértámogatásra fordították a legnagyobb pénzüsszegeket, és ez az igénybe vevők létszámadataiban is tükröződik. A munkahelyteremtés eszközét inkább Kelet-Magyarországon működtetik.

A foglalkoztatási körzetek szintjén továbbra is hiányoznak az aktív eszközökre vonatkozó rendszeres információk, ezért nem ismert, hogy az egyes kistérségek milyen arányban részesednek az egyes foglalkoztatási eszközökből, és a támogatás mekkora létszámot érint. (Az előzőek miatt azt sem tudjuk, a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer hogyan illeszkedik az adott térség [kistérség] esetleg meglévő fejlesztési programjához.)

Az előzőekkel összefüggésben indokolt, hogy a megyéknél rendelkezésre álló aktív eszközökre fordítható pénzüsszegeket tovább lehessen decentralizálni, ezáltal garantált lenne a kistérségek (foglalkoztatási körzetek) pénzeszközökhöz jutása.

A *passzív foglalkoztatási eszközök*, azaz a munkanélküli járadék, az előnyügdíj (illetve 1995. december 31. után a nyugdíj) előtti munkanélküli segély, a munkanélküliek munkahelykereséssel kapcsolatos utazási költségeinek megtérítése, valamint a pályakezdők munkanélküli segélye zavartalan működése a helyi munkaerőpiaci feszültségek enyhítésében továbbra is jelentős szerepet kap. A passzív ellátási formához kapcsolódik, hogy a munkanélküli ellátási rendszerből kiesők számára a szociális törvény jövedelemplótló támogatás

igénylését tette lehetővé, amely a településeken élők szociális feszültségeinek enyhítését segíti. A támogatás odaítéléséről - a szociális körülmények figyelembevételével - a települési önkormányzat képviselőtestülete dönt. 1995. május végén már több mint 222 ezer munkanélküli részesült ebben az ellátási formában. A jövedelem pótló támogatást kapott munkanélküliek területi eloszlását vizsgálva szembetűnő, hogy a regisztrált munkanélkülieken belül a támogatottak száma a legsúlyosabb munkaerőpiaci helyzetben lévő megyékben a legnagyobb.

A *területfejlesztési eszközrendszer* munkahelyteremtő, illetve munkahelymegőrző beruházásokhoz, termelő infrastrukturális beruházásokhoz, térségi jellegű válságkezelési, gazdaságfejlesztési programok kidolgozásához, munkahelyteremtéssel járó humán infrastruktúra-fejlesztésekhez, vállalkozásokat segítő üzletfejlesztő központok, inkubátorházak, innovációs és üzleti parkok beruházásaihoz, a közhasznú munkákkal összefüggő gépbeszerzéséhez, a nem mezőgazdasági célú racionális földhasznosítás megvalósítását szolgáló fejlesztésekhez, valamint a falusi idegenforgalom fejlesztését szolgáló beruházásokhoz nyújt (részbeni) nagyobb részt vissza nem térítendő támogatást. A szabályozás ilyen részletezettsége 1993 decemberétől érvényes. Kérdéses, hogy ettől az időponttól miért nem szünetelt, vagy alakult át a foglalkoztatási törvényben rögzített munkahelyteremtési támogatási forma, azaz miért nem igazodott a változó környezethez.

Mindkét politika szempontjából előremutatónak tűnik, hogy a társasági adótörvény módosításával az *adókedvezmények* rendszerének kialakításakor figyelembe vették a foglalkoztatási körzetek 1994. júniusi munkaerőpiaci helyzetéről rendelkezésre álló területi információkat. A gépbeszerzéseket ösztönző adókedvezményeket azoknak a térségeknek kívánják biztosítani, ahol a munkanélküliségi arány eléri, vagy meghaladja a tizenöt %-ot.

Központi programok

A központi *foglalkoztatási programok* keretében a rétegprogramok megvalósítására és a tartósan munkanélküliek foglalkoztatása esetén a munkába járással kapcsolatos utazási költség-térítés támogatására a legtöbb pénzforrást a legrosszabb munkaerőpiaci helyzetű megyék kapták.

Pályázati úton szintén elsősorban a válságtérségekbe tartozó megyék jutottak pótlólagos forrásokhoz a kistérségi fejlesztési programok, a szociális közhasznú munkavégzés, valamint a termőfölddel rendelkező munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatásával.

A térségi foglalkoztatási válsághelyzetek, illetve a tömeges létszámleépítésekből fakadó helyi társadalmi, politikai feszültségek elkerülését célozza a Foglalkoztatási Alapból elkülönített, a válsághelyzetek kezelését szolgáló ún. intervenciók keret.

Az intervenciók keret felhasználása során azonban a foglalkoztatáspolitikai nem egyedi, hanem iparági problémákkal került szembe, amelyeket természetesen nem lehet kizárólag foglalkoztatási szempontok alapján megítélni. Az iparági gondok a munkaügyi tárca eszközrendszerével eredményesen nem is kezelhetők.

A MüM 1994-ben egy milliárd Ft összeggel mintegy 12.500 munkahely megőrzését bértámogatással segítette. A keretből döntő részben Borsod-Abaúj-Zemplén, valamint Baranya megyei gazdálkodó szervezeteknek biztosított támogatást. Ezen kívül jelentős támogatást kapott egy-egy Nógrád, Heves és Szolnok megyei cég is.

A különböző megyéket, illetve térségeket érintő (Békés, Hajdú, Borsod, Nógrád, Szabolcs, Szolnok megye, Ózd, Alföld) jelenleg még hatályban lévő, valójában infrastruktúra-fejlesztést segítő un. *területi kormányhatározatok* nyomán a foglalkoztatási válsághelyzetek enyhítésében eddig kevés konkrét foglalkoztatást erősítő eredmény született. Célszerű lenne mielőbb kritikusan áttekinteni és felülvizsgálni az eddigi tapasztalatokat. (Ismereteink szerint a kormány éppen a közeljövőben tárgyal e korábbi - "túlzott" állami szerepvállalásra épülő - határozatok hatályon kívül helyezéséről.)

Válságtérségi programok

Kimondottan válságtérség *foglalkoztatási* gondjainak mérséklését célozták a borsodi acélipari reorganizációs program keretében a megyének munkahelyteremtésre (háromszázötven millió Ft) és bértámogatásra (100 millió Ft) a Foglalkoztatási Alap központi részéből biztosított keretek, amelyek döntő mértékben ez évben kerülnek felhasználásra, valamint a borsodi integrált szerkezet-átalakítási és reorganizációs programhoz kapcsolódó

környezetvédelmi, környezetrehabilitációs közhasznú foglalkoztatást elősegítő ez évi ötszáz millió Ft-os keretösszeg tervezett elkülönítése is.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye súlyos gazdasági, társadalmi problémáinak kezelése, felzárkóztatása és fejlesztése, valamint a borsodi acélipar reorganizációjának folytatása érdekében a kormány 1994 decemberében *átfogó kísérleti, válságkezelő stratégiai program* indítását célzó határozatot fogadott el, amelyek várhatóan a térség foglalkoztatási feszültségeinek mérséklését is segíteni fogják.

Az új típusú program alapvető célja, hogy a helyi kezdeményezőkészség az eddigieknél nagyobb ösztönzést kapjon annak érdekében, hogy az ott élők közös akaráttal és a helyi erőforrások mozgósításával egyre inkább képesek legyenek irányítani a gazdasági, az infrastrukturális, a szociális, a munkaerőpiaci, a környezetvédelmi stb. gondok megoldását.

Az önkormányzati válságkezelő program keretében a külföldi gazdasági segélyprogramok és a nem kormányzati pénzeszközök (pl. MVA) eddigieknél jóval koncentráltabb, hatékonyabb működtetése is szükséges lenne.

A kormány a négy éves kormányprogramban szereplő egyes feladatok végrehajtásához kapcsolódó *Intézkedési Tervben* Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére, valamint Csongrád megyében Kistelek térségére és Borsod megyében a dél-gömöri kistérségre átfogó gazdaságfejlesztési program elkészítését jelöli meg. Nem látjuk azonban az indokoltságát annak, hogy - az előző határozatok kritikai felülvizsgálatát megelőzően - miért éppen az említett térségeket szükség preferálni.

Kísérlet az alulról építhető programok támogatására

A megyéken belüli területi differenciák mérséklését, illetve az aktív foglalkoztatási eszközök alulról építkező programokhoz kapcsolódásának elősegítését célozta a Munkaügyi Minisztérium "*kistérségi foglalkoztatási programja*", amelynek lényegi tapasztalatait az alábbiakban mutatjuk be.

A MüM a programot elsőként 1993-ban hirdette meg, de akkor egyetlen pályázó sem kaphatott támogatást az e célra elkülönített központi keretösszegeből, lényegében azért, mert a beküldött negyvennégy pályázat nem felel meg a kiírásban foglaltaknak. A MüM

által alapított, már említett Országos Foglalkoztatási Alapítvány e programhoz szellemiségében kapcsolódó önálló pályázata, amely kistérségi programok kidolgozását támogatta, az időbeni egybeesés miatt nem tudta előkészíteni a központi foglalkoztatási program végrehajtását. Az Alapítványhoz beérkező programok (összesen 107, az ország területének mintegy felét lefedő, valamennyi megyéből érkező pályázat) természetesen többfélék voltak. Érkeztek általánosabb tervezetek (pl. amerikai térségfejlesztő program adaptálása), amelyek átfogó javaslatokat adtak a mezőgazdaság, az idegenforgalom, a kereskedelem és szolgáltatás területén megvalósítható projektumokra, s tartalmazták a beruházási költségeket, a foglalkoztatási igényt, az értékesítési és jövedelmi kilátásokat. A másik típus az alulról építkező, kisléptékű fejlesztési koncepció, mely nem tőkeigényes, kis- és családi vállalkozásokkal, közösség-szervezéssel, számtalan ötlettel törekedett a helyi foglalkoztatási feszültségek oldására, az életminőség javítására. A pályázók megfogalmazták, hogy a kistérségi programokat szükséges összehangolni a környező kistérségek kidolgozandó programjaival, melyek együttesen, de a kistérségekből kiindulón - a tágabb környezetbe illeszkedve - egyre nagyobb területi egységek összefüggő programját alkotják.

Az Alapítvány kuratóriuma végül negyven programot támogatott ötven millió Ft-tal. A pályázat egyik eredménye, hogy a - részben korábban - létrejött tizenhat önkormányzati településszövetség és tizenegy területfejlesztési társulás aktívan tovább dolgozik a térség fejlesztésén. (Fialovszky 1994)

Kétségtelen, hogy a MüM 1993. évi kistérségi foglalkoztatási programjának kudarcát elsősorban az okozta, hogy a pályázat meghirdetésének időpontjában valójában még nem voltak kidolgozott komplex kistérségi fejlesztési programok, amely mögött a helyi szereplők közötti együttműködés felismerésének hiánya áll. A helyi összefogás pedig kétségkívül az egyik kulcsa a közös cselekvésnek. (Kustán-Tóth 1993) 1994-ben számos előkészítő elemzés (MüM 1994, 1994a) elkészítése, illetve szakmai megvitatása után ismételten meghirdetésre került.

