

LACKÓ LÁSZLÓ

TERÜLETI FEJLŐDÉS, POLITIKA, TERVEZÉS

TERÜLETI ÉS TELEPÜLÉSI KUTATÁSOK

A large, stylized purple graphic element that resembles a thick, blocky letter 'K' or a series of interconnected geometric shapes. It occupies the lower half of the page, starting from the left edge and extending towards the right, with a small gap in the middle. The shape is composed of several rectangular and trapezoidal sections joined together.



**Területi és Települési
Kutatások**

2.

LACKÓ LÁSZLÓ

TERÜLETI FEJLŐDÉS, POLITIKA, TERVEZÉS



Akadémiai Kiadó, Budapest
1988

508311

Területi és Települési Kutatások

Megjelenik az MTA Regionális Kutatások Központja (Pécs) gondozásában

A szerkesztőbizottság elnöke: ENYEDI GYÖRGY

Sorozatszerkesztő: HORVÁTH GYULA

Lektorálta: BARTKE ISTVÁN

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA

© Lackó László, 1988

A kiadásért felelős:
az Akadémiai Kiadó és Nyomda főigazgatója

Műszaki szerkesztő: Hegyi Istvánné;
borítóterv: Murányi Zsuzsa; ábrák: Dobi Istvánné

ISSN 0238-0552

ISBN 963 8371 29 3

Készült: 8817823 MTA Sokszorosító, Budapest
Felelős vezető: dr. Héczey Lászlóné
Példányszám: 800

M. TUD. AKADÉMIA KÖNYVTÁRA
Könyvleltár. 3042. / 19... 8. sz.

Tartalom

Bevezetés	5
I. Területi fejlődés	8
1. A területi fejlődés tartalma	8
A területi fejlődés tényezői és azok viselkedése	14
2. A területi fejlődés jellege	31
A területi fejlődés ciklikussága	44
II. Területi politika	55
1. A területi politika fogalma, kritériumai	55
2. Néhány európai ország területi politikájának jellemző vonásai	65
3. A területi politika értékelése	75
4. A területi politika Magyarországon (1970–1985)	97
III. Területi tervezés	117
1. A nemzetközi tapasztalatok	119
2. A jelenlegi rendszer	122
3. A korszerűsítés indokai, irányai	131
4. A korlátok	142
5. Javaslat a tervezési rendszer továbbfejlesztésére	148
Jegyzetek	158
Irodalom	171
Angol és orosz nyelvű összefoglalók	181

BEVEZETÉS

A társadalmi-gazdasági fejlődés térbeli aspektusának megismerését és befolyásolását szolgáló erőfeszítések egyre gyarapodnak, mindemellett a területi fejlődést lényegi anomáliák, válságok terhelik. A nemzetközi és hazai szinten egyaránt megmutatkozó gondok késztettek arra, hogy kísérletet tegyek ezen ellentmondás okainak feltárására.

A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a területi fejlődés eredményesebb befolyásolásának két fő akadály van. Az egyiket ismereti hiánynak nevezhetjük, ami részben tényleg hiányból, részben az ismeretek nem megfelelő hasznosításából tevődik össze. A másik az irányítás korlátaiból és fogyatékosságaiból következik.

Fő célom a területi fejlődés befolyásolását nehezítő korlátok és hatásaik mérséklési módjainak kimutatása és ezek alapján az irányítás eredményességét fokozó javaslatok kidolgozása. Ehhez szükség volt néhány elméleti kérdés és számos irányítási összefüggés vizsgálatára. A teljesség igényével természetesen nem közelíthettem az első pillantásra is nyilvánvalóan roppant szerteágazó témához. A szelekció a végső cél szempontjából kiindulva történt úgy, hogy mondanivalóm végül is egységes legyen. Ebben a tekintetben előnyösnek bizonyult a hipotézisek megfogalmazása, amelyekben röviden összefoglaltam az adott kérdésben kialakult benyomásaimat. A bizonyítás kedvező lehetőséget nyújtott a fontosnak tartott részletek bemutatására, egyszersmind azonban magában rejti annak veszélyét, hogy egyes kapcsolódó témakörök (például területi munkamegosztás, speciális szabályozók, intézményrendszer) feldolgozására nem került sor. A kérdésekre adott válaszokban az általánostól haladok a konkrét felé. A problémák megfogalmazásában, az értékelésben és elemzésben makroszintű, országos szemléletmódot igyekeztem érvényesíteni.

A könyv három fejezetből áll. Az *első* fejezet azokkal az elméleti jellegű kérdésekkel foglalkozik, amelyek tisztázása alapvető a befolyásolás szemszögéből. A területi fejlődés tartalmát a tényezők bemutatásával jellemzem, különös figyelmet fordítva azok viselkedésére. A területi fejlődés jellege a másik olyan témakör, amelyhez kapcsolódva több fontos jelenségről vagy fogalomról kialakult álláspontomat kifejtem.

A *második* fejezetben a területi politikáról — mint a területi fejlődés lényegi befolyásoló eszközéről — vallott nézeteimet vázolom. A közép-pontban a területi politika fogalmának, kritériumainak meghatározása áll,

de nagy figyelmet szentelek e politika mozgásterének, az erre ható tényezők elemzésének. Részletesen értékelem a nemzetközi tapasztalatokat. A területi politikák megvalósulásával összefüggésben kitérek a módszertani nehézségekre, a területi elemzések módszereinek problémáira, továbbfejlesztési irányaira, és konkrét alkalmazási példát is bemutatok. Az 1970–71-ben és 1983–85-ben közzétett magyar területi politikai koncepciók lényegének összefoglalásával, sokoldalú elemzésével fő célom az, hogy szembe-
 sesítsem az elvi kritériumokat a dokumentumokkal, és rámutassak arra, hogy a hazai területi fejlődés befolyásolásában milyenek (voltak) a területi politika lehetőségei.

A harmadik fejezetben az előzőleg kifejtett elvi alapokra és a területi tervezéssel kapcsolatos tapasztalatokra támaszkodva bizonyítom a területi tervezés megújításának szükségességét. Összefoglalom a népgazdasági tervezés korszerűsítéséből, a területi folyamatokból, valamint a terület- és településfejlesztés új feladataiból adódó követelményeket, részletesen ismertetem a területi tervezés korlátait. Végül javaslatot teszek a területi tervezés új rendszerére.

A politika és a tervezés kapcsolatai a valóságban igen szorosak, az eredmények vagy hibák bemutatásakor az eredő forrás feltárása nagy nehézségekbe ütközik. A 80-as évek elején azonban – véleményem szerint – erősödött egy olyan tendencia, amely a politika és a tervezés „összemosására” törekedett, nemcsak a gazdasági, hanem a területi fejlődés tekintében is. Ez egyrészt azért helytelen, mert nehezíti a megfelelő döntési szintek, a felelősség meghatározását, másrészt a feladatok összekeverésére ad módot, a politika felesleges korlátozásához és a tervezés túlzott általánossá válásához vezet. Az ebből adódó következtetések erősítették azt a meggyőződésemet, hogy a területi politika és a területi tervezés céljainak, feladatainak tisztázása és különválasztása nemcsak e tevékenységek érdekét szolgálja, hanem a gyakorlati munka színvonalát is javítja.

Sokféle támogatást kaptam ahhoz, hogy könyvem elkészülhessen. Köszönettel tartozom a gazdasági geográfus és területi tervező kollégáimnak, *Enyedi Györgynek*, *Boros Ferencnek* és *Kőszegfalvi Györgynek*, a VÁTI Tudományos Irodája és számítástechnikai részlege munkatársainak. Akadémiai doktori értekezésem – amelynek alapján e munkám készült – opponálásáért ezúton fejezem ki köszönetem *Bartke Istvánnak*, *Bora Gyulának* és *Krajkó Gyulának*.

Köszönettel tartozom azoknak, akik a feltételek megteremtésében játszottak döntő szerepet: *Somogyi László* építésügyi és városfejlesztési miniszter nagyvonalúsága, *Jantner Antal* miniszterhelyettes megértése és támogatása nélkül munkám aligha válhatott volna valóra.

Végül pedig hálával tartozom családomnak, akik minden lehetséges módon segítettek és legeslegfőképpen Anyám emlékének, ami legerősebb inspirálóm volt.

A szerző

I. TERÜLETI FEJLŐDÉS

A területi fejlődés lényegének megértéséhez, változási irányainak feltárásához és várható mozgásának előrejelzéséhez két szemszögből közelítve juthatunk el. Az egyiket úgy tekintem, mint „külső” meghatározottságot, ha tetszik függőséget, a másikat saját belső törvényszerűségeinek, folyamatainak feltárásával jellemezhetem.

Ezért úgy vélem, hogy a területi fejlődéssel összefüggésben a tudományos megismerés és a befolyásolás, irányítás szempontjából két alapvető kérdéskör feldolgozása a leglényegesebb: a területi fejlődés tartalma és a területi fejlődés jellege.

1. A területi fejlődés tartalma

Hipotézis: A térbeli változások valamennyi lényegi jellemzője és formája jól leírható és magyarázható a területi fejlődés természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki és irányítási tényezőinek, valamint a kialakult területi struktúrának a jellemzésével, hatásmechanizmusának bemutatásával.

Mindazok, akik a területi fejlődés bármely részével foglalkoznak, úgy vélekednek, hogy a térbeliség elfogadottsága, súlya sokkal kisebb az általános gondolkodásban, a társadalmi-gazdasági folyamatok irányításában, mint az objektíve szükséges és reális lenne. Ennek okait kutatva felvetődik, hogy az alulértékelttség képzeete talán nem más, mint hamis tudati termék vagy egy kisebbségi komplexus szokásos megnyilvánulása (az idődimenzióval szinte mindenki foglalkozik, a térrel csak néhányan).

Többről, másról van szó azonban. A gazdaság és a társadalom térbeli aspektusát kutató, tervező szakemberek minden országban elkülönült csoportot alkotnak. Az elkülönültség mértéke történelmileg változik, sokszor a perifériára szorulás irányába mutat. A kirekesztődés mértéke vagy kedvezőbb helyzet kialakulása területileg eltérő képet mutat. Egyértelmű és könnyen indokolható, hogy a nagy területű országokban (például Szovjetunió, Kanada, Egyesült Államok), ahol a természeti adottságok, a lakosság nemzetiségi összetétele stb. sokrétűek, a területi szemlélet természetes,

mondhatni észrevétlen része az általános gondolkodásnak, döntéshozatalnak. Van azután az országoknak egy olyan csoportja (Európánál maradva), amelyekben a ma is erőteljes területi szemléletmód a történelmi fejlődés sajátosságaiból táplálkozik. A nemzeti állam létrejöttének rögzös útja, a hosszú ideig tartó szétagoltság jellemzi például Németországot, Olaszországot; a volt gyarmati hatalmak (Nagy-Britannia, Spanyolország, Hollandia stb.) alkotják a másik csoportot. (Külön kell szólni Hollandiáról, ahol a folyamatok térbeli oldala kiemelkedő elismertségéhez nagyban hozzájárult a tengerrel vívott több évszázados sikeres harc, a polderesítés.) Történelmi-politikai indíttatásból a térbeli szemlélet erős pozíciói alakultak ki Lengyelországban. Az már csak kiegészítő megjegyzés, hogy — a fentiekkel is jól magyarázható módon — a meghatározó jelentőségű és hatású földrajzi és kartográfiai iskolák is az említett országokban jöttek létre, és számottevő kisugárzó hatást gyakoroltak környezetükre (Oroszország-Szovjetunió, Németország-NDK, NSZK, Hollandia, Egyesült Államok stb.).

Ha azt nézzük, hogy mi a helyzet Magyarországon, akkor azt mondhatjuk, hogy a térbeliség pozíciói jelenleg viszonylag kedvezőek ugyan, általában azonban gyengébbek, mint az előbb említett országokban. Az világos, hogy mind az Osztrák–Magyar Monarchia létevel, mind a későbbi geopolitikai, nacionalista, sovinszta felfogással összefüggésben elterjedt térségi szemlélet felett végleg eljárt az idő, és az is érzékelhető, hogy a felszabadulás utáni időkben ennek a visszája került előtérbe. Az elmúlt két-három évtized során keletkezett és napjainkban is nagy hatású az a felfogás — ami mértékadó tudományos, politikai és gazdasági körökben, sajnos, igen erős népszerűsége tett szert —, hogy olyan kis területű országokban, mint a miénk, nem is léteznek lényeges területi különbségek, a területi problematika előtérbe helyezése erőltetett. Ezen állásponttal kapcsolatban nem is annyira a felfogás tartalmi hibája okoz gondot, hanem az, hogy sokszor kiemelkedő közgazdászok, szociológusok, tervezők stb. képviselik azt. Pedig kézenfekvő, hogy a léptékek, mércék minden tekintetben hozzáigazítandók az ország méretéhez, nem másolhatók külföldről. Az, hogy egy magyarországi területi egység kicsiny, vagy a térbeli különbségek csekélyek valamely nagy országhoz képest, tulajdonképpen ugyanúgy értékelendő, mint például hazánk népessége Kínához, kőolajtermelése a Szovjetunióhoz viszonyítva.

Egy gonoszkodó belső hang megfogalmaztatja azt is, hogy vajon nem abból fakad-e a térbeliség negligálása, hogy az „zavar” bennünket a gondolkodásban, bonyodalmakat okoz? Az egészre vonatkozó megállapítások dif-

ferenciálándók, a területi szemlélet növeli az információigényt stb. Mindez azonban azzal is összefügg, hogy a gazdaság- vagy társadalomfejlődési elméleteknek vagy modelleknek általában nem lényegi része a térbeli aspektus. Ezért a térbeli fejlődés és összefüggések feltárása kívülről történik. Az általános felfogásba való beillesztésre, egyáltalán a mélyebb megismerésre elkülönült, határterületi jellegű tudományok vállalkoznak.

E diszciplinák közül először a földrajztudományok említendőek, amelyek a területi viszonyok megismerésében, leírásában tűntek ki. Ugyanakkor viszont — különösen a század első felében — a társadalmi és gazdasági összefüggések egzakt megragadására alig vállalkoztak. Mintegy ellensúlyozásként, a gazdasággal való kapcsolatok és az egzaktitás erősítésére fejlődtek ki az ugyancsak határterületi jellegű területi gazdaságtani (Raumforschung, regional science) iskolák a 30-as, de főként a 40-es és 50-es évektől kezdve. Jelentőségük abban van, hogy a térbeli jelenségeket, folyamatokat közgazdasági nyelven interpretálják, és az elemzést helyezik előtérbe. A tények gyűjtése, leírása azonban alapvetően a differenciálódó földrajzi iskolák (társadalom-, ipar-, mezőgazdaságföldrajz stb.) feladata maradt. Sajátos, de az előbbiekhöz képest kisebb szerep jut a településtudománynak, amely alapvetően műszaki szemléletet képvisel.

A nemzetközi szintérhez hasonlóan, nálunk is a földrajzi és területi gazdaságtani szemlélet elsődlegessége, illetve rivalizálása figyelhető meg. A külföldi példáktól eltérően azonban inkább olyan helyzet állt elő, amely a földrajzi iskola primátusának gyengülésével és a területi gazdaságtani felfogás csenevész állapotával jellemezhető. Azt „elértük”, hogy gazdasági földrajzosnak lenni általában nem jelent dicsőséget (például Hollandiában vagy Lengyelországban a geográfus reputációja messze kedvezőbb), de ugyanakkor nem folyik területi gazdaságtani képzés, a felfogás képviselői az idősebb generáció tagjaiból rekrutálódnak. Magyarországon az említett tudományterületeken az 50-es évek végétől az alapkutatások háttérbe szorultak, és ez a helyzet jelenleg is. Ez is magyarázza azt, hogy a területi fejlődés tartalmának vizsgálata során kevésbé támaszkodhattam alapkutatási eredményekre. Vizsgálati céljaimat, módszereimet, a témakörök megközelítését a gyakorlati megfigyelések, elemzések, az alkalmazott kutatások motiválták erőteljesen.