A pályázati felhívásra (MüM 1994b) tizenhat megyéből harmincnégy pályázat érkezett. Mindössze három megye (Nógrád, Vas, Veszprém) nem élt a pályázat benyújtásának lehető-

ségével. A kistérségi fejlesztési programok megvalósítási szándéka négyszáz települést érintett. A pályázók mintegy 1,8 Mrd Ft-ot igényeltek, a Munkaerőpiaci Bizottság a 400 M Ft-os keretösszezből 291 M Ft-ot ítélte oda, amelyet az 1995. évi váratlanul jelentősen szűkített keret elosztásakor - figyelemmel arra is, hogy várható a szerződéskötések meghiúsulása - 250 M Ft-os felhasználható keretet jelölt meg.

Az előzetes elemzés (MüM 1995) szerint a szerződéskötések vártnál kisebb száma - a programok gyenge előkészítettsége mellett - annak következménye, hogy azon önkormányzati vezetők egy része, akik a kistérségi fejlesztési programok kidolgozásában, illetve végrehajtásában érdekeltnek voltak, az önkormányzati választásokat követően nem maradtak helyükön, s a továbbiakban már nem kívánják megndezselni a programot.

A program céljának indokoltsága úgy véljük nem vitatható, azonban számos körülményt szükséges megemlíteni ahhoz, hogy a program megvalósításának nehézségeit - a fentebb említett momentumon túl is - vázolni tudjuk. Ezek az alábbiakban foghatók össze:

- A kistérségek közötti gazdasági-társadalmi különbségek csökkentése - amely különbségeknek csupán egyik, bár igen érzékeny vetülete a munkanélküliségi arányszám, illetve a foglalkoztatási gond jelentkezése - komplex, államhatalmi feladat, amelyben tehát éppen úgy szerepe van az Országgyűlésnek, a kormánynak, mint az érintett önkormányzatoknak. A foglalkoztatási programként induló akciónak fontos, de partikuláris szerep jut e feladatrendszerben, s nagy a valószínűsége a kudarcnak, éppen azért, mert szükségszerűen az okozat, s nem az ok felől közeledhet.

- Az akciók indítását, összehangolását a területi politika végezhetné el, amely azonban számos ellentmondással terhelt. (Bagó 1995) A probléma egyik gyökere talán ott van, hogy a politika meghatározása kétpólusú. Az önkormányzati törvény a területszervezési, s a településfejlesztési intézkedésekkel kapcsolatban ad jogosítványokat a belügyminiszternek, ugyanakkor a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter hatásköre a területi politika alakítása. A gyakorlat azt mutatja, hogy a tagolt jogosítványok inkább gyengítik, mint erősítik a politika működtetését.

- A KTM-nek elvileg lenne lehetősége átfogó, alulról építkező programok kialakítása

ösztönzésére - és akkor a MüM programja tudna mire építkezni -, azonban a tárca kezelésében lévő Területfejlesztési Alap felhasználásáról kapott információk is azt mutatják, hogy az említett lehetőség ellenére sem tartja számon e támogatási formát.

- Ugyancsak az alulról építkezés ellen hat, hogy nincs kidolgozva az országos és helyi tervezés viszonya. (Nyilván ennek egyik oka az előző "tervgazdasági" rendszer tagadása is.) Ennek következtében nem jöhettek létre - mert még át sem gondolták őket - azok a "koordinációs mechanizmusok", amelyek integrálhatják az önkormányzati, ágazati, regionális és kormányzati érdekeket.

- Ehhez kapcsolódó tartós probléma, hogy az egyes megyéknek nincs térségigazdaságfejlesztési koncepciója, így a munkaügyi tanácsok, illetve a központok nem is tudnak "mihez képest" kialakítani olyan rövid, illetve hosszabb távú megyei foglalkoztatási programokat, amelyek elkészítése pedig - a foglalkoztatási törvény egyik elvárása szerint - feladatuk lenne.

- A kistérségi fejlesztési programok elkészítése szoros együttműködést kíván az önkormányzatoktól, aminek ma még valószínűleg nincsenek meg a feltételei. Ezt igazolja az is, hogy például Pécs-Komló körzetének kormányzati fejlesztési programja szerint az érintett önkormányzatoknak átfogó emberierőforrás-fejlesztési programot kell kidolgozniuk. Az érintettek a munkát nem kezdték meg. Egy helyi intézmény, a Baranya megyei Tankerület Oktatási Központja azonban - talán érezvén egy ilyen típusú megyei terv elkészítésének szükségességét - elkezdte a munkát. Sajnos nincs információnk arról, hogy az önkormányzatok - az önkormányzati törvény alapján létrehozható társulások formájaként - mennyi és milyen típusú hatósági igazgatási társulást, illetve intézmény-irányító társulást, esetleg közös képviselőtestületet, vagy éppen körjegyzőséget hoztak létre. Mint ahogy már az előzőekben megfogalmaztuk, éppen az ilyen típusú, konkrét érdekalapú együttműködések jelenthetik azokat a lépcsőket, amelyek révén - előbb-utóbb - el lehet jutni az átfogóbb, s távlatibb érdekek összehangolásához, illetve közös elfogadásához, esetleg megfogalmazásához.

- Ugyancsak hosszabb távú feladat a foglalkoztatáspolitikai területi diszkriminációjának felszámolása. Átfogó kutatás, illetve az aktív

foglalkoztatáspolitikai eszközök működésének megyei szint alatti, azaz kistérségi (illetve foglalkoztatási körzetekre vonatkozó) rendszeres adatszolgáltatás hiányában sajnos csak részleges információink, illetve hipotézisünk van arról, hogy a Foglalkoztatási Alap megyén belüli felhasználása során hátrányban vannak a megyén belüli munkanélküliek közül azok, akik a megye központjától, illetve a kirendeltségektől távolabb élnek. Ez természetesen összefügg azzal is, hogy a megyei munkaügyi tanácsok, illetve a munkaügyi központok "eszköz-, és pénzcetrikusan", s nem térségi, vagy rétegprobléma érzékenyen döntenek, illetve nem fűződik fel az eszközhasználat a helyi foglalkoztatás-, tágabban pedig a gazdaság- és társadalompolitikára. A probléma oldását technikailag a kiépítendő kistérségi adatszolgáltatási rendszer, tartalmilag (és távlatilag) a helyi gazdaság-, és társadalompolitikai koncepcióhoz, tervhez illeszkedés jelenté.

Finanszírozási rendszerek

Az *aktív foglalkoztatási eszközök* finanszírozása a Foglalkoztatási Alapból történik. Az Alap felosztásáról érdekegyeztetési fórum, a Munkaerőpiaci Bizottság dönt. A pénzeszközök döntő hányada - a regisztrált munkanélküliek arányában - a megyei munkaügyi tanácsokhoz kerül, a helyi felhasználás irányáról és arányáról a testület dönt. A *passzív foglalkoztatási eszközöket* a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja finanszírozza, a felhasználás a munkanélküli ellátásra jogosultak járandóságai szerint történik, így az követi a munkanélkülség területi különbségeit.

A *területfejlesztési eszközök* működtetésére a Területfejlesztési Alap szolgál. Az alap munkahelyteremtést szolgáló hányadáról a minisztériumok, és az országos, valamint a területileg illetékes gazdasági kamarák által kijelölt képviselők közül s az alapkezelést végző Állami Fejlesztési Intézet képviselőjéből álló bizottság javaslatára a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben dönt. Problémát jelent, hogy az Alap kezeléséhez szükséges költségeket és a területfejlesztés kutatásfejlesztési feladatainak ellátáshoz adható támogatásokat nem véleményezi az említett bizottság, azaz a döntési rendszer megosztott.

Külföldi kapcsolatok és segítségnyújtás

Az Európai Unió a LEDA program keretében a helyi *foglalkoztatás fejlesztésének* elősegítéséhez dolgoz ki elgondolásokat és szakmai tanácsadást biztosít a helyi szervezetek részére. A LEDA olyan hanyatló ipari, nagyvárosi és falusi térségekben tevékenykedik, ahol a munkanélküliség aránya magas. Támogatja és figyelemmel kíséri a helyi munkahelyteremtő projektumok megvalósulását a kísérleti térségekben. A Munkaügyi Minisztérium a LEDA programokon, szemináriumokon részt vesz, a nemzetközi tapasztalatokat hasznosítja.

A magyar-angol együttműködés keretében a kistérségi foglalkoztatási válságkezelés angol módszerének hazai adaptálását, a tanácsadó feladatok elvégzésére alkalmas szakemberek képzését, valamint az adott térségre vonatkozó válságkezelési akcióterv elkészítését célozta a Kunszentmiklós térségében megvalósult program, amelynek tapasztalatairól azonban még nem készült átfogó elemzés.

A magyar-amerikai szakmai együttműködés keretében a vállalati létszámleépítést "gyors reagálás" módszerrel menedzselő, az OMK irányításával működő program Martfűn (Jász-Nagykun-Szolnok), Almásfüzitőn (Komárom-Esztergom), Komlón (Baranya), valamint a későbbiekben Borsodban teszi lehetővé, hogy a MüM bevált módszert adaptálja a helyi foglalkoztatási válsághelyzetek oldására.

A *területfejlesztés* aktivitásai keretében a borsodi régió integrált szerkezetátalakítási programjában a KTM által megbízott - nemzetközi tapasztalatokkal rendelkező - holland CERRM cég is részt vesz. A PHARE által támogatott térségi válságkezelési stratégia kidolgozása tárcaközi bizottság irányításával, folyamatos konzultációval történik.

Emellett természetesen számos olyan térségi fejlesztési elgondolás, koncepció, gazdaságfejlesztési tanulmány készült, amelyek az érintett önkormányzatok fejlesztési programjainak megvalósítását segítik. Elsősorban osztrák gazdaságfejlesztéssel foglalkozó cégek vállalták (Szabolcsban angol cég is), hogy egy-egy megyére fejlesztési stratégiát dolgozzanak ki. Eddig Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét érintően készültek középtávú gazdaságfejlesztést megalapozó koncepcionális tanulmányok, amelyek sajnos a finanszírozási lehetőségek és a helyi közreműködők bevoná-

sa nélkül nem realizálhatók. E programokról, segítségnyújtásról szükséges lenne mielőbb információbázist kialakítani annak érdekében, hogy a kormányzati és térségi szereplők megismerhessék a projektumokban megfogalmazott fejlesztési elgondolásokat. A következő lépcső pedig az együttműködés, a koordináció megteremtése.

Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a részpolitikák célkitűzései különböző szintű dokumentumokba vannak foglalva, amelyek közös jellemzője, hogy számonkérésük közvetlenül csak nehezen megvalósítható, illetve nem teljesítésük "csak" politikai úton szankcionálható. (Megjegyezzük, hogy még ez évben a foglalkoztatáspolitikai is felsőbb szintű döntést kér majd 1996. évi irányai elfogadásáról.) Tartalmilag a *célkitűzések szintjén kölcsönösen megvalósul a másik politikai terület prioritásainak figyelembevétel a célok kapcsolódása és harmóniája.*

Ugyanerről nem beszélhetünk a jogi szabályozás esetében. A foglalkoztatás területét a vonatkozó törvény általában szabályozza, míg a területfejlesztésben várat magára a törvény megszületése. E felsőszintű jogi szabályozás megalkotása után várható csak a két terület közötti átfogó, intenzívebb koordináció. Az intézményrendszerek együttműködése a területfejlesztés intézményrendszerének hiányai, illetve az önkormányzatok érdekképviseleti szerveződése kialakulatlansága miatt felemás. Az eszközrendszeren belül a munkahelyteremtés támogatása voltaképpen kettős, s mivel azok nem épülnek egymásra, fontos lenne a foglalkoztatáspolitikai visszavonulása ezen a területen. Megjegyezzük, hogy a foglalkoztatáspolitikában bevált közhasznú munkavégzés működtetéséhez a területi politikának nemcsak a munkákkal összefüggő gépbeszerzéseket, hanem a dologi költségeket is szükséges lenne támogatni éppen a helyi fejlesztések megvalósítása érdekében. A foglalkoztatáspolitikai a finanszírozást illetően döntően decentralizáltan működik, a területi politikának is sürgősen követnie kellene ezt a modellt, éppen az eszközrendszer helyi összefésülése érdekében. A helyi fejlesztést alulról meghatározó, a helyi erőforrások összekapcsolódásán alapuló kistérségi fejlesztési programok támogatását a decentralizált döntési modell jobban

segítené. Az egyre szerteágazóbb külföldi kapcsolatok hatékonyabb mozgósítása érdekében az azokról történő kölcsönös információátadás szükséges. A kapcsolatokat természetesen alapvetően a (külpolitikával egyeztetett) területi politikának kellene rendszereznie és vezérelnie.

IRODALOM

Aradi Mária: Munkanélküliség Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. Társadalmi Szemle, 1995. 2. sz.

Bagó József: Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer továbbfejlesztésének néhány időszerű kérdéséről. Humánpolitikai Szemle, 1992. 9-10. sz.

Bagó József: A területi politika kérdőjelei. Humánpolitikai Szemle, 1995/3.

Bagó József-Pető Sándor: Hogyan tovább a térségi foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésében. Humánpolitikai Szemle, 1994. 1-3. sz.

Csoba Judit-Farkas Attila: A munkaerőpiacról tartósan kiszoruló körében végzett önkormányzati munka. Munkaügyi Szemle, 1994. 12. sz.

Fialovszky Béla: Az Országos Foglalkoztatási Alapítvány kistérségi programja. Munkaügyi Szemle 1994. 11. sz.

Kustán Gyula-Tóth Ferenc: Kistérségi foglalkoztatási program. Munkaügyi Szemle, 1993. 4. sz.

Javaslatok a kistérségikomplex fejlesztési programok előkészítésére és megszervezésére. MüM, Kézirat 1994. január 27.

Tájékoztató a kistérségi komplex fejlesztési programok előkészítésével kapcsolatosan megtartott szakmai konzultációk legfontosabb döntési pontjairól. MüM, Kézirat, [a] 1994. február 18.

Útmutató a megyei munkaügyi központok részére a kistérségi komplex fejlesztési programok foglalkoztatási komponensei támogatását célzó központi foglalkoztatási programmal kapcsolatos teendők elvégzéséhez. MüM, Kézirat, [b] 1994. április 27.

Tájékoztató a foglalkoztatáspolitikai területi prioritásainak érvényesítéséről. MüM, Kézirat, 1995. február 23.

A Munkaerőpiaci Bizottság irányelvei a Foglalkoztatási Alap 1995. évi felhasználásához. MüM, Kézirat, [a] 1995. március

Timár János: A hazai munkanélküliség jellemzői és kezelése a nemzetközi tapasztalatok fényében. Külügy, 1993. 1. sz.

KŐSZEGHY Attila

„ÁRTATLAN” AXIÓMÁK

EU-elvek a hazai területi tervezés kelléktárában

Kormányzatunk egyértelműen azon stratégiai elvek mellett áll, amelyeket az Európai Unió a térségi fejlesztési programok kimunkálása során a nyolcvanas évek második felétől érvényesíteni javasol. A tanulmány írója kísérletet tesz annak érzékeltetésére, hogy az elvek, amelyek deklaráltnak értékteremtő társadalmi törekvések erősítői, lényegük szerint politikai-gazdasági hatalmi érdekek érvényesítői. A logikai kapcsolódásokat elemezve észrevételezi, hogy a már-már axiómaként megjelenő alapelvek - a partnerség, a szubszidiaritás, az addíció, a programozás és a koncentráció elve - közül az utóbbi, amelyet ötödik axiómaként aposztrofál, erőteljesen politikai színezetű, a többi elv érvényesítését korlátozó karakterű. Ez utóbbi elvnek az EU-programokban megjelenő kiemelt pozíciója és a szubszidiaritás elv más "síkra" terelése szerző szerint a deklarált alapelvek korántsem demokratikus "árnyékelveit" hozza felszínre. A várható következményeket tekintetbe véve, de a hazai sajátosságok figyelembevételével is, indokoltnak ítéli az EU-elvek honosítási módjának újragondolását.

Az EU regionális politikája keretében a regionalizmus új stratégiai elveinek kiépülése közel évtizedes múltat tekinthet vissza. A tervezési és végrehajtási módszerek alakítását meghatározó elgondolások, elvek logikai konzisztenciája elemzésének időszerűséget közeli hazai törvényesítésük ad. Nem mindegy, hogy e törvényesítés során a stratégiai elvek kínálatából melyek kapnak prioritást, illetve az elvek készlete és logikai rendszerük tekintetével lesz-e a hazai adottságokra, lehetőségekre. Válaszra vár a kérdés, az EU regionális politika csupán a gazdasági szerkezet átalakítására koncentrálna? Nincs-e politikának vonzó jövőképe, a társadalmi koherencia vagy magasrendű szellemi értékek erősítésére hangolt tervezési bölcsessége? A tudománytermelés várható dominanciája figyelembevételének van-e nyoma az elmaradott régiók átforgalmazására vonatkozó elképzelésekben? Ha nincs, az úgy is értelmezhető, hogy az elmaradott térségek számára ajánlott fejlődési keretek a tudománytermelők cselédségi alagsorát kínálják.

Egy ilyen esélyeket kínáló regionális politika vesztesei számára lényeges olyan garanciák elérése, amelyek hátrányait mérsékelhetik. E garanciák csak akkor érnek valamit, ha tör-

vényesítve vannak, a jogi gyakorlat számára használhatók, és megszegésük kellő súllyal szankcionálható. Természetesen cseppet sem mindegy az sem, hogy milyen módon értelmezhetőek az elvek, amelyek érvényesülésére a biztosítékok kívánatosak, s hogy miképpen értelmezik őket ténylegesen.

A hazai adaptálásra váró EU-stratégiai elvek - partnerség elve, szubszidiaritás elve, addíció elve, programozás és koncentráció elve - szokásos - pl. a kormány modernizációs programjának vitaanyagában szereplő - értelmezésére nem térünk ki. A stratégiai elvek e megnevezés mellett eljárási módokként, illetve szabályozási elvekként is előfordulnak a hazai szaknyelvben.

A szemügyre vett, általunk időzójelenen ártatlan axiómáknak nevezett - mert a hazai területi politikában szinte kétségbevonhatatlanként, végülként megjelenített és fenntartások nélkül előnyösnek vélt - stratégiai elvek azonban ugyanannak a tervezési folyamatnak különböző nézeteire vonatkoznak.

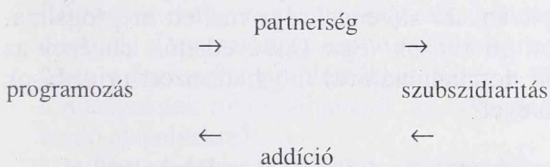
Logikai viszonyaikat elemezve egyes elemeik között felmerülhetnek a matematikai axiómák értelmében véve a függetlenség, az ellentétesség kizárása, a teljesség, illetve adott értelmezési tartományban a hibátlanság követelményei. Mégis,

e matematikai vonatkozásokra szerencsésebb csupán képletes értelemben utalni.

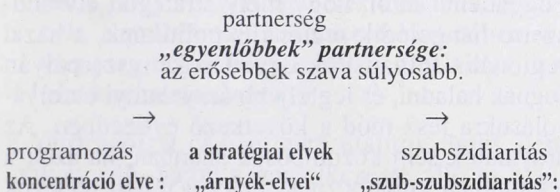
A döntések érvényességének, az *ellentmondások feloldásának sajátos terepét* a törvényesített, így a hatalmi végső szó helyét biztosító partnerségi viszonyok adják. A problémáktól érintetteknek a költséges és a helyi energiákat lefokozó külső beavatkozásokkal szemben a *függetlenség lehető legnagyobb fokát* ígéri a szubsziaritás elv. A kormányzat számára a teherválalási kötelezettség alóli részleges megszabadulást jelentő „adok valamit, adj még-annyt” addíciós elv a lehető *legteljesebb forrás- és szereplőmozgósításként* kaphat kedvező megítélést. A programozás az eredményesség pontosabb előrelátására, a *tévedések minimalizására* irányul. A tervezett műveletek környezetük folyamatrendszerébe ágyazottan jelennek meg.

A négy egymáshoz logikailag szorosan kapcsolódó elv érvényesülése azonban kétséges, ha színre lép az ötödik, a koncentráció elve.

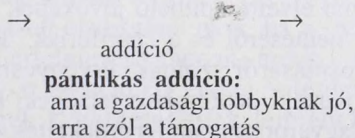
A négy stratégiai elv logikai láncja az alábbi módon rajzolható meg:



Amiképp a programozás közelében feltűnik a koncentráció elv, úgy a lánc többi tagja árnyékában is jelen vannak kevésbé szalonképes, elhallgatott elvek:



nem a rászorultabb, hanem az eredményesebb kap támogatást, illetve az látszhat eléggé eredményesnek, akit támogatnak



A stratégiai elvek és politikai „felhangjaik” jelzett kapcsolódási módja, iránya működési jellegükből eredeztethető.