Területi fejlődésen valamely területre, egy ország egészére, különböző részeire, a településekre jellemző változásokat értek. Tartalmilag a természeti erőforrások, a népesség, a termelés, az infrastrukturális hálózatok

és ellátó intézmények területi eloszlási és változási viszonyait, a közöttük meglévő kapcsolatokat fogja át.

Az előbbiekből következően a területi fejlődés magába foglalja az urbanizációt, a településfejlődést is. Ez a felfogás számottevően eltér a hazánkban megszokottól, nem tükrözi a tudományos és gyakorlati megosztottságot, azt, hogy külön akarjuk vizsgálni, tervezni a területi vagy a településfejlődést, és külön-külön beszélünk területfejlesztésről, településfejlesztésről. A lényeg — véleményem szerint — a térbeli változás. Az pedig másodlagos jelentőségű, hogy a természeti, társadalmi és egyéb tényezők szemszögéből, illetve különböző nagyságú területi egységek szerint tekintjük a változást.¹ Egy ilyen egységes felfogás alkalmazása elméleti-tudományos és gyakorlati szempontból is világos, erős platformot képezhet, és alkalmas arra, hogy a területi fejlődést megfelelő keretben értelmezzük.

A területi fejlődés tartalmára vonatkozó nézeteknek van egy olyan csoportja, amely a területi fejlődést a társadalmi-gazdasági szempontokkal azonosítja, a településfejlődést pedig alapvetően műszaki jellegűnek tekinti. E felfogás legnagyobb gyengéje, hogy a közbülső szintekre vonatkozóan nem ad választ, és csak egyes tényezőket emel ki, a többiek elhanyagolja, ami az elemzésben, megértésben és befolyásolásban is alapvető zavarokhoz vezet. A másik felfogás szerint a területi fejlődésnek része, mintegy alárendeltje a településfejlődés. Véleményem — mint a fentiekből kitűnt — az, hogy a területi fejlődést különböző szinteken, de mindig komplexen (valamennyi tényező figyelembevételével) kell értelmezni.

A területi fejlődés elméleti és gyakorlati kérdéseit tárgyaló marxista gazdaságföldrajzosok általános kiinduló tétele az, hogy a területi fejlődés nem választható el az általános gazdasági fejlődéstől. (Így foglalt állást például *Markos Gy.* 1956, *Kőszegi L.* 1964, *Kóródi J.* 1968, *Enyedi Gy.* 1981.) Az is gyakran ismétlődik, hogy a gazdasági-társadalmi fejlődés területi vetületéről beszélnek, az összekapcsolódás erősségét így is hangsúlyozandó. A későbbiekben látható lesz, hogy lényegében magam is ezen a véleményen vagyok. Mégis úgy érzem, hogy a függőség kinyilatkoztatása, a területi jelenségek, összefüggések vetületként való értelmezése önmagában nem elegendő. Egyrészt azért, mert kézenfekvő, hogy a függés mértéke időben változó, másrészt azért, mert itt nyilvánvalóan vannak minőségi változások is. De nem kielégítő ezen felfogás azért sem, mert a térbeli eloszlás és struktúra ereje, visszahatása ma már sokoldalúan — ha nem is mindig kvantifikált formában — bizonyított. Ahhoz tehát, hogy olyan magyarázattal rendelkezünk, amely válaszokat ad a tudomány és gyakorlat oldaláról

megfogalmazódó kérdésekre, a két nézőpont (külső függés, belső hatás) ötvözésére van szükség.

Felismerték, sokan le is írták már azt, hogy a gazdasági fejlődési szakaszokhoz „megfelelő”(?) területi fejlődési szakaszok tartoznak. Automatikus összekapcsolódásról, tükrökről azonban — közismerten — nem lehet szó, mivel a területi struktúra, a településrendszer változása időbeli késéssel követi a gazdasági változásokat. Körvonalazódik tehát, hogy elmentmondások is keletkezhetnek abból, ha adott időpontban a területi struktúra valamiben, illetve valamilyen mértékben nem felel meg a társadalom vagy a gazdaság követelményeinek.

A külső függés és a belső folyamatok közötti viszony kissé mélyebb feltárása minden bizonnyal hozzájárul a területi folyamatok jobb megértéséhez és ezáltal a befolyásolás esélyeinek javításához. E kérdésekkel a hazai kutatók az elmúlt másfél-két évtizedben alig foglalkoztak, ezért manapság, amikor a fejlődés feltételeiben, az értékrendekben és célokban jelentős változások tanúi vagyunk, a hiányok még élesebben mutatkoznak meg.

A hazai területi elméleti kutatások — már említett — háttérbe szorítása, másfelől az igények, a kérdések egyre erőteljesebb megfogalmazódása, valamint az általában jellemző „nyitottságunk” vezet oda, hogy az elméleti hiányokat szinte megengedhetetlenül magas importtal pótoljuk. Megszaporodott az olyan tanulmányok száma, amelyek szolgai módon követik, másolják a nyugat-európai országokban megjelent elméleti eredményeket. Tetéződik a gond azzal is, hogy ezek közül sem a legmélyebbeket, hanem a „legkézenfekvőbbeket” hozzuk be (például az urbanizáció szakaszai), szinte figyelmen kívül hagyva a politikai, társadalmi, közgazdasági stb. környezet alapvető különbségeit. A nemzetközi tapasztalatok tanulmányozásának és felhasználásának szükségességét természetesen nem vitatom, csak az egyoldalúságot és főleg a túl távolról merítést kifogásolom. Úgy gondolom, hogy a hazai jelenségek mély elemzésével és elméleti általánosításával párhuzamosan a kelet-közép-európai tapasztalatokra kellene nagyobb figyelmet fordítani.

A nemzetközi tapasztalatok elemzését sokan azért sürgetik, mert úgy vélik, hogy ha ezt elég jól végezzük, akkor elkerülhetjük azokat a gondokat, amelyek egyes országokban megfigyelhetők, például a nagyvárosi zsúfoltságot, a faluról való elvándorlást stb. Tanulni persze kell, de csodákat várni nem szabad. Ahogyan gazdaság- és társadalomfejlődési gondjaink megoldására sem találhatunk külföldről pontosan alkalmazható sémát, úgy azt sem várhatjuk, hogy a területi fejlődés szintén nagyon bonyolult, az

adottságoktól annyira függő témakörében kész receptre akadhatunk Nyugaton.

E téren is érvényes *Marx* megjegyzése: „Az egyik nemzet tanulhat és tanuljon a másiktól. Egy társadalom, még ha nyomára jött is mozgása természeteti törvényének, ... *természetes fejlődési fázisokat sem át nem ugorhat, sem rendeletileg el nem tüntethet.* De megrövidítheti és enyhítheti a születési fájdalmakat.” (*Marx–Engels Művei*, 23. kötet, p. 9.)

A területi fejlődés átfogó elmélete ugyan ma sem áll rendelkezésre, születtek azonban bizonyos általánosítások, amelyek legalábbis hipotézis erejűek. Közülük legismertebb a haranggörbe-felfogás. A lényegi kérdéseket kutatva *W. Alonso* (1980) is eljutott a görbékhez, azonban nem elégedett meg egyenkénti elemzésükkel, hanem kereste a közöttük lévő összefüggéseket, és megfogalmazta kételyeit is. Figyelmét – nagyon indokoltan – a görbék jobboldali lefutására, azaz jelenlegi, illetve jövőbeli alakulásukra koncentrálja, és sürgeti, hogy a kutatások foglalkozzanak e kérdésekkel.² Azt óhajtja tehát elősegíteni, hogy ha a görbék verifikálhatók, akkor azok alapján vonjanak le következtetéseket a prognózisok, a befolyásolás számára. Követelménye racionális, alapvető kérdés azonban – amelyre még visszatérünk –, hogy az igazi görbék csak harangalakúak-e, avagy folytatódnak.

Más felfogás szerint (*A. V. Baranov* 1983) négy univerzális és egymással szoros kapcsolatban álló folyamat létezik: a technikai haladás, az urbanizáció, a társadalmasítás (a termelési és a fogyasztási eszközök köztulajdonának növekedése), valamint a demográfiai fejlődés. *S. Czamanski* (1976) az elméleti hiányosságokat említve arra mutat rá, hogy például a különböző természeti erőforrások vagy a környezet minőségi tényezőnek a területi fejlődés szemszögéből való figyelembevétele nem megoldott. Egyet kell értenünk a szerzőnek azzal a megállapításával is, hogy a korábbiakhoz képest sokoldalúbb elemzést és magyarázatot igényel a települések kialakulása. Például abból a nézőpontból, hogy a viszonylag újak is túlnyomórészt a régiek helyén jönnek létre, ma már az is egyre nyilvánvalóbb, hogy a központi hely és a növekedési pólus elmélet megújításra szorul. (Az előző azért, mert a településrendszer strukturális átalakulása miatt a „központiség” nem értelmezhető úgy, mint az egyedi településfejlődés szakaszában, a második pedig azért, mert a mai agglomerációk korábban vélt vagy részben kimutatott gazdasági előnyei az ipari és telekommunikációs fejlődés következtében megszűnőben vannak. Ez nem jelenti azt, hogy ezeket az elméleti megközelítéseket teljesen el kellene vetnünk, azt azonban

kifejezésre óhajtottam juttatni, hogy az alkalmazási kísérletek számos csatlódása jelzi: a gyakorlat próbáját nem állták ki.)

A területi fejlődés elméletének gyengeségei mellett is jelentősen gazdagodtak a területi elemzések eszközei. Ezzel kapcsolatban mutat rá S. Czamanski (1976. p. 17.): „A tudományos fejlődés jövőbeli menetét megjósolni nagyon kockázatos vállalkozás. Van azonban egy kézenfekvő terület, amelyben további kutatásra van szükség, és ez a térbeli eloszlások megfigyelt, de meg nem magyarázott szabályosságainak körültekintő vizsgálata.” Magam is úgy vélem, hogy e tekintetben sok adósságot kell törlesztenünk, amelyet a továbbiakban el is kezdek.

A területi fejlődés tényezői és azok viselkedése

A területi fejlődés átfogó, tudományos igényű magyarázatára, törvényszerűségeinek marxista kifejtésére Magyarországon elsőként Bartke I. (1982) vállalkozott. Az egyéb, hasonló irányú, bár kevésbé átfogó munkák (például Wirth Gy. 1979, Ormossy V. 1979) mellett a területi fejlődés általam belső körének tekintett részére vonatkozó álláspont kifejtése során erőteljesen támaszkodom Bartke I. megállapításaira, néhány esetben azonban vitatom, illetve kiegészítem azokat. Nem lépek fel tehát a teljeskörűség igényével, hanem az általam fontosnak tartott kérdésekre fordítom a fő figyelmet.

A területi fejlődés tartalma és legfőbb jellemzői azon tényezőkön keresztül ragadhatók meg, amelyeknek tartós hatásai a folyamatban kimutathatók. Indokolt tehát, hogy a területi fejlődés tényezőinek megismerésére a külföldi és hazai szerzők nagy figyelmet fordítanak. Közhelynek számít annak hangsúlyozása, hogy a területi fejlődés legfőbb sajátossága, megismerésének, befolyásolásának elsőrendű korlátja alkotó tényezőinek sokfélesége.

A kutatások többsége négy-öt tényezőt különböztet meg: gazdasági, demográfiai, természeti, társadalmi, műszaki. Sorrendjük és a kifejtésben képviselt súlyuk attól (is) függ, hogy közgazdasági, földrajzi, műszaki stb. irányú vizsgálatról van-e szó. Sőt, az alapvető felfogás még a szelekcióban is érvényesül.

Példaként tekintsük át elsőnek egy széleskörű nemzetközi elemzés eredményeit (P. Korcelli 1981). Az 1. táblázatból kitűnik, hogy a tényezők között gazdasági, demográfiai, társadalmi, erőforrás-környezeti és politikai döntéshozói témacsoport szerepel.³

Álláspontok a településfejlesztés jellegzetes változásainak okairól

Tényezők (okok)	Leven, Ch. (Franciaország)	Illeris, S. (Dánia)	Bourne, G. (Kanada)	OECD	ENSZ EGB
Gazdasági	A sorozatnagyság és az agglomerálódás gazdasági előnyeinek csökkenő szerepe.	A feldolgozóipar belső (sorozat) és külső (agglomerálódás) gazdaságosságának csökkenése, az állandó munkanélküliség megnövekedett jelentősége.	Strukturális és technológiai váltás és gazdasági hatékonyság keresése, a térbeli gazdasági fejlődés véletlen tényezői.	A gazdaság térbeli rendjének újraigazodása a lassabb gazdasági növekedés útjához, a föld, lakás és a szolgáltatási költségek gyors növekedése, mint a városi gazdaságosság számottevő növekedésének akadályai.	Strukturális és térbeli (nemzetközi és interregionális) gazdasági változások; a munkaerő összetétele és a szükséglet közötti szakadék. Technológiai változások és ennek hatása a hűrközlésre, szállításra és a gazdasági tevékenységek elhelyezkedésére. A természetes szaporodás csökkenő üteme, a kialakuló infrastruktúra és migrációs irányok.
Demográfiai	A népszámszám növekedésének és következtetésén a faluról városba irányuló migrációnak a csökkenő üteme.	Változó infrastruktúra és családösszetétel.	–	A népesség változó eloszlása és előregedése városon belül.	A természetes szaporodás csökkenő üteme, a kialakuló infrastruktúra és migrációs irányok.
Társadalmi	Csökkenő életminőség a nagyvárosi területeken a nem nagyvárosihoz viszonyítva.	A nagy specializált intézmények csökkenő szerepe.	A kihasználás elvei által irányított tökeelosztás telephelyi változásai.	A társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek és városon belüli szegregáció megnövekedett jelentősége.	A kialakuló társadalmi értékek, az életmód és preferenciák változásai, a szabadidő növekedése.
Erőforrás- környezeti		A nagyvárosi környezet leromlása.	A hagyományos kulturális hajlamok újraéledése, kellemességi-kelemetlenségi tényezők.	A fizikai leromlás elterjedése a nagyvárosi területeken.	Az erőforrások – különösen a mezőgazdasági terület, a víz, az energiahordozók – szűkössége és megőrzése. A természeti környezet védelme, megőrzése.
Politikai döntéshozói	A lakás-, szállítási- és társadalompolitikák implicitte előnyben részesítik az elővárost a városi, illetve a kisebbet a nagyobb várossal szemben.	A helyi közszolgáltatási ellátás kiterjesztése az egyenlő hozzáférhetőség prioritása alapján.	Nem szándékos, implicit beruházás, adó, kereskedelmi, szállítási, lakásügyi stb. politikák.	A közszolgáltatások megnövekedett költségei a városi területeken.	A politikai és igazgatási struktúrák változásai a politika és a döntéshozatal centralizációja vagy decentralizációja.

Forrás: Korcelli, P. 1981. p. 5.

Bartke I. (1985a) többnyire társadalmi-gazdasági, természeti és műszaki tényezőket különböztet meg, legújabb munkájában a természeti tényezők nyitják a sort, majd a társadalmi-gazdasági feltételek következnek.

Véleményem szerint a területi fejlődés tényezői a következők: 1. természeti, 2. társadalmi, 3. gazdasági, 4. műszaki, 5. a már kialakult területi struktúra, 6. irányítási. Közöttük nemcsak sokrétű összefüggések állnak fenn, hanem átfedések is, azaz valamely csoportba sorolt tényező (vagy annak eleme) része lehet egy másik csoportnak.

A *természeti tényezők* a területi fejlődésre gyakorolt hatását általában nem vitatják, jelentőségét illetően azonban megoszlanak a vélemények. Általánosítható tapasztalat, hogy a földrajzi iskolák képviselői erősen hangsúlyozzák, a településtudományi szakemberek elfogadják, a közgazdászok, szociológusok pedig alábecsülik a természeti tényezők fontosságát.

A társadalom természeti környezetének vizsgálata a geográfia egyik hagyományosan központi témája, amelynek jellemző irányzatai időről időre változnak. A földrajzi determinizmustól a nihilizmusig vezető utat a hazai gazdasági geográfia is bejárta, majd a 60-as évektől létrejött egy kiegyensúlyozott felfogás, amelynek kialakításában néhány munkámmal magam is részt vehettem (Lackó L. 1971). Tegyük hozzá: a területi elemzésekben, értékelésekben és tervezésben sajnos csak nagyon korlátozottan érvényesült e szemlélet.

Ennek az álláspontnak elvileg az a lényege, hogy egy társadalom (ország) természeti környezetének azok az adottságok, feltételek tekinthetők, amelyek a termelőerők és termelési viszonyok adott színvonalán az illető társadalom számára ismereteseek. A természeti környezet közvetlen hatást fejt ki a társadalomra, mint a munkatárgyak tárháza, és közvetve befolyásol, mint a társadalmi munka termelékenységére ható faktor. A természeti környezet nem állandó, hanem folytonosan változó tényező.

A társadalom fejlődéséből levonható a következtetés, hogy a természet elemei mind nagyobb mértékben válnak a természeti környezet részévé, mivel közülük egyre többet ismernek meg. Szükségszerű tehát a természeti környezet hatásainak változása is. A hatásváltozás mértékének és módjának megítélése mind elvi, mind gyakorlati szempontból igen lényeges. Gyakori az a vélemény, amely szerint a természeti környezetnek a társadalomra gyakorolt hatása — illetve ez utóbbi függése a természettől — egyre kisebb lesz, annak következtében, hogy a fejlődéssel együtt a természet megismertségének foka növekszik.

A természet és a társadalom közötti kapcsolatok a fejlődés során ál-

landó változásban vannak: ennek lényege, hogy a hatások egyidejűleg mennyiségileg és minőségileg is módosulnak. A folyamat — egészen leegyszerűsítve — tulajdonképpen a durva, igen erős és nyilvánvaló függéstől a mind finomabb, ám ugyanakkor egyre szövevényesebb és a különböző oldalakat mind sokrétűbben, egyre közvetlenebben körülfonó kapcsolatok felé halad.

A különböző tudományos, termelési stb. felfedezések sokszor közvetlenül is megváltoztatják a természet és a társadalom kapcsolatának egy-egy fázisát. Mind a mezőgazdaság, mind az ipar tekintetében, sőt, az egész társadalmat véve is az a helyzet, hogy a termelőerők fejlődésével egyre kisebb számú és mértékű lesz az egyértelműen és kizárólagosan természeti tényezők jelentkezése, mert a természeti hatásokat egyre jobban átszövik a társadalmi, gazdasági, műszaki stb. elemek. Ez persze azt is jelenti, hogy egyre nehezebbé válik a ható tényezők fel- és megismerése, és még problematikusabb az egyes hatások erősségének mérése.

A társadalomnak a természeti környezetre gyakorolt hatása sajátos formában és módon megy végbe. Ugyancsak sajátosak a kapcsolat révén keletkező eredmények. A folyamat olyan ciklusnak tekintendő, amelyben a kiragadott kezdőpont a társadalom hatása a természetre: a folytatás — azaz a következmény — a természet bizonyos mértékű változása, alakulása: a záró (kezdő) fázis a változott természet visszahatása a társadalomra. Az egymáshatások folyamatszerű összefüggése, az ezen összefüggésből következő bonyolult oda-visszahatások okozzák a társadalom és a természet kapcsolatának különleges jellegét. A társadalomnak a természetre gyakorolt hatását ugyanis nem lehet lezárt akciónak tekinteni: sem a természet szempontjából, mert az alapváltozás további módosulásokat von maga után, de főképpen nem lezárt a társadalom számára, mert a változott természet újfajta hatásokkal gazdagodva gyakran meglepetésekkel (nem várt reakcióval) szolgál.

„Míg a geográfusok ezelőtt főként a természetnek a termelésre gyakorolt hatását tanulmányozták, addig a prognosztikai-földrajzi kutatásoknál az ember-környezet kapcsolatoknak még két további aspektusát vizsgálják. Mégpedig először azt, miként hat az ember a természetre, és másodszor azt, hogy a jövőben ez a megváltozott természet miként hathat az ember életére és a termelésre.” (*A. P. Kapica—Ju. G. Szimonov 1974. p. 285.*)

Az utóbbi néhány év globális és regionális szinten jelentkező súlyos környezeti gondjai (sivatagosodás, savas eső, erdőpusztulás, talajszennye-

ződés stb.) arra intenek, hogy a természeti környezet csökkenő befolyásáról semmiképp nem beszélhetünk. Sőt, bizonyos időszakban és adott helyen a területi fejlődés szemszögéből ma is, a jövőben is meghatározóak lehetnek a természeti körülmények.

A társadalom és a természet viszonyának alakulásában kirajzolódik az az összefüggés is, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődés egyes, minőségileg különböző szakaszai eltérő jellegűek a természethez fűződő kapcsolatukban is. A gyors fejlődési ütem általában a természeti erőforrások fokozódó kihasználásával jár együtt és fordítva. Megállapítható továbbá: a gazdaság extenzív fejlődése abban is kifejeződik, hogy a természeti adottságokhoz fűződő viszony zömmel kiaknázásra – gyors és széleskörű kitermelésre – korlátozódik, szemben az intenzív szakaszokkal, amikor az átalakítás – befolyásolás, észszerű, komplex felhasználás – a következményekkel is számoló magatartás a kiaknázás méltó partnere. (A gyakorlat azonban jelez olyan gondokat, hogy huzamos gazdasági problémák közepette – lassú növekedés – fokozódik a természeti erőforrások iránti hajsza.)

A 70-es évek elején megfogalmazott gondolatok (*Enyedi Gy.* 1972) – bár alapállásuk hasonló a vázoltakhoz – már tovább lépnek. *Enyedi Gy.* korrigálja az egyes korábbi megállapításokat. Rámutat arra, hogy a természeti tényezők szerepe nem csökken, sőt – nagyon helyesen – hangsúlyozza, hogy vannak esetek, amikor viszonylagos jelentősége nő. Ezt persze nem tekinti a természettől való függéshez való visszatérésnek. Felhívja a figyelmet arra az összefüggésre is, hogy a társadalmi-gazdasági hatások egyes természeti folyamatokra lényegi befolyással lehetnek (például talajerózió). Ami azonban ennél még fontosabb, a hazai gazdasági geográfiában elsőként fogalmazta meg a környezetkárosodás közvetlen veszélyeit, és ezzel mintegy meghonosította a gazdaságföldrajzban a környezetvédelmi gondolkodást. Az általános magatartást számottevően befolyásolta azzal is, hogy felvetette a környezet okszerű használata megtervezésének igényét.

A természeti geográfia alapvető felfogása a 70-es évekig főként arra irányult, hogy az adottságok aprólékos feltárásával, a természeti környezet fontosságának hangsúlyozásával és bizonyításával megtartsa, illetve erősítse a természeti környezetre irányuló vizsgálatok jelentőségét, elfogadottságát.

Lényegi változás vette kezdetét *Pécsi M.* munkássága nyomán, aki a korábbi időszak elemzéseire támaszkodva és felismerve a korszerű követelményeket, szintézist kezdeményezett. Ezt egyfelől a természeti környezet komplex értelmezése, másfelől az emberrel, a társadalommal való összefüggések mind erőteljesebb figyelembevétele jellemezte. Kialakult egy olyan

iskola, amely a földrajzi környezet új felfogásával és ennek megfelelő vizsgálatokkal és számításokkal nagyban hozzájárult a természeti adottságok és erőforrások okszerű hasznosításához. Egyik tanulmányában már így fogalmaz: „Napjainkban a társadalmi termelés és az életkörülmények olyan fokát közelítettük meg, illetve értük el, hogy a természeti környezetet, annak kapacitását, vagyis a társadalmi újratermelés számára hasznosítható lehetőségeket, az egyes régiók természeti potenciálját ismételtelen fel kell mérni, és integráltan kell értékelni a szocialista gazdaság termelői, fogyasztói és a belpolitikai adottságok, célkitűzések állandó figyelembevételére szerint.” (Pécsi M. 1979. p. 17.)

A tanulmány a társadalom földrajzi környezetét úgy tekinti, mint amely „... magában foglalja a természeti tájat, a mesterséges (vagy kultúr-) tájat, a népességet és a termelési, gazdasági körzeteket, továbbá az állam-, közigazgatási és ellátási rendszer működési körét, illetve állagát.” (Uo. p. 18.) Sűrgeti a környezeti tényezők kölcsönhatásokban való vizsgálatát. Ennek mintegy alapjául szolgál a természeti, illetve társadalmi-gazdasági környezet elemeinek részletes bemutatása, amelynek talán leglényegesebb vonása, hogy mindegyik szférában megkülönbözteti az adottságokat, illetve az erőforrásokat és modell formájában felvázolja összefüggéseiket.

A gyakorlattal való szorosabb kapcsolat érdekében is történtek lépések (lásd például Góczán Gy. 1984, Rétvári L. 1983). Az új szemléletű munkák ötvözik a terepen végzett mérések, az összefoglaló számítások és az elméleti megalapozás részeredményeit. A természeti erőforrások és adottságok együttes értékelése keretében sor került az egyes területek ásványi nyersanyagforrásai, a felszínközeli kőzetek, a domborzat, a felszíni és talajvizek, az éghajlat, a termőtalaj és a felszínt borító növényzet számbavételére.

Az előzőekben példászerűen említett munkák és eredmények bemutatásának célja mindössze az, hogy jelezzem a természeti adottságok és a területi fejlődés összefüggéseivel kapcsolatos hazai kutatások felfogását, néhány eredményét. (Ezért nem eshetett szó valamennyi ilyen irányú lényeges munkáról, bár számuk jelentős.)

A természeti környezetnek a területi fejlődésben játszott szerepe a társadalmi-gazdasági fejlődés során változik, durva leegyszerűsítéssel: a fejlettségi színvonal emelkedésével csökken a függőség, miközben a kölcsönös hatások szövevényes összefüggésrendszert eredményeznek. Ennek nyomán változnak a vizsgálandó kérdések, és módosul a részelemek jelentősége.

Az utóbbi időben a természeti erőforrások kutatása került előtérbe. Ez egyes problémákat új megvilágításba helyezett. Egy, a közelmúltban

megjelent kitűnő összeállítás (*Rétvári L. 1983*) például azt hangsúlyozza, hogy a természeti erőforrásokat – mivel tartalmuk, állaguk történelmileg viszonylagos – társadalmi-gazdasági kategóriaként (is) kell értelmezni. Fontos továbbá az a megállapítás, hogy miközben az erőforrások fogalma, köre az időben előrehaladva bővül, addig egy-egy termék vagy lelőhely élettartama végesnek tekintendő. E vélemények alátámasztják a természeti erőforrások ciklusos jellegére vonatkozó, csaknem két évtizeddel ezelőtt megfogalmazott hipotézisemet (*Lackó L. 1971*). Ugyanebbe az irányba mutat – habár más szempontból – az a kérdés, hogy az elmúlt évtizedben például miként változott a természeti erőforrások értéke. A jól ismert válasz szerint felértékelődtek. Ezt azonban bonyolítja a természeti erőforrásokból származó nyersanyagok hosszabb élettartama, a magasabb használati értékű nyersanyagok körének időbeli változása (például a szén előretörése, hús évvel ezelőtti megtorpanása, majd nekilendülése avagy a kőolaj fontosságának módosulásai).

A le- és felértékelődés másik jellegzetes köre a mezőgazdasági termelés természeti feltételeivel kapcsolatos. Magyarország talajadottságai, klimatikus viszonyai szintén változó erőt képviseltek a területi fejlődésben, míg a jelenlegi magas szintet elérték. Csakhogy ezek a hatások is változóak, a kedvező, illetve kedvezőtlen időszakok néhány évenként követik egymást.

Az elmúlt évtizedben a természeti erőforrások jelentősége gyors ütemben fokozódott. Ezt bizonyítják a természeti erőforrások számbavételi adatai és esetenként egyes termelési eredményei. A területi gondolkodásban a földrajzi szemlélet visszaszorulása, illetve a közgazdasági jellegű iskola előtérbe kerülése nyomán – bár ilyen törekvés természetesen nem fogalmazódott meg – a természeti tényezők látszólagos szerepe, figyelembevétele a döntésekben csökkent. Nem vitatható, hogy ebből károk, veszteségek származtak, bár konkrét kimutatásukra makroszinten nem került sor.

A közismert nehézségek ellenére gyarapítani kell a természeti környezet és a területi fejlődés közötti összefüggések egzakt bemutatására alkalmas módszereket. Ez is szükséges ahhoz, hogy az elemzés és a tervezés kellő súllyal vehesse figyelembe a természeti adottságokat, erőforrásokat. A világgazdasági és a belső gazdasági tényezőkön kívül ezt nagyon sürgeti az egészséges környezet felértékelődése, az üdülési-rekreációs igények növekedése is.

A természeti környezeti hatások kvantifikálásában a legnagyobb ne-

hézséget az alapvető közgazdasági problémák — az érték- és árviszonyok értelmezése — jelentik. Van azonban további két lényeges gond. Az egyik az, hogy a természeti környezet használata, folyamatos igénybevétele — tehát nem a javak kitermelése — jelentős nagyságú és növekvő ráfordításokat tesz szükségessé. Így tehát nemcsak a gazdaság, hanem a társadalom működési költségei is emelkednek. A köznapi szóhasználatban elterjedt „drágul az élet” kijelentés nemcsak a család, a fogyasztói árak szférájában igaz, hanem a társadalom, illetve a víz, a levegő, a talaj stb. tekintetében is. E ráfordítások tartósan befolyásolják a területi fejlődést. A másik összefüggés, amely eddig hiányzott az értékelésből, a természeti környezet fejlődésének ciklikussága. Korábban főként azt tekintették időbeli változásnak, amit társadalmi megismertségi foknak nevezhetünk. Kevesebb szó esett arról, hogy a megismertség időbeli ritmusa milyen szorosan kapcsolódik a társadalmi igények, illetve a műszaki-technológiai fejlődés, méginkább ugrások idejéhez. Ebből tehát az következik, hogy a természeti környezet és a területi fejlődés viszonya csak olyan görbével jellemezhető, amelyen a nagy, hirtelen változások is megjelennek.

Az előzőnél még kisebb hangsúlyt kapott — pedig jelentősége a folyamatok, összefüggések szemszögéből igen nagy — a természeti környezet saját ciklikussága. Természetesen csak az emberi, társadalmi időmértéccel mérhető változásokra gondolunk. Az egyes időjárási, hidrológiai, növényzeti ciklusoknak a természeti környezet állapotára gyakorolt hatásait, az időbeli módosulásokat a területi fejlődés menetében, mint fontos tényezőket kell figyelembevenni. Az ilyen irányú vizsgálatokban a geográfiára jelentős feladatok várnak, amelyek megoldása során elsősorban arra kell koncentrálni, hogy: „Minden ciklus közül azonban mégis az a legveszélyesebb, amelyre nem figyelünk, mert megbújik a jelenségek felszíne mögött. Ezek közül is a legalattomosabb, mert legkezelhetetlenebb az, amelyik az emberi gazdaság ökológiai vonásaiból ered.” (Bródy A. 1983. p. 149.)

A területi fejlődés másik meghatározó erejű tényezője az *ember*, illetve az általa alkotott termelési és *társadalmi viszonyok*. Ebben sajátos helye van az ember és a természet közötti kapcsolatoknak, azok alakulásának. „A tudományos és technológiai haladás, az ipari, nagyvárosi és mezőgazdasági fejlődés gyorsulása az embernek a természettel való szembefordulásához vezet. Az embernek a természetre gyakorolt hatása megváltoztatja annak törvényeit és folyamatait, ami beláthatatlan következményekhez vezet.” (L. Kairiukštis 1984. p. 8.)

A természeti folyamatokban az ember szerepének növekedését né-

hány tudós már a két világháború közötti időszakban felismerte és hangsúlyozta — utal rá *L. Kairiukshtisz*. Közülük is kiemelkedik *V. I. Vernadszkij*, aki elsőként fogalmazta meg a bioszféra koncepcióját, és kiemelten foglalkozott az ember által kifejlesztett technológia hatásaival.