Jóllehet hangsúlyozzuk a partnerségi viszonyok kiemelkedő jelentőségét, ez nem jelentheti

azt, hogy a logikai kapcsolódásoknak itt kezdő- és végpontjai lennének. Csupán arra utal, hogy a láncon belül a területpolitika eszköztárával e „pont” befolyásolható a legnagyobb mértékben, más vonatkozásokban a politikai ráhatás közvetettebb.

A láncjellegű kapcsolatokra utaló mozzanatok tekintsük át a négy stratégiai elv jellemző egymásutániségában.

• A partnerségi elv tekintetében:

Ha nincs programozás, hiábavaló a döntéshozók kompromisszumkészsége. Nincs megvitatható tárgyuk. Folyamatok képébe nem illesztett, a hatékonyság és a források elemzését nélkülöző akciókat lehet támogatni, de nem racionális döntések alapján. Az erősebbek, az „egyenlőbbek” egyenlősége ez esetben korlátozó érvek nélkül érvényesül.

• A szubsziaritás elv vonatkozásában:

A szubsziaritás valósága szorosan kötődik a partnerségi viszonyok alakulásához. Látszólag a problémák jellege szabja meg, hol várható kezelésük helye, szintje. De eleve nem, vagy csak igen súlyos esetben válik aktuálissá magasabb szinten az a problémakör, amely helyi forrásból nem kezelhető, illetve nincs kilátás a megoldás finanszírozásának támogatására. Nem az addíció-elv érvényesítése kapcsán dől el, hogy melyek a támogatandó programok, hanem a partnerségi viszonyok keretében. De kétségtelen, hogy amint bizonyos döntési helyek a partnerségi körökben elfogadottakká váltak, e helyeken a partnerségi körök szándékaitól némiképp eltérő jellegű programok figyelembevétele is lehetségesé válik. Az alsóbb döntési szintek eszközei e figyelembevétel elérésére árukapcsolás jellegűek.

• Az addíció elve tekintetében:

A támogatandó programok körét csak szűkítheti az addíció gyakorlata. A programok forrásigénye sokszorosa a reálisnak. A partnerségi megállapodások nem centizgetik a reális lehetőségeket. Éppen az a kompromisszumkötés egyik alapja, hogy kölcsönösen elfogadnak programokat, annak kockázatát vállalva, hogy azok némelyike elvérzik, de legalább nem e partneri viszony keretében. Valójában a programok nagy hányada nem finanszírozható.

Az addíció érvényesítése nem racionális az eredményesség szempontjából, de az a realitások figyelembevétele nézőszögéből, mivel kiváló eszköz a támogatottak körének szűkítésére. Az addíciós elv kapcsán megfogalmazható, hogy

ahol a program kisebb hányadára igényelnek támogatást, tehát nagyobb az önerő, ott illő támogatni. Ez a rostálási elv számos későbbi drágábban megoldható probléma várható megjelenését valószínűsíti, ami megkérdőjelezi használhatóságát.

Az addíciós elv a legrászorultabbak - ebből eredően gyakran saját erő nélküliek - kiszorításának leghatékonyabb eszköze.

Az addíció a támogatottak saját forrásainak bekapcsolásából eredően pazarlás-csökkentő lehet és a térségi programokban mozgósítható forrásokat növelheti. E vonatkozások kiemelése azonban eltakarja azokat a mozzanatokat, amelyek a többi stratégiai elvhez való kötődéseit jelzik. Különösen így van ez a programozáshoz való viszonyában. Köznapi értelemben a forrásokkal való bajlódást megelőzi a költsékes program elkészítése. Az addíciós akciók köre azonban távolról sem kész programok alapján, hanem elsősorban a területi tervezés partnerségi körében felmerült érdekek tekintetbevételével van meghatározva.

• A programozás kapcsolódásai:

A programozás előfeltétele, hogy legyenek döntéshozók, de az is, hogy ne legyen vitatott, mely döntéshozó szint számára szól a program. Ha gyengén érvényesül a szubszidiaritás elve, a programozás úgymond átfogóbb, valójában formális lesz. A tervezhető források realitása az addíciós művelet létezésétől és a megcélzott támogatások elérésének kiszámíthatóságától függ. Az addíciós elv érvényesülési módja kiolvasható a pántlikázási szokásokból, ha mégannyira is nem elszigetelt projektumok, hanem programok finanszírozása a deklarált törekvés. Bemérhető, mely gazdasági körök fogják érdekeiket érvényesíteni. Csakhogy ezzel megnő a koncentrációelv szerepe a döntési folyamatban. Ez az elv kínálja a legkevésbé megfogható, kényelmes hivatkozási alapot a racionális programozás rovására.

Bár az addíció elve kapcsán említettük, hogy ott a támogatni kívánt programok köre meg van határozva, és a kitűzhető témák a partnerségi körökben körvonalazódnak, hajlamosak vagyunk azt gondolni, hogy a favorizált témakörök a partnerségi konstrukció és a programozási rendszer közvetlen kapcsolatán át kerülnek az addíciós gyakorlatba.

Az addíciós szokások valóban befolyásolják, hogy melyek iránt mutat a programozás érdeklődést. Meghatározóbb a partnerségi kör viszonyulása a térségek alkalmasságára vonatkozó vizsgálatokhoz, a térinformatikai megalapozású valóságképhez.

Anélkül, hogy a stratégiai elvek értelmezési útjaiban, figyelembevételük módozatainak elemzésében elmélyednénk, jelezzük, hogy az elvek önkényes használatára jelentős teret enged némely alapvető kérdés megválaszolatlansága. Néhány ezek közül: hol húzható meg azon problémák határa, amelyek már nem kaphatnak figyelmet, nem kívánatos körük komplex programokat fogalmazni, megoldásuk során nem lehetnek támogatási témák. Hogyan válnak el a foglalkoztatási és környezetjobbító térségi fejlesztési akciók a termelő-szolgáltató akcióktól? Kizárhatók-e a támogatandók köréből a nagyobb távon nyereségesnek ígérkező „tudástermelő” programok? Lehet-e közmegegyezés a tekintetben, hogy a partnerségi szerveződések mely résztvevői köre ad esélyt a hatalmi és gazdasági elit szemponjain kívül eső szempontok kellő érvényesítésére? Hogyan lehet elérni, hogy a kormányzat ne tekintse magát illetékesnek a támogatandó programok megjelölésében, illetve hogyan alakulhat ki a partnerségi viszonyok olyan váltórendszere, ahol a politikai-gazdasági elit nyilvánvaló alárendeltsége mellett megfogalmazott prioritások végre összevethetők lennének az elit dominanciájával meghatározott prioritások körével?

Az adaptálásra javasolt stratégiai elvek a hazai területi egyenlőtlenségek vesztesei nézőszögéből

Függetlenül attól, hogy mely stratégiai elvrendszerre hangolódik regionális politikánk, a hazai regionális folyamatok egyetlen kényszerpályán fognak haladni, és legfeljebb árnyaltnyi befolyásolásukra lesz mód a következő évtizedben. Az árnyalatok sem közömbösek azonban, ha azok a tekintetben különböznek, hogy a fejlett térségek valamelyest magukkal húzzák a fejletlenekeket, avagy az utóbbiak további hanyatlását elfogadható áldozatnak tartják a fejlettebbek visszaesésének elkerülésére.

Ha a nyugateurópai regionalizmus aktuális stratégiai elveire építhető jövőképek a fejlett térségek mentéséről és a „perifériák” leépülésének állandósulásáról szólnak, érvényesítésükben az országársznyi depressziós térségek, az Alföld és Dél-Magyarország aligha érdekeltek.

A hazai egyenlőtlenségek olyan mértékűek, hogy nincs az a magyarázat, amely a hátrányokat nem mérhető pozitív tényezőkkel képes lenne eliminálni. A környezettel való gazdálkodás és az önfenntartó fejlődés elve ugyanerre tesz kísérletet az Európai Unió magyarázatkészletében is,

de hazai térségekben aligha válhatnak vígasz-programok eszmei alapjává, mivel a depressziós térségekben e programok szervezésének nincs helyi szellemi bázisa, a helyel-közzel előforduló képzések reménytelenül közhelyek körül keríngenek, a térségi szakértők importja pedig azok helyismeret híján vélelmezett alkalmatlansága és drágasága miatt fel sem vehető. Ilyen súlyú és a nyugateurópai intézményesülés, valamint az *érdekvérvényesítések hálózata tekintetében igen kezdetleges hazai viszonyok között a regionális problémák kezelhetők-e az EU stratégiai elvei alapján?*

Különösen a teljes körű adaptálhatóság tekintetében tamáskodva néhány sarkalatos kérdést meg kell fogalmaznunk:

- Valóban a deklarált célok irányába orientál az alapelvek együttes érvényesítése? Milyen fokú változások ellenére, milyen időtávon alkalmazhatók az elvek?
- Átugorható-e a nyugateurópai előtapasztalatok időszaka? Elfogadva, hogy hazai viszonyaink igencsak eltérőek a nyugateurópaiaktól, állíthatjuk-e, hogy a regionális problémák esetében a különbségeknek nincs kihatásuk az érvényesítendő alapelvekre?
- Logikus rendszert alkotnak-e az alapvetőnek tartott elvek? A logikai problémáknak milyen következményei valószínűsíthetők?
- Kutatások, elemzések adnak-e arra biztosítékot, hogy a favorizált elvek a leglényegesebbek, a problémák kezelése tekintetében viszonylag teljes körűek, tehát nincs más, hasonlóan fontos alapelv?

E kérdéssorral csupán arra utalunk, hogy nem nyilvánvaló, vajon a rendelkezésre álló és ajánlott, sőt, törvényalapozó stratégiai elvek - a partnerség, szubszidiaritás, addíció, programozás és koncentráció - nélkülözhetetlen vagy inkább politikailag kondicionált eszközei-e a problémák enyhítésére irányuló törekvéseknek. A területi egyenlőtlenség vesztés térségei nézőszögéből aggodalomra az ad elsősorban okot, ha a stratégiai elvek olyan értelmezést kapnak, mintha a partnerségi vagy az addíció elv érvényesítésére képtelen térségek kezelhetetlenek lennének. Az, hogy megalapozatlanul előállítjuk „a gyermekét vagy az anyját mentsük“ dilemmát, önmagában nem tűnik szóra érdemes mozzanatnak. De a stratégiai alapelvek egyike, a koncentráció elve kimondja a kimondhatatlant. Módszerré nyilvánítja azt a lépést, amely logikán kívüli, előre

tervezhetetlen. A „pusztuljon a gyengébb” nem éppen felvállalható regionális politikai elv. De nincs nagy kockázat a programozott magárahagyásban, hiszen az érdekhangoztatásra gyengébbet áldozzuk fel.