Az utóbbi években végzett vizsgálatokból kitűnt, hogy a területi fejlődésben a bioszféra változása egyre nagyobb szerepet játszik, és a kettő közötti kapcsolatok, egymásrahatások elemzése mind fontosabbá válik. A kutatások rámutattak arra, hogy a területi és a bioszféra-rendszer együttese átfogóan nehezen kezelhető. Közrejátszik ebben a kiinduló információk bizonytalansága, az egymásrahatások szövevényessége, az irányítás lehetőségeinek korlátozottsága, valamint az is, hogy átfogó kísérletek végzésére nincs mód. Ezért néhány kulcstényező és összefüggés vizsgálatát ajánlják. (Például a természeti erőforrások körében az erdők pusztulása, a termőterületek fogyása, a talajerózió, sivatagosodás, a talajvizek leromlása stb. A környezetszennyezés tekintetében: a széndioxid mennyisége, a klimatikus változások, a levegőszennyezés, a savas eső, a víz- és talajvízszennyezés, a veszélyes hulladékok. Az emberi településekkel kapcsolatban: a földhasználat, a lakásviszonyok, a vízellátás, az egészségügyi és egyéb szolgáltatások, a gyors városi fejlődés irányítása.)

A már idézett munkában *L. Kairiukshtisz* akadémikus a következőket mondja: „A különböző nagyságú területi egységek ökoszisztémájának állapota a globális folyamatoktól függ. Az életfolyamatokra kedvező és kedvezőtlen klimatikus helyzetek minden regionális ökoszisztémában előfordulnak. Dendroklimatológiai vizsgálatok kimutatják az erdővegetáció növekedésének hosszú távú ingadozásait. Megközelítőleg 11 és 22 éves maximumok és minimumok ismétlődnek a fák növekedésében. Hosszú távra mintegy 50 éves változási ritmust mutattak ki a kedvező és kedvezőtlen ökológiai feltételek alakulásában.” (Uo. p. 11.) Példaként említi, hogy a csapadékosabb 1904, 1915, 1945, 1957, és 1968. évben a fák növekedése 20–30%-kal meghaladta az átlagot, és az említett ingadozások jó korrelációt mutatnak a növénytermesztéssel is. Majd így folytatja: „A klimatikus feltételek ingadozásai hatással vannak a terület általános gazdasági helyzetére. Továbbá, a hosszú távú (50 éves) ökológiai háttéringadozások teljes szinkronban látszanak lenni a gazdasági fejlődés Kondratyev-ciklusaival.” (Uo. p. 11.)

Általánosan elfogadott, hogy a népességnek, illetve a népesedési viszonyoknak a területi fejlődésben meghatározó a jelentőségük. Ennek egyfelől az az oka, hogy az ember a legfontosabb termelőerő, másfelől pedig

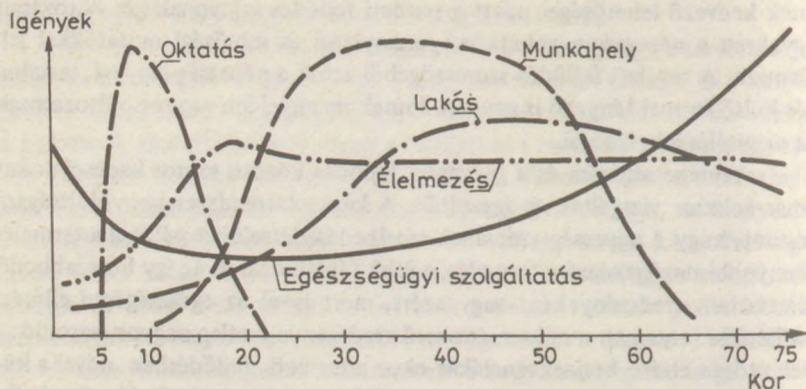
az, hogy mint fogyasztó az igények megtestesítője. A társadalmi-gazdasági fejlődés célja az emberi szükségletek kielégítése, ezért az ember jelenléte a területi fejlődésnek is feltétele.⁴ Ezek, valamint a népesség számbavételének kedvező lehetőségei miatt a területi fejlődés színvonalát és változásait gyakran a népességre vonatkozó mennyiségi és minőségi mutatókkal jellemzik. A területi fejlődés szemszögéből tehát a népesség lényegi, tartalmi és külső formai tényező is egyben. Ennek megfelelően nagyon változatosak a megítélés lehetőségei.

A népességszám és a gazdasági fejlődés közötti szoros kapcsolatokat már sokszor vizsgálták és igazolták. A kapcsolatrendszer bonyolultságára mutat, hogy a népesség számának emelkedése létrejöhet például a termelékenyebb mezőgazdasági termelés, a jobb táplálkozás és az így hosszabbodó élettartam eredményeként vagy azért, mert javul az egészségügyi ellátás. A kétféle folyamat – noha számszerű eredménye esetleg nagyon hasonló – jelentősen eltérő konzekvenciákat okoz a területi fejlődésben, mivel a különböző korstruktúrák más-más szükségleteket involválnak (1. ábra). És ugyanígy a korábbiaktól eltérő igényeket támaszt a migráció a kibocsátó és a befogadó területeken, a vándorlás nyomán változnak a népesedési magatartások. Jelentős területi eltérések figyelhetők meg a különböző jellegű területek népesedési viszonyaiban. Korábban az volt jellemző, hogy a falusi térségekben sokkal magasabb volt a természetes szaporodás, mint a városokban. A nagyarányú városba áramlás nyomán manapság e tétel is felülvizsgálatra szorul.

A népesedési viszonyok és a területi fejlődés között tehát sokirányú kapcsolatok állnak fenn. Ezért ma is indokolt az a hagyományos törekvés, hogy a tudatos befolyásolás minél több szálon kötődjön a népességre vonatkozó ismeretekhez. Az utóbbi időszak változásai a népesedési folyamatokban csak tovább erősítik ezt az igényt. A nemzetközi tapasztalatok és a hazai elemzések is a korábbi trendek változásáról, az összefüggések új formáiról tanúskodnak.

A hagyományos földrajzi elemzésekben a népesség térbeli eloszlása fontos helyet foglalt el. A népsűrűség egyszerű mutatójában a területi fejlődést jellemző több tényező van jelen. A „magas népsűrűség – magas fejlettségi szint” összefüggés ma már csak korlátozottan igaz. A sűrűségi különbségek azonban számos jelenség, összefüggés kimutatására alkalmasak. Akár a termelés, akár a fogyasztás szempontját vesszük, a területi fejlődés befolyásolásához minél pontosabb információra van szükség a várható népességszám illetve -sűrűség tekintetében. (A természetes szaporodásra

1. ábra: A népesség kora és igényei közötti kapcsolat változása (Rogers, A. 1981 alapján)



vonatkozó előrejelzések viszonylag megbízhatóak, azonban jóval nagyobb a bizonytalanság a vándorlások előrebecslésében, a mozgást kiváltó avagy a helybenmaradást segítő okok ismeretében.) A legutóbbi évek változásai nyomán a korábban alkalmazott tételek, összefüggések (pl. nagyobb jólét – magasabb természetes szaporodás) már nem megfelelőek, felújításra várnak. „Új” elemek is előtérbe kerülnek, mint például az emberi tudás, a képzettség, amelynek értéke, hatása a területi fejlődésre a sokszorosára növekedett.

A területi népesedési vizsgálatok nagy száma és a nemzetközi szervezetek részvétele jelzi, hogy a népesség elhelyezkedésére vonatkozó ismeretek ma értékesebbek, mint korábban. Ezt jól tükrözi az ENSZ által szervezett 1984. évi Nemzetközi Népesedési Konferencia is. „A konferencia dokumentumai azt állapították meg, hogy egyes kormányok alig tettek valamit annak érdekében, hogy a népesség területi eloszlásának kedvezőtlen tendenciáit megváltoztassák. Ezért szorgalmazza a Világ Népesedési Akcióterv azt, hogy alakítsák ki a kormányok a népesség területi megoszlására vonatkozó saját politikájukat, figyelembe véve az ország társadalmi-gazdasági fejlesztési céljait, a különböző területeken élő népesség érdekeit, az eltérő településformák azonos vagy a kívánatosnak megfelelő fejlesztését.” (Nyitrai F.-né, 1984. p. 1201.)

A nemzetközi összehasonlításokat feldolgozó számos munka közül különös figyelemre érdemes *P. Korcelli* (1982) tanulmánya, amelyben kapcsolatokat keres és mutat be a városodási-népesedési és a társadalmi-gazdasági folyamatok között. Utal arra a meglepetésre, ami sok kutatót és tervezőt akkor ért, amikor tapasztalták, hogy a korábbi várakozással ellentétben számos fejlett országban megszűnt vagy lassult a nagyvárosok népességszámának növekedése, sőt előfordult csökkenés is. A tizenkét európai ország és Japán adataira támaszkodó elemzés több fontos következtetésre jutott. A városi népesség száma növekedési ütemének változásával összefüggésben megállapították, hogy az fordítva arányos az ország városlakóinak arányával és a városnagysággal. Az is fontos következtetés, hogy 50%-ot meghaladó városlakó arány felett a városi népesség növekedési üteme csökken (2–3. ábra).

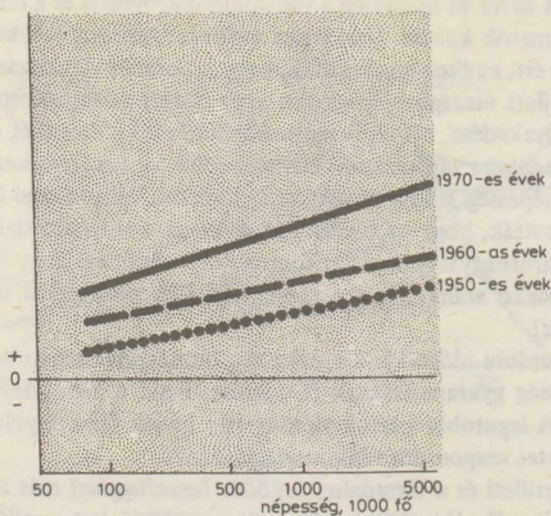
A korábbi időszakban a népesség természetes szaporodása volt a városi népesség gyarapodásának fő forrása, majd a vándorlás vette át ezt a szerepet. A legutóbbi adatok viszont arra hívják fel a figyelmet, hogy újra a természetes szaporodás válik meghatározóvá.

A területi és a társadalmi fejlődés összefüggései más nézőpontból is megközelíthetők. Közülük jelzésszerűen az alábbiakat emeljük ki. Nyilvánvaló, hogy a társadalom struktúrájának, a társadalmi preferenciáknak a változása a területi fejlődés fontos tényezője. Az is egyértelmű, hogy az életmód, életminőség problematikája szoros szálakon kapcsolódik a területi fejlődéshez. Az egyéni, csoportos és társadalmi érdekek kifejezésre jutása, megvalósulása, illetve konfliktusai is egyre lényegesebben befolyásolják a területi fejlődést. A munkaidő és szabadidő egymáshoz viszonyított arányának és tartalmának változásai úgyszintén mind fontosabbá válnak a területi fejlődés számos összefüggése (területfelhasználás, környezet, infrastruktúra stb.) tekintetében. Jól megfigyelhetők a társadalmi átalakulás és a területi fejlődés közötti kölcsönkapcsolatok az egyes településrészek, települések, területek fejlettségi, ellátottsági (hiány) viszonyainak változásában.⁵

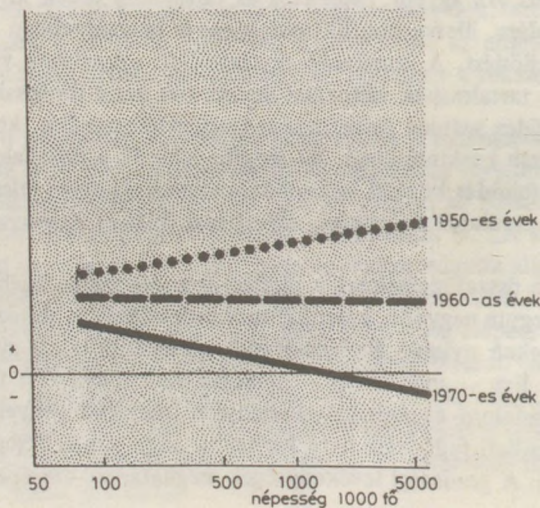
Ezen összefüggéseknek a területi fejlődés szemszögéből tekintett jelentősége egyre nagyobb, ezért különös érdek fűződik ahhoz, hogy megbízható tényeken nyugvó általánosításuk, elemzésük minél gyorsabban megtörténjék. Ezt — úgy vélem — nemcsak szűkebben vett területi, hanem egyéb társadalom- és politikatudományi és irányítási igények is indokolják.

A területi fejlődésre ható harmadik nagy tényezőcsoportot a *gazdaság* alkotja. A gazdasági tevékenységek meghatározó szerepet töltenek be a

2. ábra: Alacsony városi népességarányú országok. A városok éves növekedési üteme (Korcelli, P. 1982 alapján)



3. ábra: Magyar városi népességű országok. A városok éves növekedési üteme (Korcelli, P. 1982 alapján)



területi fejlődés alakulásában. A gazdasági potenciál alapvetően befolyásolja valamely terület fejlettségi szintjét, fejlődési irányát és lehetőségeit. A területi és gazdasági fejlődés között szoros kapcsolatot evidensnek tartjuk. Az utóbbi évek azonban változásokra utalnak. Az egyik az, hogy a lassúbb növekedési ütemmel kapcsolatban miként alakul át a gazdasági és területi fejlődés összefüggésrendszere. A másik a gazdaság szerkezeti változása, az innováció, a tercier tevékenységek előtérbe kerülése, az élől munka arányának csökkenése, az ágazati arányok átrendeződése, a termelékenység módosulásai. E változások másfajta értékelést, mércéket, befolyásolási eszközöket tesznek szükségessé.

A gazdaság ágazatai közül már több évtizede az ipart tekintik a területi fejlődés motorjának, mivel a lényeges térbeli változások rendszerint az iparral, annak fejlődésével kapcsolódnak össze. Ezek legvilágosabban talán a technológiai haladás tekintetében mutathatók ki. Erre számos jól ismert példával szolgál a XVIII–XIX. századi fejlődés, de nyomon követhető a XX. században, napjainkban is. A tömegtermelés és annak gazdaságossági kritériumai nyilvánvaló hatással voltak a térbeli koncentrációk kialakulására, nem beszélve a termelésbe újonnan bevont természeti erőforrások területi arányokat módosító hatásáról. Az energiatermelés és fogyasztás szerkezetének változásai, a környezetszennyezés csökkentésének követelménye decentralizáló hatású. A közlekedési-szállítási költségek növekedése viszont a szétterülés ellen hat. A telekommunikációs-számítástechnikai forradalom az ésszerű kooperációk és a területi munkamegosztás kifejlődésének korábban nem várt mértékéhez vezet. Az expanzióban vagy recesszióban lévő ágazatok jellegzetesen befolyásolják telephelyeik térségeinek fejlődését.

Fontos területi hatásokat okoz a mezőgazdasági termelés, egyfelől a növekvő termékmennyiséggel, másrészt az emelkedő termelékenységgel, a foglalkoztatott létszám csökkenésével. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a hatást sem, amelyet a technológiai színvonal emelkedése gyakorol a munkaerőre, illetve a térség fejlettségi színvonalára. Az európai tapasztalatok azt a tendenciát jelzik, hogy az iparnak a területi fejlődésre gyakorolt hatása csökken, a mezőgazdaságé a közelmúltig nőtt, jelenleg stagnál.

A technológiai fejlődés új elemei ma is megváltoztatják a területi fejlődést. A legfontosabbnak az információ- és komputer technológia hatása látszik. A hírközlés új módjai megkönnyítik a termelés vállalati és térségi decentralizációját, viszont az automatizáció elsősorban centralizációt von maga után. A biotechnológia főként a falusi térségek átalakulását befolyá-

solja, de természetesen kihat a városokra, illetve a város – falu kapcsolatok erősödésére is. A technológiai változások új irányba terelik például a termelő- és lakófunkciók településen belüli elrendezését.

Az infrastrukturális hálózatok, a szolgáltatások jelentősége gyorsan nő. Jól ismert, sok oldalról feltárt, hogy az infrastrukturális ellátottság előnyös vagy gyenge színvonala egy terület fejlődésének sok esetben döntő tényezője. A változások azonban e tekintetben is jelentősek. Például a közlekedés energiaszféléhasználatának csökkenése, az új üzemanyagok a környezetszennyezés mérséklődésének reményét erősítik. Az infrastrukturális hálózatok fejlesztésében az európai országokban meghatározó követelmény lett a területtel való takarékoskodás. A településeken belül viszont a felújítások, illetve az új létesítmények racionális telepítésének igénye hat újszerűen a fejlődésre.

A gazdasági és területi fejlődés szoros kapcsolatából következik, hogy az egyes területek sorsa nagyban függ a konjunkturális viszonyoktól. A hanyatló vagy nehézségekkel küzdő gazdaság, a lassú gazdasági növekedés gyengíti a területi fejlődés esélyeit. A gazdaság nemzetközi meghatározottsága is kihat az egyes területek helyzetére, az összefüggések tehát sokoldalúak. „A világgazdasági korszakváltás a közgazdasági gondolkodásban új vonatkozásban veti fel a tér fogalmát” – mutat rá *Kemenes E.* (1982. p. 176.).

Több kérdésre új válaszokat kell adni azért is, mert a hosszú távon érvényesülő lassú gazdasági növekedés potenciális területi fejlődési következményei még nem ismertek. Lényegi területi konzekvenciák származhatnak a gazdaság gyengülő koncentrációs hajlamából, a kis termelőegységek előtérbe kerüléséből, valamint a termelés szervezeti rendszerének változásából.

Ma is sok nehézségbe ütközik annak számszerű kimutatása, hogy a vizsgált terület egységben milyen az egyes gazdasági ágak valós részesedése, fejlődésre gyakorolt hatása, főként azért, mert a gazdaság szervezeti-irányítási-számviteli rendje nincs tekintettel területi szempontokra. Azt azonban tudjuk, hogy a gazdaság és a területi fejlődés közötti sokirányú kapcsolatok fennállnak, miközben a belső hangsúlyok, arányok jelentősen módosulnak.

A területi fejlődésre ható tényezők között a *műszaki* elemekkel, a földrajzi, közgazdasági tanulmányok önállóan csak kevés esetben foglalkoznak, jelentőségét másodlagosnak tekintik. Ez a felfogás a gyakorlati tapasztalatok tükrében nem állja meg a helyét, mivel a műszaki tényezők

által alkotott művi környezet hatásai jól kimutathatók, és fontosságuk erősödő tendenciát jelez. Ezért — hasonlóan *Bartke I.*-hez (1982) — úgy vélem, hogy sajátos hatásaik, főként a területi struktúra megjelenítésében, állandóságának erősítésében és kifejezésében betöltött szerepük miatt a műszaki elemek külön értékelendők.

A műszaki elemekben ölt testet a természeti tényezők használata, a természet és az ember viszonya, a társadalmi és gazdasági tevékenységek szintere, eredménye. A területi fejlődés eredményei egyfelől az építményekben (épületek, infrastrukturális hálózatok) válnak láthatóvá, másfelől az építmények teszik lehetővé a társadalom és a gazdaság működését. Az emberhez és az emberi tevékenységekhez viszonyított hosszú élettartamuk révén a műszaki elemek a területi struktúra konzerváló tényezői, ezáltal fontos és sajátos hatással vannak a befolyásolásra, átalakításra. Az, hogy a műszaki elemek, a művi környezet mennyiben felel meg az igényeknek, elősegíti vagy nehezíti a társadalom, a gazdaság előrehaladását, tehát a területi fejlődés számottevő feltétele. Nagy energiákat igényel, hogy a területi fejlődés változékony társadalmi-gazdasági tényezői és a lassúbb átalakulási hajlamú műszaki elemek közötti összhang kialakuljon.

A területi fejlődés formai megtestesülését a műszaki elemek összessége, a művi környezet jelenti. A műszaki tényezőnek a térbeli változások szempontjából vett jelentőségét, a többi tényezővel való kapcsolatait a kutatások alig tárták fel. A települések fejlődésével foglalkozó műszaki szemléletű településtudományi vizsgálatok szolgálnak alapul ahhoz, hogy a területi fejlődés ezen tényezője megfelelően integrálódjon a teljes ismereti körbe.

Szükség van azonban más irányú elemzésre is. Az utóbbi évek társadalmi-gazdasági változásai, az extenzív fejlődés megszűnése a látványos mennyiségi változások helyett, még inkább formailag statikus (minőségileg természetesen módosuló) állapotok kialakulását valószínűsíti. A hagyományosan fejlett térségekben viszont mind erőteljesebben mutatkozik meg a felújítás, a korszerűsítés szükségessége.

Ismeretes és általánosan elfogadott, hogy valamely település, térség, ország *területi struktúrájának* megváltoztatásához (vagy akár csak változásához) hosszú időre, jelentős anyagi, szellemi ráfordításokra van szükség. Ez a területi struktúra összetettségének, egyes elemei csekély változékonyságának következménye. Ezért a kialakult struktúrát a területi fejlődés egyik lényegi tényezőjének kell tekinteni mind az elemzés, mind az átalakítás, befolyásolás szempontjából. Az ehhez alapul szolgáló leírások, vizsgálati

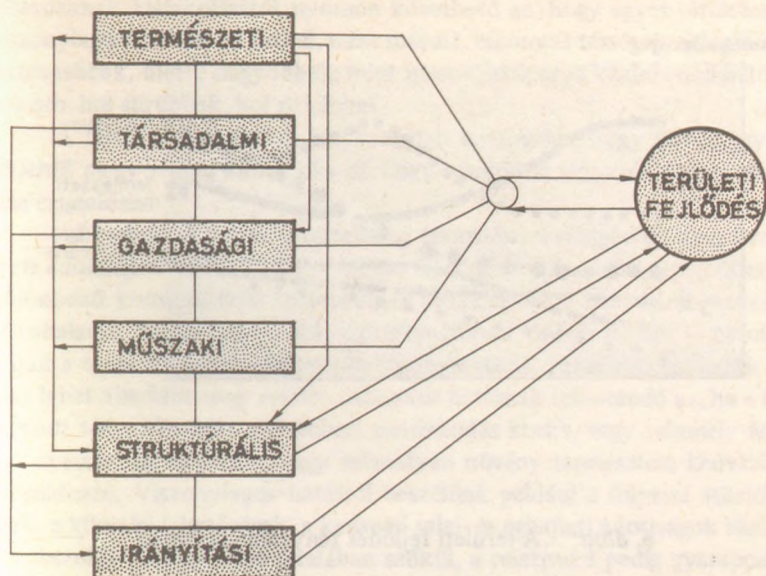
eredmények általában nagy számban állnak rendelkezésre, viszont ugyancsak általános probléma, hogy a struktúrát „puhábbnak”, könnyebben alakíthatónak vélik, mint az valójában. (Ezzel magyarázható, hogy a tervezés gyakran javasolja olyan elemek, például településrészek létesítését, amelyek beillesztése csak konfliktusok, további ráfordítások árán lehetséges.) Az adott területi struktúra figyelembevétele tehát a területi fejlődés értékelése és befolyásolása szempontjából megköveteli, hogy hatásmechanizmusát mind egzaktabb formában feltárjuk.

A területi fejlődésre a társadalom részéről gyakorolt hatások egyik fő formája az *államigazgatás*, az *irányítás* keretében jelenik meg. Az államigazgatás szerepe az intézmények és a közigazgatási rendszer működésén keresztül érvényesül. Az intézmények tagozódása alapvetően az állami irányítás, a széles értelemben tekintett ágazatok érdekeinek megfelelően alakul. E hagyományos struktúra legfeljebb másodlagosan veszi figyelembe a területi szempontokat, általában nem tekinti feladatának a területi követelmények érvényesítését. Ebből következik, hogy a területi szemlélet az állami irányítás fő áramlatán kívül reked, és így törekvéseit kedvezőtlen pozícióból kénytelen érvényre juttatni, illetve erre kísérleteket tenni. Az ágazati és területi érdekek szembenállása, a kiegyensúlyozott területi fejlődés, az ezirányú befolyásolás egyik igen jelentős korlátja.

A területi közigazgatás egyfelől úgy hat a fejlődésre, hogy egységei mennyire esnek egybe a fejlődés során kialakult valódi területi egységekkel, másfelől pedig azáltal töltenek be kulcsszerepet, hogy közvetítik a döntéseket, kifejezik a törekvéseket a központból lefelé és fordítva. A területi viszonyok elemzésében és a tudatos befolyásolás, a tervezés megvalósításában tehát a közigazgatás lényeges ráhatást — ami lehet pozitív, de lehet negatív is — fejt ki. Ezért a területi fejlődés menetének vizsgálata és tervezése során általában az irányítási rendszert sokoldalúan figyelembe kell venni. Az irányítás legfontosabb részeit, a politikát és a tervezést a II. és III. fejezet részletesen tárgyalja, nem foglalkozik azonban sem a vállalati, sem a piaci irányítással. Ezért itt legyen elegendő arra utalni, hogy a területi politika és tervezés lehetőségei ugyan sokrétűek, azonban a korlátok sem hagyhatók figyelmen kívül.

A területi fejlődés tényezőinek áttekintéséből kitűnt azok sokfélesége, egymásrahatásaik bonyolultsága (4. ábra). Látható továbbá az is — és mondanivalónk szempontjából ez az elsődleges —, hogy a tényezők nem egyenszilárdságúak, vannak közöttük merevebbek, nehezebben változóak (természeti, műszaki, kialakult struktúra) és vannak képlékenyebbek, változékonyabbak (társadalmi, gazdasági, irányítási).

4. ábra: A területi fejlődés és tényezői közötti jellemző összefüggések

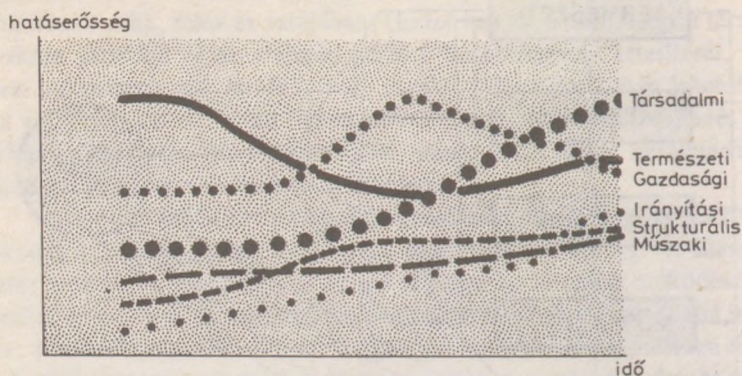


A csoportosítás természetesen viszonylagos, és találhatók részelemek, amelyek a másik kategóriába kíváncsoznak, az elsődleges kategorizálás azonban tapasztalati úton bizonyítható. Az is elfogadható, hogy a tényezők hatásainak erősségében változások, ingadozások figyelhetők meg. Véleményem tehát az, hogy a természeti faktor hatása némiképp, a társadalmi erőteljesen fokozódik, a gazdasági viszont veszít súlyából. Az irányítás hatása számottevően, a struktúráé csekélyebb mértékben erősödik, a műszaki tényező pedig lényegében a korábbival egyező szintet mutat. (5. ábra) Végül említést érdemel az is, hogy vizsgálataim szerint az egyes tényezők viszonylagos fontossága eltérő a területi fejlődés értelmezési szintjein. (6. ábra)

2. A területi fejlődés jellege

Hipotézis: A területi fejlődés alapvető jellemzője, hogy térben egyenlőtlenül megy végbe, mivel a ráható tényezők egyenlőtlen elosztást és változási ütemet mutatnak. A területi fejlődés tényezőinek változása ciklikus jegyeket is tükröz, ezért a területi fejlődést is jellemzik ciklusok.

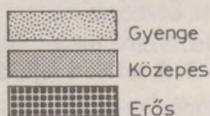
5. ábra: A területi fejlődés tényezői hatáserősségének változása



6. ábra: A területi fejlődés tényezőinek hatása

Tényezők \ Szintek	Természeti	Társadalmi	Gazdasági	Műszaki	Strukturális	Irányítási
ORSZÁG	Gyenge	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes
TÁJEGYSÉG	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes
MEGYE	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes
TELEPÜLÉS	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes

A tényezők hatásintenzitása



Az embernek a Földön való megjelenésétől, méginkább az emberi társadalmak kialakulásától nyomon követhető az, hogy egyes területeken viszonylagosan több ember él, mint másutt, bizonyos térségek, települések gazdagabbak, illetve nagyobbak, mint mások, az ipar, a közlekedési hálózatok stb. hol sűrűbbek, hol ritkábbak.

A területi fejlődésnek meghatározó sajátossága, hogy térben egyenlőtlenül megy végbe. Ennek oka az, hogy a fejlődési tényezők térbeli eloszlása egyenlőtlen.

Az emberi léthez és a társadalmi termeléshez elengedhetetlen *természeti adottságok* és erőforrások a Föld felszínén eredendően egyenlőtlenül, különböző kombinációkban fordulnak elő. Ezek – a társadalmi-gazdasági előrehaladás függvényében változó intenzitással és formákban – befolyásolják a termelés lehetőségeit és hatékonyságát. A természeti tényezők hatása lehet abszolút vagy relatív. Abszolút hatásnak tekintendő az, ha a természeti tényezők miatt az emberi tartózkodás kizárt, vagy valamely ásványi nyersanyag előfordul, vagy valamilyen növény termesztése kedvezően megoldható. Viszonylagos hatásról beszélünk például a folyami átkelőhelyek, a kikötési lehetőségek, a kedvező talaj- és éghajlati adottságok esetén. Az abszolút hatások köre általában szűkül, a relatívaké pedig gyarapodik. Emellett egyes természeti tényezők számottevő ciklikus ingadozásokat is mutatnak. Miközben erre ismét felhívjuk a figyelmet, megemlítünk egy – számításokon nyugvó – konkrét példát is. A magyar mezőgazdaságban a különböző klimatikus évtípusok bekövetkezésének hatására a minimális és maximális termelés között 10%-tól (búza, árpa) 30–45%-ig terjedő ingadozás figyelhető meg (Láng I. – Csete L. – Harnos Zs. 1983).

Hasonlóképpen változóak a *társadalmi* hatások. Az életkörülmények magasabb színvonalán, a térbeli mobilitás növekedésével a munka- és lakóhely szétválik. Növekszik a szabadidő, amelynek megfelelő eltöltéséhez újabb területre van szükség. Csökkennek a társadalmi kohéziós erők, erősödnek az elkülönülési, több teret is igénylő tendenciák. Természetesen ez sem korlátok nélkül valósul meg, előtérbe kerül például az energia- vagy a területtakarékoság.

A magas beépítettségi arány, a magas laksűrűség és általában a zsúfoltság oda vezet, hogy a műszaki-fizikai működés kerül veszélybe. A túlzott koncentráció együtt jár a környezeti feltételek károsodásával. A korábban jól kiépített környezet egyre több részéről derül ki, hogy – a műszaki lehetőségek, az igények és preferenciák változása miatt – kevésbé alkalmas a követelmények kielégítésére, ezért átépítésre és új építésre van szükség.

Az ember társaslény jellegéből következően kimutatható a spontán tömörülés, koncentrálódás igénye, amelyet egyéb hatások erősítenek. Ős-társadalmakban a természettől való félelem, az élelemszerzés hatékonysága, majd az ókori birodalmak, városok létrejötte, később az ipari forradalom települési termékei, még később a modern városi fejlődés eredményei jelzik a folyamatot. A társadalmi szerveződési formák fejlődését is területi koncentráció követi, a nagyipari munkásság, a politikai pártok saját céljaik megvalósításának szolgálatába állítják azt.