Az ötödik axióma - a területi tervezésbe tévedt politika

A területi politika, mint minden politika, hatalomintencionált. Törvényesít, érdekeket érvényesít, intézményes döntési lehetőségeket birtokol, bizonyos társadalmi-gazdasági-területi formációk viselkedését befolyásolja.

A területi tervezés a politika által magasztalható-megtaposható döntési nyersanyagokat szállít. Folyamatosan felvet az éppen érvényesülőltől eltérő változatokat. Bármennyire kreatív, dominánsan törvényalkalmazó. Jövőképe végrehajtói nézőszögű kép.

A regionális folyamatok alakításának jelenkori már-már imamalom-alapelvei olyanok, amelyek alkalmazása során a politikai hatalom önkorlátozónak, a döntéshozatalnál pedig visszahúzódónak mutatkozik. Mintha az őt szolgáló igazgatási gépezet problémaexponálása és döntésbefolyásolása mellett-helyett a piac és a civil társadalom szereplői bevonásával meghatározóan a közjó érvényesítőinek adna nagyobb döntési szerepkört. Nehéz megítélni, hogy ha a nyugateurópai decentralizációs folyamatok nem a centralizált területi politikához köthető nagyobb pazarlások elkerülésére, nem is a források szűkösségére vezethetők vissza, akkor milyen más feszültségekből eredeztethető szorgalmazásuk, semmint a döntésekből és a források megszerzéséből kirekesztett jelentős politikai, igazgatási, egyben gyakran gazdasági szereplők elégedetlenségeinek túl nagy számából. A területfejlesztési források EU-beli radikális növekedése láttán nehéz nem gondolni arra, hogy csak e növelés mellett lehetett a főkoordinátorok rendelkezésére álló források nagyságának korlátozása nélkül decentralizálni.

Ilyen nézőszöggel a partnerség elve a különféle rangú és egyenrangú döntéshozók közötti kompromisszum-kötés törvényi kényszer nélküli lehetőségét és e forma fontosságát sugallja. Az érdek-összefonódások legális köntöse nem praktikus, ha túl áttetsző. Amikor a szubszidiaritás elve értelmében a problémák felmerülései helyére kerül a döntéshozás, az érdekcsoportok kiszámíthatatlan keveredésének elkerülése nem lesz mellékes fejlemény.

Az addíció elve értelmében a térségi saját források mértékében kiegészítőként működnek a központi források. Az addícióelv pazarlástól mondott, valójában helyi forrásokat kisorsoló, zsarolástechnikai műveleteket igazol. A területpolitika jelenlétét jelzi, hogy annak illetékességi körébe tartozik az addíciós kormányzati források meghatározása. E politikai jelenlét nem szolgálhat arra, hogy bizonyos hatalmi tényezőknek prioritásokat adó mozgásteret biztosítson, nem ad alapot kivételezésre.

A területi folyamatok körében a programozás a bonyolult rendszerek kezelésének racionális útja. Komplex fejlesztési programot igényel, a forrásbiztosítást és ütemezést is tervesítve. Jóllehet a programozás nem létezhet bizonyos prioritások és forráslehetőségek tisztázása nélkül, a programozás a területi politika döntéshozói helyett nem dönt e vonatkozásokban.

A partnerség, a szubszidiaritás, az addíció és a programozás elvek érvényesülési módjainak, megvalósulási fokozatainak és határainak felrajzolása a területi tervezés illetékességi körébe tartozik. A négy elv megkomponált kiemelése az értékek univerzumából még szintén tervezés. Kompozíciójuk favorizálása, a tervezés egyes mozzanatainak a döntéshozói érdekek szerint történő kezelése - már politika.

Az ötödik alapelv, a koncentráció elve valósággal letörli a színről a többi elvet. Jogalapot ad azoknak a forrásoknak, tetszés szerinti átrendezésére, amelyek kezelésére, felhasználására a négy másik megközelítés elegendőnek látszik.

A forrásfelhasználás más érvelésekből kialakult arányainak, sorrendjének átstrukturálására a maximális haszon megkövetelése ad alapot. A minél nagyobb eredmény elvárása aligha kifogásolható. De egy olyan gumi-elv, amely homályban hagyja, hogy az eredményesség elsősorban pénzügyi-gazdasági szempontól értendő, egyben menveivel a kevésbé gazdaságos akciók átideologizálására. Ezek akár a társadalmi kohézió erősítőiként, de bármi más érveléssel is dicséretessé minősülhetnek.

A koncentráció támogatás és a "dekoncentráció" mellőzés-elhanyagolás kéz a kézben jár. Természetesen ez utóbbi az elhallgatott mozzanatok közé kerül.

A koncentráció elve kétélű politikai elv, kakukkfőka a területi tervezés elvei között.

Nemcsak a programozás elvét terhelheti politikai kolonc. A partnerségi elvek kapcsán diplomatikus megfogalmazással előadható az egyenlőbbek egyenlőségének elve, a súlyozott partnerség elve. A résztvevők kompromisszum-teljesít-

ménye nem mérhető, de jól érzékelhető hátrányok formájában jelenik meg, ha a gyengébbek számára kötelező kompromisszumot az erősebbekkel nem kötik meg. A jelző nélküli partnerségi elvnél erősebb elv lehet az erővel arányos partnerség, az egyenlőbbek egyenlőségének elve.

A szubszidiaritás elve úgy „finomítható”, hogy amennyiben az egyes problémák felmerülési helyein kívül létezik olyan döntési szint, ahol nem csupán egy-egy probléma vetődik fel, így a helyi problémák együttesükben, arányosabban megmutatkoznak, a közös törvényszerűségek kiemelkednek, hadd kapjon szerepet a „felsőbb felmerülés” elve, a szub-szubszidiaritás elv.

A területi tervezés stratégiai elveinek mindegyike vonatkozásában előtörhetnek dominánsan politikai elvek. Ha a területi tervezési elvek a politikai elvekkel ilyen módon keverednek, mind a hatalommal döntés mind a konszenzussal döntés szélsőségei realitássá válhatnak. Mindkét véglet éppen a politika tárgyát, a területi tervezést mossa szét, értelmetlenné téve intézményesítését, eljárásainak cizellálását egyaránt.

Világossá kell válnia, hol a tervezés és hol a politika határa. A politika nem gyártja stratégiai tervezési elveknek, hanem a rendelkezésre álló választékhöz való viszonyulások megfogalmazója és érvényesítője. Ilyen módon a stratégiai elvek bizonyos csoportosításai ugyan a politika illetékességi körében ugyan megjelennek, de csak mint felvállalt, hatalommal megerősített *tervezési termékek*. A területi tervezés ilyen értelemben tárgya, témája a területi politikának.

A területi tervezés „ártatlan” axiómái, mint komplex problémák megoldását ígérő stratégiai elvek

A bonyolult problémák megoldására javasolt eljárások, programok és alkalmazási feltételeik regionális tervezésre vonatkoztatása rávilágíthat a politikai és tervezési alapelvek kapcsolatára, de segíthet felvázolni az elveket értelemező környezet alapvető vonásait is.

A komplex problémákkal kapcsolatos döntéshozatalnak elkerülhetetlen lépése a drasztikus leegyszerűsítés. Két módon látszik elérhetőnek. Egyfelől azzal az előfeltevéssel, hogy a jövőbeli stratégiák közül csak a jelenlegitől kismértékben eltérőek reálisak, így a változók következményeinek elemzése-értelemezése elvégezhető. Másfelől megengedjük, hogy figyelmen kívül maradjanak a választott stratégiák bizonyos esetleges, véletlenszerű következményei.

Megállás nélkül születnek az újabb stratégiák és alakulnak át a régié, a kívánatos célok szintűgy. A törekvések és célok állandó átalakulásának létét tudomásul véve, a rendelkezésre álló (pl. társadalmi tűrőképességi) időn belüli részleges megoldások elérésére is elkerülhetetlenek a kezelhetővé egyszerűsítő lépések.

Abból az elgondolásból eredően, hogy lehetséges minden fontos tényező racionális számításba vétele és az adott bonyolult probléma ezen az alapon gyakorlatilag végleges megoldást nyerni, valamint megfelelve a tudományos igényesség normáinak, ma még illő mindenre kiterjedő elemzéseket gyártani, ezek alapján jól körülhatárolt célokat állítani, majd egzakt meghatározást adni azokról az eszközökről, amelyekkel e célokat a legmegfelelőbb módon el lehet érni. Ha pedig az elemzések látnivalóan nem teljes körűek, szerencsés a következtetéseket a semmitmondásig redukálni.

A nyolcvanas évektől a területi tervezés gyakorlatában teret nyert a bonyolult rendszerek racionális kezelhetőségét előtérbe helyező szemlélet a túlburjánzó elemzések és feszes célállítások ellenében. Tudomásul véve, hogy lehetetlen minden fontos érdek, érték, alternatív megoldás figyelembevételére, szóhoz juthat a *kis lépésekkel építkező programozási gyakorlat*, ahol a hatékony döntéshozás folyamatos önkorrekciónal, stabil célokhoz és ezeknek megfelelő „legjobb” eszközrendszerhez nem tapadva történik. Felismerve, hogy a regionális folyamatok alakításában az a megfelelő stratégia, amelyben az érdekeltet egyetértenek, anélkül, hogy a választott stratégiáról azt gondolnák, hogy az a legmegfelelőbb mód egy tartósan érvényes cél elérésére. E szemléletmód és az ehhez illeszkedő eljárások nem nélkülözik a távlatos jövőképeket, csupán e képek közül nem választanak ki egyetlenegy.

Vajon a területi tervezés szinte axiómaként kezelt stratégiai elvei tükrözik-e a stratégiaalkítás, problémakezelés apró lépésekből álló eljárása mellett elkötelezettséget? Ha a válasz igenlő, akkor már „csupán” az a végső kérdés merül fel, hogy a területi tervezés ma érvényesnek tartott stratégiai alapelveinek akár legteljesebb érvényesülése hoz-e átfogó érvényű és tartós eredményeket? Ha nem, akkor tekinthetjük-e nagyobb jelentőségűnek az említett elvek érvényesítését, mint rövid távú hatalmi játékok eszközeinek? Szemrevételezett stratégiai alapelveinktől sem várva többet, mint amire valós funkciójuk szerint szolgálnak.

Elég nyilvánvaló, hogy a globális népesedési, élelmezési, tőkemozgási, jövedelemeloszlási

folyamatok keretében szemlélve a területi politikák rendelkezésre álló stratégiai alkalmatlanok arra is, hogy a legelemibb humanisztikus törekvéseket tartósan érvényesítsék. A jelenlegi támogatási technikák a területi egyenlőtlenségek enyhítését célzó támogatásnyújtáshoz olyan goromba feltételeket állítanak, amely feltételeket éppen a leghátrányosabb helyzetű térségek képtelenek teljesíteni. Így nem alaptalan a feltevés: politikai érdekek „terepmintás” öltözékét kapjuk regionális problémakezelés feliratú csomagolásban.