A *gazdasági* tényezők közül az embernek ama törekvése említendő az első helyen, hogy szükségleteit viszonylag csökkenő munkaráfordítással egyre magasabb színvonalon elégítse ki. Alapvető hatású a munkamegosztás, amely általában területi munkamegosztást is jelent. A gépi nagyüzem megjelenése területi koncentrációt is eredményez. A gazdasági hatékonyság növelésének kényszere a szakosodás, a sorozatnagyság stb. révén úgyszintén a térbeli koncentrálódást segíti elő, miként ilyen irányba hat az infrastruktúra kezdetben feltétlenül koncentrált kiépítése is.

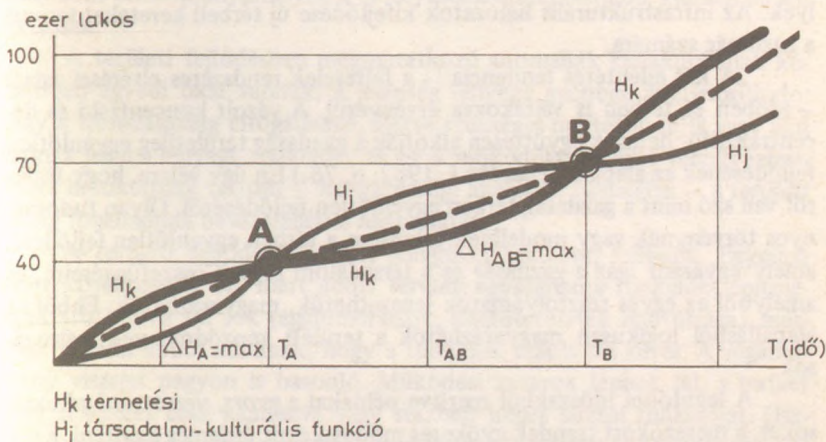
A technológiai változásoknak, az innováció terjedésének a területi fejlődésben játszott szerepét az utóbbi tíz évben fokozódó szakmai-tudományos érdeklődés övezi. Ez egyrészt a műszaki haladásnak a gazdasági fejlődésben betöltött növekvő szerepével, másrészt a foglalkozási szerkezet változásával, harmadsorban az emberi, szellemi tényezők általában erősödő, fejlesztő hatásaival függ össze.

A területileg egyenlőtlen fejlődésben, az egyes területek által nyújtott előnyökben és így a telephelyválasztásban is egyre nő a technológiai fejlesztések hatása. Ez az egyes termékek életciklusainak megfelelő térbeli következményekkel jár. Az ezzel foglalkozó vizsgálatok (például *W. Molle* 1983) kimutatták, hogy a kifejlesztési szakaszban a termék számára azok a helyek a legelőnyösebbek, ahol a szellemi, az információs és a hírközlési feltételek a legjobbak. E tényezők szerepe a tömegtermelés időszakában csökken, ezért más telephelyek is bekapcsolódhatnak, majd a szakismereti igények további mérséklődése nyomán a termelés az eredeti helyen meg is szűnhet, és újabb helyekre tevődhet át.

Többször utaltunk arra, hogy a területi fejlődésre ható tényezők milyen bonyolult mechanizmust alkotnak, és hogy ez a körülmény mennyire nehezíti az elemzést, az esetleges számszerűsítést. Ha csak két elemet is ragadunk ki (a gazdasági és társadalmi tényezőket), már azokra is igaz, hogy szerepük nagy változatosságot mutat. Ez vonatkozik időbeli, térbeli alakulásukra, egymásra gyakorolt hatásukra és befolyásolásuk lehetőségeire is.

Különösen értékes ezért az a modellezési eredmény, amelyre Kazahsztán egy régiójának elemzése során jutottak (Bocsarov, Ju. P.–Filvarov, G. I. 1983) (7. ábra).⁶

7. ábra: A termelési és társadalmi alrendszer egymásrahatása a városfejlődés folyamatában (Bocsarov, Ju.P. Filvarov, G.J. 1983 alapján)



A természeti, gazdasági és társadalmi tényezők együtthatása nyomán a *műszaki-fizikai* faktorok is a koncentráció irányába haladnak. Felszínre kerül az a tulajdonságuk, hogy koncentrált formában viszonylag kevesebb ráfordítással képesek a szükségleteket kielégíteni. (A különböző ellátó-szolgáltató, oktatási és kulturális funkciók koncentrációs előnyei világosak, de kevésbé egyértelműek – elsősorban a mértékek tekintetében – például a lakóépületek esetében.)

A területi fejlődés menetének tapasztalatai azt is jelzik, hogy a térbeli koncentráció mellett, illetve azt követően törvényszerűen bekövetkezik a decentralizáció. A decentralizációs hatások megjelenhetnek a természeti tényezőkben, például úgy, hogy a hagyományos nyersanyagforrások kimerülnek, és újakat vonnak termelésbe, vagy azért, hogy más területekre is kiterjed a mezőgazdasági művelés, azaz a természeti környezet tágul.

A gazdasági tényezők decentralizációs hatásai nagyon sokfélék. A termelés koncentrációja bizonyos mértéken túl nem növeli tovább a haté-

konyságot, a kooperációk túl nagy távolságot fognak át, így szállítási és egyéb nehézségek lépnek fel. A másik fontos hatás a technológiai-műszaki fejlődésben gyökerezik. Új termékek előállítása új üzemben sokszor gazdaságosabb, a szállítás fejlődése, a felhasznált energiahordozók struktúrájának változása új telephelyek kifejlesztését segíti, a kitermelés és feldolgozás helyei átrendeződnek. Mondjuk az élelmiszeripar hatékonyabbá válik, ha közelebb kerül a mezőgazdasági termeléshez. A műszaki újítások, friss találmányok megvalósításához, termeléséhez kedvezőek az új telephelyek. Az infrastrukturális hálózatok kifejlődése új térbeli kereteket teremt a gazdaság számára.

„A két ellentétes tendencia – a feltételek rendszeres eltérései miatt – időben és térben is váltakozva érvényesül. A vázolt koncentráló és decentralizáló hatások együttesen alkotják a gazdaság területileg egyenlőtlen fejlődésének az alapját.” (Bartke I. 1982. p. 76.) Én úgy vélem, hogy többről van szó mint a gazdaság térben egyenlőtlen fejlődéséről. Olyan tudományos törvénynek vagy modellnek tekintem a térben egyenlőtlen fejlődést, amely egyaránt igaz a gazdaság és a társadalom térbeli összefüggéseire, és amelyből az egyes részfolyamatok levezethetők, magyarázhatók. Ebből az állapításlból logikusan magyarázhatók a területi képződmények, változások.

A legutóbbi időszakból merítve példákat a gyors, ugrásszerű változásokat, a megszokott trendek gyökeres módosulásait érdemes említeni. Ezek magyarázatához jól használható az ún. katasztrófaelmélet és a küszöbelmélet. A hirtelen változásokra történő felkészüléshez és megfelelő reagáláshoz elengedhetetlen a hatótényezők mozgásirányainak a korábbiaknál mélyebb megismerése és kellő nyitottság az új irányok befogadására. Az egyes résztényezők hatásainak részletesebb feltárása ugyancsak hangsúlyozottabbá válik. Ezek együttesen teszik lehetővé az alternatív irányok és magatartások megalapozását. A küszöböknek a településtervezésben bizonyított fontossága és a feltételek gyors változásai megengedik, illetve szükségessé teszik azt, hogy a határértéket, a lépcsőket természetesnek tekintsük területi szinteken is. Ilyen egyenlőtlenségek az általában infrastrukturális elmaradottsággal küszködő országokban figyelhetők meg.

Az elméleti bázis megszilárdítását szolgálhatjuk továbbá azzal, hogy a harang- vagy más görbék viselkedését és egymásrahatásait az eddigieknél pontosabban elemezzük. E görbék lényege és az egyenlőtlen területi fejlődés alapgondolata egymással jól egybevágh. Hiányzik viszont annak bizonyítása, hogy egy-egy ország, így például Magyarország adott időszakban az

egyes görbék mely szakaszában helyezkedik el, és a görbék milyen további futása várható. Az előzőekben vázoltak is felhívják a figyelmet arra, hogy pontosabb, ha térben és időben egyenlőtlen területi fejlődésről beszélünk.

A területi fejlődés mások által sokszor elemzett kategóriáival (a területi egyensúly, területi arányosság, területi munkamegosztás stb.) nem foglalkozom, hanem inkább a *területi fejlődés különlegességeire* fordítom a figyelmet. Ez szándékaimnak is megfelel, hisz a fejlődés olyan sajátosságait vizsgálom elsősorban, amelyek a befolyásolás szempontjából kiemelkedően fontosak.

A területi fejlődésben megmutatkozó anomáliák kialakulásának különböző egyedi okai vannak, a jelenség lényege azonban általánosítható: vagy a társadalmilag elfogadható, illetve szükséges mértéken felül vagy alul vannak jelen a lényegi funkciók, és ez a működőképességet veszélyezteti. Ezért indokoltnak tartom – közgazdasági analógiát használva – a *területi válság* fogalmának bevezetését és használatát.

A területi fejlődés válságai, jellegüket tekintve, kétfélek. Egyrészt azért következnek be, mert adott területi egységben a funkciók, építmények stb. száma túl sok (agglomerációk, üdülőtérületek zsúfoltsága), másrészt viszont abból adódnak, hogy a funkciók száma túl kevés. A végeredmény viszont nagyon is hasonló. Működési zavarok lépnek fel, a terület vagy település csak akadozva vagy részben képes ellátni funkcióját. (Hazánkban például válságjelenségek tapasztalhatók a Balaton térségében vagy az aprófalvas területeken.)

A területi fejlődéssel foglalkozó szakirodalom ilyen értelemben nem használja a válság fogalmát, legfeljebb a válságágazatok területi elhelyezkedésével kapcsolatban említi azt. A hazai szakmai közleményekből és a szakemberek gondolkodásából eddig teljesen hiányzott a területi válság fogalma. Ez azért baj, mert így nem élünk mindazokkal az elemzési lehetőségekkel, amelyek a gazdasági válság mibenlétével, kiváltó okaival, orvoslási lehetőségeivel kapcsolatban már ismereteseek. Meggyőződésem, hogy a területi fejlődési folyamat zavarai, ellentmondásai – válságjelenségek, amelyek ennek megfelelően, nem a felszínen megjelenő problémák tüneti orvoslásával, hanem azok mélyreható elemzésével és kiküszöbölésével kezelendők. (Eredményre úgyszólván egyáltalán nem vezető – tünetekre irányuló – segítség példája volt a kedvezőtlen természeti adottságú gazdaságoknak nyújtott támogatás, amely inkább bérkiegészítés, mintsem a termelési szerkezet racionális változtatását segítő beavatkozás.)

E véleményemet alátámasztják *L. N. Kricman* 1925-ben írott sorai:

„Az árukapitalista társadalomban, amelyre az elosztás (és így az értékesítés) anarchiája a jellemző, a válság *értékesítési válságként* jelentkezik ... A proletár-naturális társadalomban viszont, amelyet az ellátás anarchiája jellemez, a válság *ellátási válságként* jelentkezik ... Más szóval, az árukapitalista társadalomban a válság *tútermelési válság alakjában* jelenik meg, míg a proletár-naturális társadalomban ellentétes formában: *alutermelési válság alakjában*. A gazdasági élet felbomlása, melyben a gazdaság anarchiája fejeződik ki, az árukapitalista gazdaságban az általános *felesleg*, a proletár-naturális gazdaságban pedig az általános *hiány* formáját ölti.” (Idézi: Szamuely L. 1971. pp. 190–194.)

Az alapgondolatok segítségével jól értelmezhető egyes tőkés országok területi fejlődésének számos problémája, így például a funkciók, az infrastruktúra térbeli tútermelése, túlzott koncentrációja. Tanulságos lehet a *hiány területi értelmezése* az elmaradott térségek példáján. E gondolatmenet alkalmazható a szocialista országokra is, hiszen a fejlődés sokarcúsága miatt a területi „tútermelés” és a „hiány” egyidőben is megfigyelhető.

Mindkét fogalom további átgondolására, értelmezésére van szükség ahhoz, hogy a területi folyamatok magyarázatában, szabályozásában a megfelelő helyre kerülhessenek. Úgy gondolom, hogy a területi fejlődés irányításában különös gondot kellene fordítani a területi tútermelés és hiány jellemzésére, összefüggéseire. Elvileg optimális helyzetnek az tekinthető, ha mindenütt, mindenből (termelés, ellátás, munkahely stb.) a megfelelő időben elegendő van. Ha reálisak akarunk lenni, és nem délibábot akarunk kergetni, azért szem elől sem téveszthetjük azt. A sok és a kevés – nyilvánvaló – számos tényezőtől függ, tehát viszonylagos fogalmakról van szó. Általánosan érvényes mércét nincs értelme keresni, azonban a viszonylagosságokat határértékek közé talán be lehetne illeszteni. Nem felejtethetjük el azonban azt, hogy a területi fejlődés minden tényezőjét (a természetitől az irányításiig) be kell vonni az értékelésbe. Figyelemmel a hiány meglehetősen általános jelenlétére, hazánkban az látszik célszerűnek, ha a területi hiány értelmezését tesszük az első helyre. Ennek egyébként komoly előzményei találhatók meg az elmaradott területek elemzésében.

Az egyenlőtlen fejlődés során jönnek létre a magasabb gazdasági fejlettségű, kedvező ellátottsági színvonalú, előnyös környezeti állapotú *fejlett*, illetve az ellenkező póluson az *elmaradott* területek. A területi fejlettségre vonatkozó kritériumok és megállapítások összehasonlítás eredményeként nyerhetők. Az elmaradottság ezért viszonylagos jelenség. A területi elmaradottság ismérvei általánosíthatók ugyan, mennyiségileg azonban lé-

nyegesen különböznek, és viszonyítás nélkül aligha értelmezhetők. (Elég talán arra gondolni, hogy milyen nagy az abszolút különbség Hollandia és Magyarország elmaradott területei között, noha mindegyiket az infrastruktúra hiányosságai jellemzik.)

A másik különös figyelmet érdemlő jelenség a túlzottan és egyoldalúan fejlett térségek gondja. Előfordul, hogy az egyoldalú fejlettség – ha a vezető ágazatot valamilyen kedvezőtlen hatás éri – területi depresszióba csap át, és elmaradáshoz vezet.

A területi elmaradottság okaival, megjelenési formáival és felszámolásának lehetőségeivel, eszközeivel foglalkozó elemzések mind nemzetközi, mind hazai tekintetben igen nagyszámúak. Mindezek tanulságai alapján jó okunk van annak megfogalmazására, hogy az elmaradottság szintje időben változik ugyan, területi eloszlása azonban emberi mércével mérve stabilitást mutat. Hasonló viselkedést jeleznek a magasan fejlett vagy „túlfejlett” térségek is. Mindez olyan hipotézishez vezet, hogy a területi fejlődés nagy szélsőségeinek létrejöttében meghatározó szerepet játszó okok térbeli előfordulása meglehetősen állandó, illetve változásai olyan kombinációkban mennek végbe, amelyek végeredménye nagyban hasonló.

Az előzőeknek nem mond ellent, hogy egyes rövidebb fejlődési szakaszokat a területi különbségek fokozódása, másokat pedig azok csökkenése jellemez (J. R. Lasuén 1984, Nemes Nagy J. 1980, W. Stöhr 1970).