Amikor a regionális politikák a törekvések és célok folytonos finomabb-durvább változásaira tekintettel az elérendő célok helyett a fontosnak tartott értékeket hangsúlyozzák, egyszerre jelzik elkötelezettségüket a térségi komplex folyamatok alakítására legkedvezőbb, kis lépésekkel haladó problémakezelés eljárása mellett, és mutatkoznak megalkuvásmentesnek azáltal, hogy az értékeknek nem éppen elérhető fokozatait, hanem azok ideális fokát nevezik meg. Konkrétabb, közbenső állapotokra - pl. az esélykülönbségek növekedésének megállítására - utaló megnyilvánulások valóban nem ígérnek politikai sikert, ezek kapcsán mindig felvethető, hogy túl alacsonyra helyezték a mércét.

A hazai modernizációs program-előzetes a fejlesztéssel kapcsolatos értékek „szendvicsét” úgy komponálta meg, hogy annak két fél zsemleje a környezettel való gazdálkodás és az önfenn tartó fejlődés elve, e két ízetlen, kicsit szivacsos, összenyomható valami. Köztük az elefánt, a területi esélyegyenlőség kőkeményen irreális elve. Az elefántnyi teljesítményre, az esélyegyenlőség elérésére utalni nem a megalkuvásmentesség jele, hanem a program egészét diszkreditáló politikai ballépés.

Decentralizáció makrorégiókon át

Az európai regionális politikák legkevésbé vitatott alaptézise, hogy az országcsoportok, országok, ezek nagyobb részei és kisebb térségei közötti fejlettségbeli különbségeket mérsékelni, a bármely vonatkozású esélykülönbségeket csökkenteni kell. De megragadhatók-e és közmegegyezéssel elfogadottá válhatnak-e eltérő arculatú térségek valamiféle esélyegyenlőséget értelmező fejlettségi jellemzői, vagy a területegységek olyan lehatárolásai, amelyek tekintetében az esély-egyenlőséget egyáltalán értelmezni lehet? Ugyancsak nehéz megválaszolni, hogy a különbségmérésnél mely vonatkozásban, milyen költség szinttel, milyen hatékonysággal és tartósággal valósulhat meg, hogy mely tényező mi-

lyen jelentőségű az életminőség-modellekben, hogy a bizonyos térségekben kialakult negatívumokat milyen előnyök ellentételezhetik.

Jóllehet a fenti kérdések, vagy a modernizáció tartalma és sürgőssége tekintében aligha alakult ki közmegegyezés, Nyugat-Európában látványosan jelen van a regionális politika, és gazdag eszköztárral működik a regionális tervezés. Amikor Közép-Európa törvénykezését és intézményeit e nyugatví viszonyokhoz próbáljuk harmonizálni, a beleszületett nyugalma híján beleütközünk olyan kérdésekbe, amelyeket semmiképp sem hagyhatunk megválaszolatlanul. E kérdések ugyanis a politika választójain bukkannak fel, ilyen felvetésekkel: mi a hozadéka és mi az ára az EU-szokásrendhez való odaadó odasimulásnak? Szakértők érkeznek, akik hihetetlen kulturáltsággal és türelemmel orientálnak egy hatékonyabb programozás felé, amelyben nagyságrenddel nőnek a támogatások. De kölcsönösen bevallhatjuk, hogy a mai nyugateurópai területi politika majd olyan alkalmatlan hazai terepen, mint középafrikai éhezőknek az amerikai életstílus. Másfelől tekintve: megtanulható, de értelmetlen, mert jövőtlen. Ez a jövőtlenség bénítóan jelen van Nyugat-Európa mindennapjai felett, és az átveendő gondosan kimunkált programok vírusaként ezt is ajándékol kapjuk.

Amikor már teljesen nyilvánvaló, hogy a ma megengedett egyéni „pogári” energia- és anyagpazarlást hamarosan drasztikus kényszerítő eszközökkel kell fékezni, az eddig uralkodó jogrend és szabályozás érvénytelenné válik, az anyag- és energiatakarékos eljárások univerzális érvényűvé válásával elkerülhetetlené válik az energiatakarékos gondolkodás is. A felfedezések szellemi erőterének biztosításával, a már kigondoltak megkönnyített fellelésére építve az újrakitalálás megtakarításával, a bár utánfutó, de újnak előadott gondolattömeg gondos kiszűrésével, a körültekintő, értelmezésorientált gondolkodás felértékelésével és a gondolkodói teljesítményként korábban elismert szellemi műveletek, működési szabályok érvényének korlátozásával.

A szellemi tőkét építő programok igénye az e tekintetben korábban illetéktelenség okán elzárkózó regionális politika látóterében is tartósan megjelent. E mozzanat jelentőségének felismerése a területi politika jelentős megújításához vezethet. Hazai viszonyainkra vonatkoztatva: e tekintetben többet érhetünk el, mint a nyugateurópai „axiómákkal” fémjelzett, lassan egy évtizede alkalmazott stratégiai eljárások szolgai átvételével.

Mivel szellemi átprogramozás nélkül a globális lepusztulás aligha fékezhető meg, a hazai regionális tervezés értelmes jövőjéről csak úgy eshet szó, ha e tervezés elsőrendűen a szellemi tőke építésének tervezése.

A hazai oktatás-kutatás-kultúrpolitika regionális problémák iránti érzékenysége aligha erősödik, amíg e politikák terén meg nem szűnik a főváros monopóliuma, nem indul meg az érdemi decentralizáció.

Mivel realitásként - kisebb hazai arcúlatra igazításra esélyt adva - számolni kell a nyugateurópai regionális tervezés stratégiai elveit érvényesíteni szándékozó politikai törekvésekkel, ezen elvek „decentralizáció-érzékenységet” nem árt figyelembe venni. Megítélésünk szerint a szubszidiaritás és az addíció elv *feltételezője*, a programozás és partnerség elv pedig *kikényszerítője* a decentralizációnak.

A főváros adott súlyát, erejét tekintetbe véve, európai városhálózatbeli szerepének erősödését igen lényegesnek tartva, tehát fejlesztése szükségességét meg nem kérdőjelezve *a decentralizáció első lépése annak a két, legfeljebb három országrész-térségnek mint makrorégióknak a megnevezése, törvényesítése, illetve intézményesítése, amelyek partnerként viszonyulhatnak a főváros és tágabb környéke által alkotott, ma informálisan létező makrorégióhoz.*

Amíg a vidéki városok kicsinyes rivalizálása nem szűnik meg, ez a legalapvetőbb tagolódás nem valósulhat meg. A szellemi tőke elvándorlásának megfékezéséhez sürgető a vidéki városok akár kockavetéses döntése arról, hogy hol épüljenek ki a makrorégiók alapintézményei.

Bibó Istvánnak a közigazgatás rendszerére vonatkozó elemzése i akaratlanul, de diszkreditálták az országrész-nagyságrendű régió javaslatokat. Az elutasítás indoka az érdekartikuláció kérdésessége, a heterogén térségi érdekek sajátos makrorégió-érdekké fogalmazásának bizonytalansága, ami annak a zónának a túlértékelésén alapult, amelyben zajló történések szociológiai eljárásokkal mérhetően nem közömbösek e térség polgárai számára. A személyes érintettség mérhető erőssége azonban aligha lehet szempont egy makrorégió körvonalazásához. Decentralizált politikai struktúra kialakítása során nem indokolt sajátos régióarcúlatához, közös szellemiséghez, gazdálkodási jelleghez kötni e régiók létjogát.

A makrorégiók mai hiánya nem róható Bibó számlájára. E régiók elsősorban a megyei bürokrácia és a budapesti monopóliumok érdekegyeztetéséért nem létezhetnek. Hiányuk különösen pregnánsan tükröződik abban a elvi for-

mulában amely szerint az ágazati és regionális döntések összehangolását biztosítani kell. Eleve fel sem vetődne ez a kérdés ilyen élességgel, ha több makrorégió-”kormányzat” „bombázná” az ágazati döntéshozókat, másfelől hiábavaló e célkitűzés felemltetése intézményes makroregionális, tehát a kormányzati programozáshoz közelálló programozás-igényű szerveződés híján. Az összehangolás igénye a makrorégiók közötti viszonyokra természetesen értelmezhető lenne.

A hazai makroregionális szintű problémakörök legalább statisztikai alapú figyelembevételének hiányával függ össze az a probléma, hogy regionális politikánk nélkülözi a középtávú regionális programokat, a kormányzati szerveket szinte lehetetlen rávenni az ágazati és regionális prioritásokat egyaránt figyelembe vevő programok körvonalzására.

Ügyet sem vetnénk e gondra, ha egy működő területi tervezési szisztémában a partnerségi szerveződések érdekegyeztetésétől kísérve kiváló stratégiaválozatokat kimunkáló folyamatos programozás létezne. Ha újra és újra megjelenik az igény jól kiszegezhető hosszú és középtávú célok kormányzati, országgyűlési szintű meghatározására, ez világosan jelzi, mennyire távol állunk a célok, törekvések állandó változásával számoló tervezés-programozás elevenné válásától.

A mai nyugateurópai regionális politika viszonylag kis beavatkozási övezetekre koncentrál. E tény félreértése súlyos érvnek tűnhet a makrorégió-szint mellőzésére. Túl azon, hogy hazai viszonyaink között csupán e szinten lehet a fővárosával egyenrangúsítható társadalmi-gazdasági szereplőket megjeleníteni, ez a szint az, ahol meggyőző összefüggésrendszerben jeleníthető meg a foglalkoztatási körzet léptékű beavatkozások hatásának továbbgyűrűzése, illetve modellezhető a nem támogatott térségekhez való viszony alakulása.

El kell fogadnunk azonban azt az érvelést, hogy intézményes makrorégiók hiányában elegendő lehet e léptékben a statisztikai-tervezési vonatkozások megragadása is. *Azzal a kikötéssel, hogy e feltérképezést ne az egyetlen létező domináns makrorégió, vagyis ne a főváros területpolitikai szereplői, de ne is egy-egy megye vagy ezek alkalmi csoportosulásai koordinálják.*

A partnerség elv érvényesülési formái

A nyugat-európai regionális politika alfája az érdekek legszélesebb körű egyeztetése, azok érvényesítésének gazdag intézményes hálózatán át, fő- és vígaszágon egyaránt. A kulcsfogalom a partnerség. Megnyilvánulhat a területi tervezés

döntési szintjein, az érdekek egyeztetése során és a döntéshozásban. Egy konstruktív partnerség portréjának kimunkálásához adalékként hadd utaljunk mai partnerségi problémáink néhány jellemzőjére (*Lásd köv. oldal.*)

Ha van elsőbb a regionális politika egyenrangú alapelvei között, akkor az az érdekek, szükségletek kompromisszumos érvényesítését ígérő partnerség elve. Ha ez az elv csak díszlet, úgy mögötte a vitázni nem kényszerülő politikai-gazdasági szereplők szinte szabadabban mozoghatnak, mint e lepel hiányában.