A korábbi véleményekkel ellentétben – amelyek a területi különbségek folyamatos és állandó csökkenését jelezték – ma mind több jel mutat arra, hogy a regionális közelítés, még inkább a területi kiegyenlítődés olyan, mint a katonai erőegyensúly vagy az örök barátság. (Tudunk létezéséről, de nem válik kézzelfoghatóvá.) Sok jel mutatja, hogy a folyamatot alapvetően ciklikus ingadozások jellemzik. Gondoljunk csak például arra, hogy a XIX. századi vasútépítések kezdetben területi közelítést eredményeztek, majd a személygépkocsi tömeges elterjedése is ez irányban hatott, mégis e szakaszok között és után erőteljes területi különbségek keletkeztek, vagy maradtak fenn. A regionális közelítés avagy a fejlettségi különbségek megítélése persze attól is függ, hogy milyen területi egységeket veszünk alapul. (Így igaz például az a megállapítás, hogy Magyarországon a 70-es évtizedben a nagyobb térségek tekintetében közeledés történt, mi alatt a kisebb terület egységek között távolodás következett be.)

Tovább színesíti az összképet – amint erre Bartke I. (1982b) is felhívja a figyelmet –, hogy az elmaradott térségek gyorsabb ütemű fejlesztését a gazdasági hatékonyság szempontjából nagyon különbözően értékeli.

Többségben vannak azok a vélemények, amelyek a területi elmaradottság csökkentését és a gazdasági hatékonyság javítását egymást kizáró fogalomnak tekintik.

Az elemzési tapasztalatokból az is kitűnik, hogy gyakrabban és kevesebb ráfordítással érhető el a gazdasági (még inkább ipari) fejlettségi különbségek mérséklése, mint az általános fejlettségi szintek közelítése.

A területi fejlődés egyenlőtlen jellegének, mint alaptételének az elfogadása egyben azt is jelenti, hogy a területi fejlettségi különbségek megszüntetése nem tűzhető ki célként. A területi fejlődés befolyásolására irányuló törekvésekben tehát — akár a gazdaságban, akár az életszínvonalban — legfeljebb jelszóként fogalmazható meg az egyenlőtlenség felszámolása. Az elvi alapállás a különbségek mérséklését engedi meg, azonban ebben is közrejátszik az alkalmazott eszközök hasznosságának a változása. Adott egyenlőtlenség csökkentését elősegítő eszközrendszer ugyanis az idő előrehaladtával szükségszerűen veszít hatásosságából, mivel az egyenlőtlenség tartalma, formái és okai jellemzően megváltoznak.

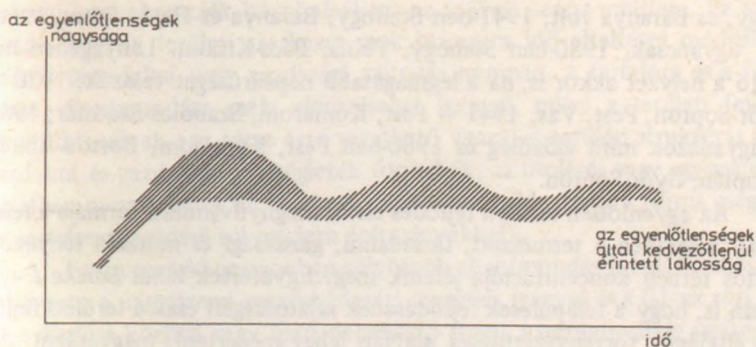
A gyakorlati tapasztalatok arra is felhívják a figyelmet, hogy az egyenlőtlenségek változása térben is differenciált; valamely területi egység szintjén mért különbségek csökkenésével egyidejűleg a más szinteken kimutatott különbségek nőnek. Mivel az adott körben jellemző tényezők közötti fontossági viszonyok változnak, az alkalmazott beavatkozás, ha mégoly kitűnően is működik az eredeti összefüggésben, nem képes hatást kifejteni az új viszonyok közepette. (Hiába csökkennek például a foglalkoztatási vagy jövedelmi színvonal különbségei, ha nőnek a környezeti vagy egészségügyi ellátási gondok.) Amíg az új problémákra hatni képes eszközöket megtalálják, alkalmazni kezdik és hatásuk érzékelhetővé válik, az egyenlőtlenségek esetleg fokozódnak.

E folyamat nagy távlatban — a fejlett országokat tekintve — ezért azt eredményezi, hogy az egyenlőtlenségek nagysága és az érintett népesség száma csökken, azaz a ciklusok amplitúdója egyre kisebb. (8. ábra)

Az egy főre jutó nemzeti jövedelem szerint az európai országok sorrendje az utóbbi ötven évben nem sokat változott. (2. táblázat) Bár e mutató közismerten nem fejezi ki teljesen a fejlettséget vagy fejlettségi különbséget, mégis a sorrend viszonylagos állandósága elgondolkasztató. Hosszabb időtávon persze ismerünk ugrásokat, kivételeket is (például az Egyesült Államok, Svájc, Norvégia, Oroszország-Szovjetunió stb.).

Más szempontból és léptékben, de szintén a pozíciók viszonylagos állandóságára utal az is, hogy Magyarországon a megyék népsűrűség szerinti

8. ábra: A területi egyenlőtlenségek változása



2. táblázat

Néhány európai ország sorrendje

Sorrend	Egy főre jutó nemzeti jövedelem, 1937. év**	Egy lakosra jutó nemzeti jövedelem, illetve bruttó hazai termék, 1979. év***
1.	Svédország	Svédország
2.	Németország	NSZK
3.	Belgium	Belgium
4.	Hollandia	Hollandia
5.	Franciaország	Franciaország
6.	Ausztria	Ausztria
7.	Csehszlovákia	Csehszlovákia*
8.	Magyarország	Magyarország*
9.	Lengyelország	Lengyelország*
10.	Románia	Jugoszlávia*
11.	Jugoszlávia	Bulgária*
12.	Bulgária	Románia*

* 1978. év

** Forrás: Berend I.–Ránki Gy. 1987. p. 340.

*** Forrás: Nemzetközi Statisztikai Évkönyv, 1981. p. 70., 72.

sorrendjében az elmúlt néhány évtizedben alig következett be változás. A legalacsonyabb népsűrűségű 1920-ban Hajdú-Bihar, Bács-Kiskun, Somogy, és Baranya volt, 1941-ben Somogy, Baranya és Hajdú-Bihar, 1960-ban ugyancsak, 1980-ban Somogy, Tolna, Bács-Kiskun. Lényegében hasonló a helyzet akkor is, ha a legmagasabb népsűrűséget vesszük: 1920 — Győr-Sopron, Pest, Vas; 1941 — Pest, Komárom, Szabolcs-Szatmár; 1960 — ugyanazok mint előzőleg és 1980-ban Pest, Komárom, Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Sopron.

Az egyenlőtlen területi fejlődés elemi megnyilvánulási formája a *település*, amelyben a természeti, társadalmi, gazdasági és műszaki tényezők sajátos térbeli koncentrációja jelenik meg. Egyetértek tehát *Bartke I.*-nal abban is, hogy a települések fejlődésének sajátosságait csak a területi fejlődés általános törvényszerűségei alapján lehet megérteni, magyarázni. Az adottságok, tevékenységek, funkciók térbeli sűrűsödése, ritkulásai hozzák létre, és tartják életben a településeket. A különböző tényezők előfordulása, hatásainak változása kimutatható mind az egyes településeken, mind pedig a településrendszer(ek)ben. Másfelől közelítve, a települések fontos mérföldkövei a társadalmi munkamegosztásnak. Azt mondjuk például, hogy: „A kézművesség és a földművelés különválásával megkezdődött a város és falu elkülönülése, amely folyamat óriási szerepet töltött be a társadalmi munkamegosztás elmélyülésében.” (A politikai gazdaságtan kis-szótára, p. 394.) Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogyha „óriási szerepet” játszik a két alapvető településforma megjelenése és élete a társadalmi-gazdasági folyamatokban, akkor ez miért nem tükröződik a politikai gazdaságtanban?

A lassúsággal, pontosabban a hatótényezők viselkedésével függ össze a területi struktúra merevsége, amelynek mértéke ugyan különbözik a történelmi hagyományok, megszokások miatt (például az Egyesült Államok vagy a Szovjetunió területi struktúrája mozgékonyabbnak tűnik, mint Közép-Európáé, az Egyesült Államokban a lakóházak tervezett élettartama kb. fele az európainak stb.), mégis általánosnak tekinthető. A csekély változékonyságban szerepet játszik továbbá az a körülmény is, hogy a területi fejlődésre ható tényezők változási sebessége is különböző, és hatásaik sem mindig mutatnak azonos irányba.

A területi fejlődés lassúsága természetesen viszonylagos, hiszen ha a földi természethez hasonlítjuk, akkor máris a gyorsaság és mulandóság válik jellemzővé. A területi változások kis sebessége és a területi struktúra merevsége több fontos következménnyel jár. Előnyös abból a szempontból, hogy a ma embere számára is nagyszerű élményt adó, a történelem

levegőjét árasztó és az emberi alkotóképességet példázó gyönyörű műemlékek, műemlékvárosok fennmaradtak. A hátrányos vagy legalábbis gondot okozó konzekvenciák közül elsőként az *időbeli késést* említem. Ez azt jelenti, hogy a területi szerkezet csak bizonyos idő elteltével módosul az adott társadalmi vagy gazdasági változás nyomán. A tartalom és a forma eme ellentmondása mély elemzéseket igényel, mivel a területi fejlődés konfliktusainak egy része erre vezethető vissza. A területi struktúrát a társadalmi és gazdasági szükségletek formálják, az utolérés vagy egyensúly általában nem következik be. Arra viszont van példa, hogy a forma megelőzi a tartalmat (például túl modern építményekkel).

Egyes esetekben azonban súlyosabb ellentmondás is keletkezhet. Példák erre a nagyüzemi mezőgazdasági termelés igényei és a falvak régi elhelyezkedése közötti vagy ipari depresszió (mint a területi válság sajátos formája) sújtotta térségekben felmerülő térbeli konfliktusok. Említést érdemel még, hogy a területi szerkezet befolyásolása több időt és energiát igényel, mint például a termelési szerkezet alakítása. Ez azt jelenti, hogy a felismerés és a döntés, valamint annak valóra váltása közötti idő hosszú. Ebből viszont az következik, hogy a területi fejlődés alakítása hosszabb előrelátást tesz szükségessé.

A területi fejlődés összetettségéből, a hatótényezők különböző jellegéből, viselkedéséből következik az a tulajdonsága, hogy *nehezen mérhető*. A területi fejlődés üteme vagy a fejlettség színvonala többnyire csak közvetett és egyes elemekre vonatkozó mérést tesz lehetővé. Nemcsak arról van szó, hogy — mint az ugyancsak összetett és bonyolult belső szerkezetű nemzeti jövedelem esetében — sok tényező együttes hatásának kifejezésére van szükség, hanem arról is, hogy a hatásmechanizmusok résztérségenként is differenciáltak. Így, ha valamely — például a természetföldrajzi környezet és a területi struktúra közötti — összefüggés egy adott térségre igaz, egyáltalán nem szükségszerű, hogy más esetben is verifikálható. A mérést nehezíti az is, hogy időben egymással párhuzamosan vagy egymást követő folyamatokból tevődik össze a területi fejlődés. Ezzel is magyarázható, hogy a területi fejlettség definíciói viszonylagosak és túlzottan sokfélék. A területi fejlődés megítéléséhez tehát különösen fontos az adott időszakra és térségre jellemző lényegi kapcsolatok feltárása.

Az említett tulajdonságok minden bizonnyal közrejátszanak abban, hogy — noha nyilvánvaló — a területi fejlődésnek az általános társadalmi-gazdasági fejlődésre gyakorolt visszahatását, ennek egzakt kifejezését csak az egyes konkrét esetekben tudjuk bizonyítani. A területi fejlődésben ta-

pasztalható ellentmondások, problémák, válságok ismételt megjelenése, illetve esetenkénti relatív erősödése — a szélesedő tervezési tevékenység el-
lenére — arra késztet, hogy eddig nem, vagy csak alig figyelembe vett össze-
függéseket kutassunk fel, és a területi jelenségeket másként is értelmezzük,
mint korábban.

A területi fejlődés ciklikussága

A gazdasági fejlődésnek az utóbbi tíz évben tapasztalható problémái, a válság elhúzódása és a kiút bizonytalanságai nyilvánvalóan közrejátszo-
tak abban, hogy sokéves álmából felébresztették a hosszú ciklusok elméle-
tét, és szaporodik azoknak a kísérleteknek száma, amelyek ennek alapján
fogalmaznak meg fejlődési prognózist.

Több mint öt évtizede, hogy néhány tudós — kiknek tevékenységét
legjobban talán *Kondratyev* neve fémjelzi — tapasztalati adatokkal alátá-
masztotta a 40–60 évet felölölő hosszú gazdasági ciklusok elméletét. E ko-
rai szakaszt mintegy betetőzte *Schumpeter* munkája (*Üzleti ciklusok* című
könyve 1939-ben jelent meg). Ahogyan az elméleti munkák előtérbe kerü-
lése összefüggött az 1929–33-as világgazdasági válsággal, ugyanúgy a hosz-
szú ciklusok körüli csend a második világháborús eseményekkel, majd
azokat követő dinamikus gazdasági növekedéssel kapcsolódott egybe. Az
utóbbi évtized egyértelműen az újrafelfedezés irányába hatott.

A hosszú ciklusok interpretálása, keletkezésük okainak magyarázata
tekintetében a tőkés országokban napjainkra négy fő irányzat jött létre.
Az egyik csoport az alapvető innovációk megjelenését és hatásait, a másik
a tőkebefektetések és felhalmozások változásait tekinti meghatározónak a
hosszú ciklusok alakulásában. Kialakult olyan felfogás, amely a munka-
erőt, foglalkoztatást állítja középpontjába, vitatva a technológiai-innová-
ciós álláspontot és hangsúlyozva a társadalmi-gazdasági hatások fontosságát
azzal, hogy az innovációk időbeli koncentrációi alakulnak ki. Végül, a ne-
gyedik jellemző véleménycsokor a nyersanyagforrásokkal, azok fontosságá-
nak, elérhetőségének változásával kíván választ adni, a hosszú ciklusok ala-
kulásával kapcsolatos kérdésekre.⁷

A hosszú ciklusok magyarázatai sokfélék, de egyre inkább az válik
jellemzővé, hogy a különböző irányzatokból az eltérő alapfelfogások kom-
binációi jönnek létre. A vélemények megoszlanak atekintetben is, hogy
egyáltalán léteznek-e a hosszú ciklusok; vagy hogy ha a ciklusok hossza

pontosan 45 év, akkor a fejlődést jelző görbe emelkedése 1990 előtt nem kezdődik meg.

A Kondratyev ciklusokkal kapcsolatban világszerte folyó viták a hazai szakirodalomban szerény mértékben tükröződnek. „Annyit mindenestre megállapíthatunk, hogy bár a Kondratyev-ciklusok műltra vonatkozó megismerési értéke vitathatatlan, a jövőt előrevetítő prognosztikai értéke vitatható, és ennek alapján végzett extrapolációnak sem empirikus, sem elméleti alapjai nem tekinthetők tisztázottnak.” (Kemenes E. 1982. p. 186.) Ezzel szemben a világhírű A. Peccei így vélekedik: „A gazdasági élet történelmi módosulásait elemezve, arra következtethetünk, hogy ezeket három különböző típusú ciklus irányítja: az első a normális rövidtávú gazdasági ciklus, mely 3–7 évenként ismétlődik, a második a középtávú, 15–25 évig terjedő, ún. Kuznets-ciklus és a harmadik a hosszú távú, ún. Kondratieff-ciklus, amelynek időtartama 45–60 esztendő.” (A. Peccei, 1984. pp. 30–31.)

Az elmélet körül ma is sok a kérdőjel, viták folynak, mégis az ezzel összefüggésben levonható következtetések fontosak lehetnek a gazdaságpolitika és a tervezés számára. A ciklusok kimutathatók az irányítási rendszerben is, amire Bognár J. a gazdaságpolitikával összefüggésben nagyon plasztikusan mutat rá: „Bizonyos idő múltán, tehát a korábban bevezetett cselekvési rendszer is több zavarral jár, mint amennyi előnnyel párosul: ezért – a politikai helyzettől és erőviszonyoktól függően – más cselekvési rendszer váltja fel. E cselekvési ciklusok a szocialista gazdaság történetében is jól felismerhetők, és különböző formákban jelentkeznek. Egyes esetekben nekilendülés és fékezés, más esetekben a gazdasági-társadalmi bázis kiszélesítésére, illetve szűkítésére, megint más körülmények között reformok bevezetésére, illetve a folyamat lassítására vagy akadályozására irányuló periódusok váltják egymást.” (Bognár J. 1985. p. 413.)