A partnerség-elv meghatározatlanul hagyja a hierarchiák eltérő lépcsőin állók közötti viselkedés játékszabályait, és nem ad választ arra, hogyan húzódnak vissza e partnerek egyikének szerepéig pl. egy kormányzati résztvevő. Nem utal arra, hogy mennyi az elv várható szavatossági ideje.

Jeleztük, hogy a regionális folyamatok mai hazai programozói számára a világos célok hiánya nagyobb gond, mint a kislépéses programokra alapozott döntéshozatal. Utaltunk arra, hogy éppen a bonyolult problémák megoldására alkalmatlan partnerségi képletekből eredeztethető ez a rövidzárlatos helyzet, ahol a kimerevített, rozsdásodásra hajlamos távlatos célok túlértékelése folytán e célok hiánya jelentős problémaként jelenik meg.

A partnerségi viszonyok gondjai a szubszidiaritás megvalósulása, illetve lehetőségei elemzésénél kapnak határozott vonásokat. Eltérő partnerségi viszonyok között eltérő értelmet kap az elv: ott szülessenek a döntések, ahol a problémák felmerülnek. Mit ér e jog, ha a helyi döntések csupán bizonyos programok szükségességének megállapítására és nem a források biztosítására vonatkoznak? Mitől lesz ez a forrásbiztosítás más, mint elosztó jellegű, ha a forrásfelhasználás fő irányait központilag határozzák meg? Ha a forrásokra pályázók nem tehetnek mást, mint az adott térségben a támogatások megítélésének monopoljogával felruházott testületekhez járulnak, nincs szabad zsűri-választási joguk. Milyen módon tudnak fellépni a felületes vagy önkényes döntések ellen?

Miképp dönthető el, hogy adott probléma hol merült fel? Konkrét esetek kapcsán vagy az irányítási feladattá fogalmazható problémaátlátnosítás bizonyos szintjén, például a megyei problémafelügyelő körében? Ha például a munkanélküliség súlyosbodása merül fel, ez a gond a Munkaügyi Minisztériumban üti fel a fejét, a foglalkoztatási támogatások feletti döntési jogsítvány kíséretében?

Törvénytelen

Ha törvényessé válik is a területi folyamatok alakítása, a partnerségi viszonyok vonatkozásában lyukas lesz e törvényesség. A törvényalkotás előkészítői ellenérdekeltek egy nagyobb mértékű szerepdecentralizálásban.

Nem feltétlenül tudatosan, nem egzisztenciális érdekek folytán. Kellő felkészülés hiányában valóban nincs garancia arra, hogy a partnerek átlátják szerepeiket.

Nem világos, hogy mi a módja, eljárása a szerepátadásnak.

Kasztozott

A felsőbb döntési szintek rendkívül zártak az alsóbb szintek felé; ha nem is fizikai, de szellemi együttműködés tekintetében érinthetetlenek. Az alsóbb kasztbeliek felé azonban - információutántöltésre - fordulhatnak. Ha a szereplők kikerülnek a politikai mókuskerekből, újra normálisan kommunikálnak.

Kiszámíthatatlan

A sokszereplős mezőben az eltérő érdekek kombinációja előre nem kalkulálható. A kialakuló formációk változékonyak, a kommunikáció ezért is gyenge. De gyenge az informális információk, az informális befolyásolások miatt is. Az egyedi helyzetekre hol túlreagáló, hol teljesen elzárkózó a reakció.

Multi és univerzális

Monopolizálódott partnerségi jogok és pozíciók jellemzik. Az informális, de nagyon is valóságos egyetlen NUTS-1 makrorégió /Budapest és környéke/ regionális politikai szereplői egyszerre résztvevői a nemzetközi regionális, /ld. határmenti/ a NUTS-2 többmegyes és a NUTS 3 formálódó megyei szinteknek, erős jogosítványokkal. Ugyanezek a szereplők (egyének, intézmények) a kormányzat és a pártok regionális politikájának formálói.

Az elmaradottság „feltűnése” vonatkozásában: megállapítjuk, hogy ott kell felmerülnie, ahol a GDP nem éri el az országos átlag bizonyos százalékát. Miután a GDP csak megyékre számítható, a felmerülés és a támogatási döntések szintje ilyen vonatkozásban adott. Az a megyei területfejlesztési tanács fog dönteni, ahol a kistérségi érdekképviselő jó, ha megtűrt és nincs kizárva, hogy az érdekelt döntéshozók megpróbálják a forrásokat javasolt cégekké és szakértőkké konvertálni.

Kistérségi szinten ilyen forráselosztási rendszer mellett a helyi tudásra alapozott kislépéses stratégiaépítésnek semmi esélye. A folyamatos tervezés és rugalmas cél- illetve eszközválasztásra pedig a megyei döntési-elosztási gépezet alkalmatlan.

A törvényesítetten döntési jogokkal bíró partnerségi szintek igencsak behatárolják, hogy az

elvileg lehetséges öt tervezési-programozási szint közül hol merülhet fel a szubszidiaritás lehetősége. Kizárja a települési szintet, mivel az nem igazán regionális politikai szereplő. Nem ad döntési jogot a kistérségi szerveződéseknek, de ad a megyei szintnek. Igaz, formálisan nem a megyei fejlesztési tanácsoknak, de a megyei önkormányzat dominanciája feloldja e problémát. A makroregionális szint hiányát mint sajátosan hazai problémát már említettük. A döntési szintek tekintetében látnivaló, hogy a makroregionális problémák felmerülési szintje az országos területfejlesztési tanács, azaz a kvázi-kormányzati szinttel összezsúszott informális főváros-makrorégió. Ezt tekintetbe véve a szubszidiaritás elv ugyan sugallhatja, hogy a problémákról, melyek számos szinten felmerülhetnek, számos szinten lesz mód dönteni, e szám azonban éppen kettő, a vidéki érdekek érvényesítése szempont-

jából pedig fél, ha a megyei programgondozó bürokrácia kormányfüggését is figyelembe vesszük.

A partnerségi elv érvényesülése kapcsán alig vitatott bizonyos szereplők egyenlőbb egyenlősége. E műpartnerség következményei élesen jelentkeznek a szubszidiaritási elv vonatkozásában, és tovább erősödnek az addíció-elv alkalmazása során. A helyi forrásokkal kicsalagathatók jelentős központi források, de csak pántlikázva. A pántlikák pedig - az eddigi támogatási döntések során - bizonyos gazdasági lobbyk üzleti céljaihoz inkább illettek, mint a legégetőbb helyi gondokhoz (gáz- és telefon-program).

Hol a helyi problémafelvetés, helyi döntés, ha kormányzati szinten találják ki a fontos, támogatásra szoruló helyi gondokat? A bonyolult térségi problémaszövetek javítása helyett meddig kapnak teret ágazati sablonprogramok sablonmegoldásai?

Különösen fájó, hogy a szűkös források „leosztása” során elavult, lefutott energetikai, híradástechnikai vagy környezetvédelmi megoldásokat tukmálnak a támogatottakra, szinte az utolsó saját forintjaikat is kisajtolva. Ügyelve arra, hogy a fejlesztések egyéb változatai fel ne merüljenek. Így kapnak községeink drótos telefonhálózatot rádiótelefonos rendszer helyett, és kibetonozott teknőként kialakított szemételepet, hogy a szemétegetők valamely elaggott formájára majd tíz év múlva megintcsak kaphassanak valamelyes központi támogatást... A saját erő bevonása a támogatások takarékosabb felhasználásában való érdekeltség fokozására (is) lett elgondolva. Álságos állítás ez ott, ahol a beruházás egészének korszerűsége kérdéses.

A támogatási források jelentős nagyságrendje is megkérdőjelezhető. Az elmúlt négy évben hozzávetőleg akkora területfejlesztési alap állt rendelkezésre, amennyi támogatást 1995-re a fővárosi tömegközlekedés kapott. Az addíció-elv, az, hogy saját rész bevetésével jó eséllyel szerezhető támogatás, lehangolóan hamisnak mutatkozik, ha a saját erő mozgósítására vállalkozó pályázóknak csak néhány százaléka kap pozitív választ. Ha a pályázatok zöme csak forráshiány miatt esik el a támogatásoktól, várható, hogy az esélyek növelésére a pályázatok száma többszörösére emelkedik, illetve a kijárások egyre harciasabb formát öltenek.

És itt kapóra jön a már felemlített kivédhetetlen rostáló elv, a koncentráció elve. A jobb megtérülést, nyereséget és adót ígérő akciók nyilván a jobban prosperáló, innovációképes térségekben reálisak. Annak megítélése, hogy

hol távlatosabb, eredményt ígérőbb a támogatás, nagymértékben függ a térségi fejlesztési programok által kirakott lehetséges jövőképektől. Látszólag az okos programozás nyomán rajzolódna ki a források koncentrálására megfelelő zónák. De mi zárja ki, hogy pontosan a fordítottja történjen, ahogy eddig nem egyszer. Előbb jelentkeznek a koncentráció-igénylők és utóbb kell igazolást kreálni igényeikre.

A programozás hazai esélyei. A regionális modernizáció spontán és támogatott útjai

Az adottságok, érdekek, döntési lehetőségek és az igényelhető források sokoldalú számbavételével zajló tervezési folyamatból, a programozástól várjuk, hogy a jelen és a lehetséges térségi folyamatok összességéről, a kedvezőbb jövőbeli állapotok elérésének áráról összevethető képet adjon.

De lássuk be, képtelenség a programozási célokról, lépésekről, hatékonyságról és forrásigényről elmélkedni addig, amíg csak szereposztás van, darab nincs. Ha a források feletti döntés olyan szereposztással zajlik, ahol az EU regionális politika deklarált partnersége nem létezik vagy súlyosan sérült, márpedig a hazai helyzetre ez jellemző, akkor e politika programozás-oldala sem működhet. Ezért időztünk hosszasan a partnerségi problémák körénél. Itt csak utalunk arra, hogy a partnerségi viszonyok nem direkt módon, hanem meghatározóan a szubszidiaritási és addíciós megoldásokon át válnak a programozási lehetőségek behatárolóivá.

A kormányzati modernizációs program tervezetéből világosan kirajzolódik, milyen mértékben akadályozzák jelen "partnerségi" viszonyaink a programozási folyamat és intézményi alapzata hiányának még az érzékelését is.

A program-tervezet megállapítja, hogy a regionális politika eszközeivel a regionális fejlődés csak kismértékben befolyásolható. Felhívja a figyelmet, hogy az innovációk térbeli terjedése a szomszédsági kapcsolatokon át, többnyire spontán módon indulhat. A tervezet azon kitétele, amely szerint a perifériák még jó ideig hanyatlanak, éppen a szomszédsági kapcsolatokon át történő innováció-ellesés lassúságának tényére alapozott? Vagy arra, hogy a szomszédságoktól való átvételek mégsem történnek automatikusan?

Mivel az „eltanulás” elsőrendű feltétele az erre való igény és képesség, hozzátevé, hogy az innovációval előtérbe kerülő technológiák a termelő-szolgáltató és tudománytermelő szektorban

is növekvő arányban tudásigényesek, kevés ér-
vünk van arra, hogy a hagyományos termelő-
szolgáltató szektorok tekintetében ugyan elmarad-
ott, így kevésbé innovációképes országreszeket
tudástőke-építés tekintetében aláértékeljük. Jelen
kormányzati modernizációs program-tervezet a
képzés mindenképp elé helyezése helyett vállalko-
zási zónák létesítését szorgalmazza az elmaradt
térségekben, a távoli székhelyű gazdasági szereplők
helyi társadalmak iránti érzéketlenségét elemző
kutatási tapasztalatok tekintetbe vétele nélkül.
A helyi szellemi bázis kiépítésének megszerve-
zésével, időigényével, megtartása és az innovációs
folyamatokba integrálása lehetőségeivel pedig nem
foglalkozik.

A fejlett technológiák gyors követő alkalmaz-
ását szorgalmazza, e követő-út piaci hátrányait
nem jelezve. Innovációs létesítmények kiépítésére
törekszik, azzal, hogy ezek nemzetközileg ismert
tevékenység típusait az adott hazai környezethez
alkalmazzák.

Mivel a keleti és déli országresz innovációfo-
gadó képessége igen csekély, a fejlettebb ország-
részekben lehet kísérletezni. E térségekben a kül-
földi tőke betelepítésére való igyekezet foglalja
le az erőket, a keleti országreszben pedig éveken
át lesz még indok - a modernizációs program
ezirányú jogos kifogásai ellenére - primitív szer-
vezést igénylő, kétes sürgősségű infrastruktúra-
építésekre. Így aztán aligha lesz esély a szellemi
készenlét, a tudástőke gyors kiépítésére.

A szellemi teljesítmény helyi árában megje-
lenő területi különbségek miatt a képzettek
keletről és délről történő elvándorlása állandósul.
A képzetteket befogadó térségek ebből is adó-
dóan nyilván nem szorgalmazzák a tudásépítés
nagyobb mérvű támogatását.

Úgy tűnik, hogy a szomszédsági kapcsolatok
hazai működésére nem annyira az innováció
spontán terjedése, inkább a hátrányos térségek
utolsó innováció-forrásainak nyugat felé „tova-
terjedése” a jellemző. Csak remélni lehet, hogy a
vidéki szellemi bázisok szétesésének megelő-
zését szolgáló program a modernizációs pro-
gram leghangsúlyosabb fejezetei között kap helyet.

EU- elvkompozíció 1994 -99

Az EU-szakértők előadásai keretében látszólag
csupán kismértékben eltérő módon, valójában a
logikai megragadás útjait eltorlaszoló konstruk-
cióban találkozunk elemzett elveinkkel, a követ-
kező sorrendben: koncentráció, partnerség, addí-
ció, programozás.

Hiányzik a szubszidiaritás. Találkozhatunk
olyan indoklással, hogy ez utóbbi elv általáno-

sabb érvényű követelményt fogalmaz meg, mint
a strukturális átalakító programokhoz inkább
kötődő többi elv. De van-e más olyan elv, amely
a hely szentségére, a hely jogára, a regionális
struk-turálás alapzatára tekintettel fogalmazódott
meg? A partnerség szereposztásában az ágazati
érdek-érvényesítés túlerejének visszafogása okán
a helyi érdekek érvényesítőinek megzabolázása
történik. Nincs jele olyan szándéknak, hogy a
nem-helyi szereplők csupán tanácskozási,
véleményezési joggal bírjanak. Arra sem történt
kísérlet, hogy a támogatási célokat a térségi ér-
dekkülönbségekre tekintettel sokszínű arculattal
jelenítse meg a kormányzat. A programozás elve
inkább az egyedi projekt-támogatások ellenében,
és nem a komplex programok és a folyamatos
tervezés iránti határtalan bizalomból eredően vált
hangsúlyossá. A rohamszerű, meggondolatlan
segíteni akarás ellenében bármely tevékenységi
terület-re érvényesen a behatárolt hibataralom-
mal történő, "biztosra menő" ám arculat nélküli
tervezést részesíti előnyben.

Az az elgondolás, hogy a helyek és létprob-
lémáik egy bizonyos köre gazdaságossági vagy
más elgondolásokból eredően mellőzhető vagy
támogatható, éppen nem a helyi érdekek érvé-
nyesülésének valószínűségét növeli.

A stratégiai elvek sorában a koncentráció ki-
emelt helye pragmatikus szemléletet sugall. An-
nak tudomásulvételét, hogy a koncentráció-elv
elkerülhetetlenül domináns szerephez jut, már
felemlített következményeivel együtt. E folyama-
tot a szubszidiaritás elv elkülönítése még zavarta-
lanabbá teszi.

A programozás jellegét mélyen érinti az
"erőkoncentráló" szemlélet. A koncentráció elve
vagy a programozás helyére lép, vagy a többi elv
pozícióit változtatja meg. A programozás és a
koncentráció elv kettőse kiszorítja a partnerség
elvét, illetve egy gazdaságcentrikus "térbe" tolja
el, a szubszidiaritás elv feltárlásáig. Ilyen mó-
don úgy tűnik, mintha a koncentráció elve mel-
lett, azt erősítve a partnerség elve állna. Holott
inkább a a partnerség árnyékelvét, az egyenlőb-
bek egyenlősége elvet hívja életre. Amikor a
koncentráció a racionális, a mindenkor helyzet-
re elgondolt folyamattervezés helye elé lép, de a
programozás látszata fennmarad, akkor ez a
megerősített programozás szublimálódik olyan
generálevvé, mint amit a partnerség elve képvi-
selt. Mivel pedig a folyamatok szereplőit nem
lehet kihagyni a kompozícióból, a partnerség
elve elfoglalja a legközelebbi helyet, a szubszi-
diaritás elv helyét. Egy sajátos ál-szubszidiaritás
fogalmazódhat meg: ott merüljenek fel a prob-

lémák, ahol az "egyenlőbb" partnerek vannak, egyúttal e partner-helyeken történjenek a döntések.

Ezek után a "pántlikás addíció", a támogatott és helyi forrásmozgósításra kínált célok előzetes "felragyogtatása" ha nem is demokrácia-példázó, de logikus következmény. A kialakuló rövidzárlatos képlet kapcsán már nincs értelme a kérdésnek, az addíciók célok meghatározása előtt vagy után dől-e el, hová és mi koncentrálandó?

Abból a megfontolásból, hogy bármiféle alakító művelet előfeltétele a végrehajtáshoz elegendő forrás, elegendő energia, a koncentráció jelentőségének kiemelése egy evidencia bölcselkedő hangsúlyozása is lehetne. *De óriási különbség van a folyamatoknak elegendő dinamikát adó szükséges energiaszint prioritása és a meglévő energiák átcsoportosításának favorizálása között. Az előbbi adott hely alkalmassá tételére figyel, utóbbi pedig egyesek túlélési esélyeit javítja mások rovására. Ilyen módon a koncentráció elvének dominanciája a teljes rendszer súlyos energia-problémáira, egy önmentéssel elfoglalt rendszerre utal.* EU-léptékben tekintve adódik a következtetés: ha a legnagyobb eredmény elérésére irányul a források koncentrációja, és mégsem a leghúzóképesebb térségekbe kerülnek a források, akkor vagy nem érvényesül a koncentráció elve, vagy az elmaradott térségeknek mesterségesen alulértékelt, valójában elég vonzó - például az olcsó munkaerőn túl a laza környezetvédelmi követelményekben megalapozott - nyereségteremtő képességük van, amelyet a koncentrált támogatások révén éppen el is veszíthetnek. A koncentráció jegyében a források továbbvándorolnak, az elmaradott térségek egészükben fejletlenek maradnak, illetve pontszerűen rosszul fejletteké válnak, így kétszeresen hátrányos helyzetűvé alakulnak.

Természetesen ezen problémafelvetések mögött ugyanúgy szemléleti kötöttségek húzódnak meg, mint az elemzett elvek együttese mögött.

Mivel szemléleti kötöttségeink legfontosabbika az, hogy nem fogadhatók el tartós használatra olyan magyarázó elvek, amelyek adott hely-sokadalomból kiszűrnék "inkább támogatandókat", ahelyett, hogy új lehetőségeket és forrásokat tárjanak fel, különösen nehéz elkönyvelnünk a szubszidiaritás elv leválasztását az elvek sorából. A szubszidiaritás-elv "generalizálása" ugyanis azt is jelentheti, hogy a területi politika mind a problémafelvetések, mind a döntések során illetéktelennek állíthatja a vesztesek megnyilvánulásait. Még beleszólási-döntési jogosultságuk kérdése is csak a támogatási folyamat körén kívül jelenhet meg. Innen nézve a hazai területpolitika rendkívül figyelemreméltó pozitívuma, hogy a szubszidiaritás elvét a stratégiai elvek körébe vonta. Még figyelemreméltóbb, hogy két éves PHARE-gyakorlatozás után a minta-megyékben a területfejlesztési tanácsok szereposztásából szinte teljesen kirekesztették a kistérségek képviselőit. A problémák így hangsúlyozottan csak a megyék szintjén merülhetnek fel, és a forráselosztó jog is visszaszáll - negyven évi hagyományt felelevenítve - a megyei vezérkarra. A szubszidiaritás elv hangoztatása, sőt, törvényeítése sem fog e helyzetben varázsütésre változtani. De kikövetelhető utat kínál a monopolisztikus politikai-gazdasági hatalom mértéken tartására irányuló térségi törekvéseknek.

A Területfejlesztési Törvény körüli viták centrális kérdése, hogy bekerüljenek-e a törvény szövegébe bizonyos stratégiai elvek? A mindenkori politikai mozgásteret nem korlátozzák-e értelmetlen mértékben? Ha számbavesszük az elvek önkényes átrendezésének súlyos következményeit, valamint elfogadjuk, hogy a politikák közötti különbözőség nem a tervezési folyamat logikus és logikátlan változatai közötti választás alapján alakul ki, úgy - a koncentráció-elv törlésére törekedve - a stratégiai elvek törvényesítését kell szorgalmaznunk.