Ezt a meggyőződést juttatja kifejezésre Bródy A. is, aki sokoldalúan mutatja be a hosszú ciklusok értelmezési, időtartamának kiszámítási lehetőségeit. A területi fejlődés ciklikusságával kapcsolatos és tulajdonképpen kezdetleges gondolataim a területi fejlődés jellegének – térben egyenlőtlen, időben lassú, koncentráció és dekoncentráció váltakozása – tanulmányozása és egyes következtetések levonása során fogantak meg, illetve körvonalazódtak. A további ilyen irányú gondolkodásra azonban egyértelműen Bródy A. „Lassuló idő”-je készítetett.

A gazdasági ciklus időtartamának, hosszának kiszámításához használt

képlet – ez új terméke *Bródy* okfejtésének, amelynek ismétlésétől itt eltekintek – az alábbi:

$$T = 2 \pi \sqrt{bg},$$

ahol b – a tőkeigényességet,

g – a gesztációs periódus hosszát jelöli. (*Bródy A.* 1983. p. 135.)

A szerző az összefüggés alkalmazását kiterjeszti *ökológiai, mezőgazdasági* és más témákra is. A sertés- és szarvasmarha-ciklus bemutatása mellett bizonyítja az ötéves mezőgazdasági és a négyéves ipari termelési ciklus-időt. Rámutat arra is, hogy a számítás sokkal nehezebb, ha különböző jellegű (tőkeigényességű és termelési idejű) ágazatok (amelyeknek az aránya is változó) együttes figyelembevételére van szükség. Számunkra nagyon lényeges, hogy a *lakóházépítési* ciklus számításával is foglalkozik: az Egyesült Államokra mintegy 20 éves, Európára kb. 40 éves építési ciklust jelez. A mi viszonyaink között – úgy vélem – a lakásépítési ciklus 18 hónapos építési idővel és 70 éves élettartammal számolva 64 évre tehető.

A területi fejlődés szemszögéből kiemelkedően fontos *népesedési* viszonyokra vonatkozóan is jól hasznosítható elemzést közöl *Bródy A.* Kiemeli, hogy a születési arányszámok hosszú távú ingadozásai (Easterlin-ciklusok) szoros kapcsolatot mutatnak a Kondratyev-ciklusokkal. A demográfiai folyamatok ciklusai világosan kifejezik „... az emberi ökológiai és a gazdasági környezet kölcsönös kapcsolatát is.” A születési arányszámok ingadozása következtében a népesség korstruktúrája is ingadozik, ami – Magyarországon is jól érzékelhető módon – kihat az infrastrukturális beruházási szükségletekre és így a területi fejlődésre is. Ebben a leglényegesebb az oktatási intézményekre és a nyugdíjasokra fordítandó összeg, amelynek változásai igen jelentősen módosítják a központi költségvetés terheit. Az eltartottsági hányados változásairól ezt írja: „Ez a hányad, bármilyen országban vizsgáltam is eddig alakulását: Magyarországon, az Egyesült Államokban, a Szovjetunióban, Indiában mindenütt ugyanazt a jellegzetes, 40–50 éves ciklusú ingadozást mutatta, jelölül annak, hogy a »stabil kormegoszlás« ugyanolyan rendező erejű álma a demográfusoknak, mint a közgazdászoknak a gazdasági egyensúly, vagy mint Mozart Così Fan Tutte-jában a női hűség: »Itt is, ott is / Hallunk róla / Ámde hol van? / Nincsen sehol / Nincsen sehol.«” (Uo. p. 155.)

A rövidebb, három-ötéves ciklusok és a Kondratyev-ciklus közötti összefüggések kimutatásához a szükséges statisztikai adatok, 100–150 évre vonatkozó idősorok ugyan nem állnak rendelkezésre, tapasztalati és logikai alapon azonban – világít rá *Bródy* – belátható, hogy a Kondratyev-ciklus

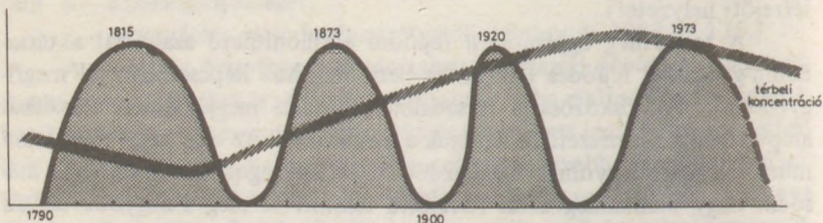
fellendülő ágában jelentkező leszálló üzleti ciklus hatásai igen gyengévé válnak: a Kondratyev-ciklus hanyatló szakaszában viszont a recessziókból válások alakulnak ki és a depressziók elhúzódnak (lásd a 70-es évek végétől létrejött helyzetet).

A területileg egyenlőtlen fejlődés elkülöníthető szakaszai a társadalmi-gazdasági fejlődés jellegzetes periódusaihoz kapcsolódva jól megfigyelhetők. Az ősközösségi társadalmak területi megjelenését, eloszlását alapvetően a természeti adottságok szabták meg. Az első nagy társadalmi munkamegosztás nyomán megkezdődött osztálytagozódás és főként a második nagy munkamegosztás létrejötte teremtette meg a nagyobb térbeli koncentrációk kialakulásának alapját. A város és falu elkülönülését tovább erősítette a kereskedelem önállósulása, és mindezek jelentősen segítették a munkamegosztás további elmélyülését. A rabszolgatartó társadalmakban nagy városok alakultak ki és jelentős területi fejlettségi különbségek is jelentkeztek. A feudalizmus időszakában tovább folytatódott a városok és a falvak közötti eltérések erősödése, de a területi struktúra általában kiegyenlítettebbé vált (városállamok, nagybirtokok stb.). Újabb ugrásszerű változás a kapitalizmus, a nagyipar kifejlődésével bontakozott ki. Új térbeli koncentrációk jelentek meg, a régiek közül sok jelentőségét veszítette. Mind az ókori, mind a középkori városfejlődésben bekövetkezett és látványos katasztrófákkal végződött a nagyvárosok zsúfoltsága, túltelítettsége. Hatalmas ellentétek, nagy különbségek keletkeztek területi és városon belüli léptékekben. A termelőerők további fejlődésével ezeknek az ellentmondásoknak a csökkentésére mind több anyagi eszközt fordítottak, mégis a műszaki-technikai haladás, a termelékenység növekedése, a termelés koncentrációja nyomán a területi fejlődés egyenlőtlen jellege tovább erősödött, és hosszú évtizedeken keresztül a térbeli koncentráció volt a meghatározó.

Durva általánosítással tehát azt mondhatjuk, hogy a területi koncentráció és dekoncentráció a történelem során hullámzásszerűen váltakozott, az ókort és az újkort koncentráció, a középkort dekoncentráció jellemezte. A hosszú hullámok ez esetben tehát több száz éves időszakokat fognak át. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy akár egy időszak, akár egy térség részletesebb elemzése árnyaltabb képet és következtetéseket eredményez.

A Kondratyev-ciklusok és a térbeli koncentráció alakulását a 9. ábra mutatja. *Feltehető, hogy a területi fejlődés rövidített távú („üzleti”) ciklusai a Kondratyev-ciklusok hosszához hasonlóak, ami a területi fejlődés lassúságából következik.*

9. ábra: A kondratyev-ciklusok és a térbeli koncentráció alakulása (sematikus ábrázolás)



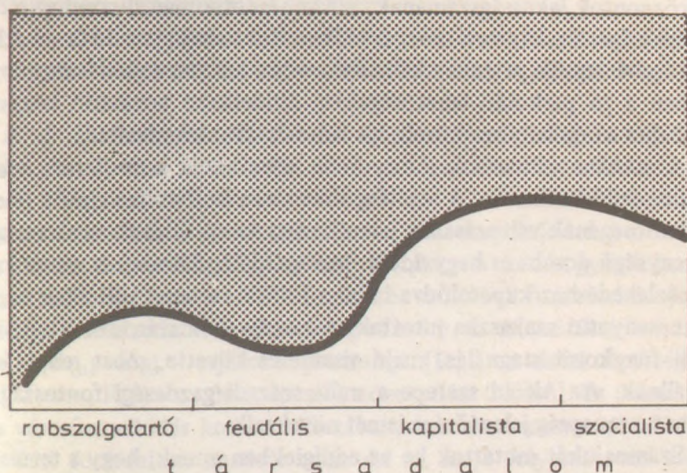
Az ellentmondások kiéleződését, a térbeli válságokat illetően az is kézenfekvőnek tűnik, hogy míg korábban ezek sokszor katasztrófa jellegűek (tűzvész, járvány, lerombolás) voltak, addig az utóbbi időben a megjelenési formák és a váltások kevésbé látványosak és robbanásszerűek (zsúfoltság, nyomor, társadalmi konfliktusok, átépítés). Hasonlít ez ahhoz, ahogyan a korábbi nagy gazdasági válságok pusztító hatásához képest a 70-es évek válsága mérsékeltabb formákat ölt.

A területi fejlődés lényegét – a koncentráció, dekoncentráció jelenségét – illetően tehát úgy tűnik, hogy kevésbé beszélhetünk haranggörbéről, sokkal inkább *sinusgörbéről* van szó. (10. ábra)

A jelenig terjedő időszakot illetően feltehetően sokban azonosak a vélemények. Élesebben vetődhet fel a kérdés azonban a jövő megítélése tekintetében, hogy ugyanis a görbe logikája szerinti dekoncentráció valóban bekövetkezik-e? A múlt tapasztalatainak, valamint az utóbbi 6–8 év adatainak, jelenségeinek elemzése alapján prognosztizálhatónak látszik, hogy igen. Az egyes országokban mutatkozó dekoncentráció, más országokban a koncentráció ütemének jelentős csökkenése az egyes viszonylagos dekoncentrációt tükröző jelek támasztják alá e prognózist. A magyarországi tapasztalatok is dekoncentrációra utalnak. (Például a nagyobb vidéki városok, megyeszékhelyek gazdasági bázisának, népességszámának abszolút növekedése és a fővároshoz viszonyított elmaradásának csökkenése egyenletesebb területi szerkezet létrejöttét jelzi. Ezt alapvetőnek kell tekinteni, még akkor is, ha ezzel egyidejűleg, kisebb térségeket véve alapul, koncentrációs tendenciák figyelhetők meg.)

A területi fejlődés ciklikus jellegének bizonyítására szolgáló egyéb megfontolások arra mutatnak rá, hogy az időbeli mellett *térbeli ciklikus-*

10. ábra: A térbeli koncentráció történelmi alakulása

a térbeli
koncentráció
foka

ság is megfigyelhető. Így például az ipari termelés szempontjából előbb az ásványi kincsekben gazdag, többnyire kistelepülések, majd a nagyipar számára a városok, az egyre nagyobb városok váltak fontossá, és ez játszott fő szerepet fejlődésükben. Legújabbán viszont ismét a kisebb települések felé fordul az ipar. Az innováció terjedésében is látható, hogy a hosszú évtizedekig meghatározó szerepet betöltő nagyvárosokról a hangsúly újabban a kisebb – infrastrukturálisan természetesen magasan fejlett – településekre tevődik át. Közismertek azon példák, amelyek a hosszú ciklusok és a közlekedési-hírközlési innovációk közötti összefüggéseket mutatják. (A XIX. század közepén kezdődött felszálló ágban a vasút és a gőzhajó, a XX. század elején a gépkocsi, az útépitések és a telefon terjedése.)

Kevésbé foglalkoznak azonban a tudományos munkák azzal, hogy e hatások nyomán miként változnak a területi fejlődés feltételei. A térbeli ciklusokra vonatkozó egyéb megfigyelések pedig ezt lehetővé tennék. A lakófunkciók városi, nagyvárosi koncentrációját a kisebb városok és más kisebb települések előtérbe kerülése váltja fel. Hasonló jelenség zajlik le városok belül is, ahol a városközpont nagy vonzereje előbb a külső városrészek-

re tevődik át (az előbbiben kialakuló válság, zsúfoltság stb. miatt), majd újra erősödik a megújuló városközpont attraktivitása. (A nagyvárosi központok súlyvesztésével együttjáró környéki hatásokat *P. Korcelli* egyik munkájában [1970] hullám jellegű modellek alkalmazásával mutatja be: e városközpontok lakosságszámának csökkenése nyomán duzzad az elővárosok népessége. Ez a térbeli mozgás időbeli fluktuációt is tükröz.) Láthatók térbeli hullámvázok például a kiskereskedelmi hálózat fejlődésében is: a városokban a jó parkolási lehetőségekkel rendelkező bevásárló központok helyett újra a lakóhelyhez közeli, kis üzletek válnak kedveltté.

A ciklikus változások jól nyomon követhetők a *területek, települések* hazai fejlődésében is. A legátfogóbban ez a különböző típusú települések jelentőségének változásában jelentkezik. Az aprófalvak az alacsony termelékenységgű domb- és hegyvidéki mezőgazdálkodáshoz, az adott színvonalú közlekedéshez kapcsolódva hajdan fontos szerepet töltöttek be, mára viszont hanyatló szakaszba jutottak. A közép- és kisvárosok XVIII–XIX. századi fénykorát stagnálás, majd visszaesés követte, most reneszánszuk előtt állnak. Az Alföld szerepe a múlt századi gazdasági fontosság után csökkent, manapság jelentősége ismét növekszik.

Számos okát mutattuk be az eddigiekben annak, hogy a területi fejlődés elemzésében, megítélésében, befolyásolásában a szemlélet megújítására van szükség. Nem esett azonban szó az urbanizációról, amelynek témakörében az utóbbi időben is jelentős kutatómunka folyt, számos figyelemreméltó eredmény született. (Az most más lapra tartozik, hogy miként vélekedünk az urbanizáció függetlenségéről, illetve tartalmáról. Különállását, mindent átfogó jellegét nem tartom elfogadhatónak. Az urbanizáció a területi fejlődés egyik értelmezési tartománya vagy formája, amelynek lényege, hogy folyamatában a települések civilizáltsági foka javul, a jó értelemben vett városiasodás mind több településre kiterjed.)

Induljunk ki abból, hogy hosszú időn keresztül miként a gazdaságot, úgy a területi fejlődést is a folytonos, az állandóan a kíváncsú, kedvező irányba ívelő görbék világa jellemezte. Amikor először jelentkeztek olyan jelenségek, amelyek ettől eltérő eseményeket mutattak, nem akartunk hinni a tényeknek. (Jól emlékszem arra a megütközésre, amit a IV. ötéves tervidőszak területi folyamatait bemutató elemzés vitája során azok a megállapítások váltottak ki, hogy az iparban foglalkoztatottak létszáma nem növekszik, vagy Budapest lakosság száma kisebb mértékben emelkedik stb. Először alig tudtunk mit kezdeni a „más”, illetve kisebb százalékos arányokkal. Lassan jöttünk rá, hogy itt változásról van szó.)

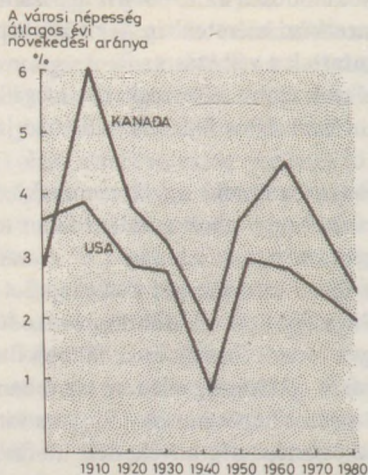
A városi népességszám növekedését is olyan folyamatnak tekintetük, amely állandó, megállíthatatlan velejárója a gazdasági és területi fejlődésnek. Az 1970, majd különösen az 1980. évi népszámlálások eredményei és azok elemzései nemzetközi méretekben – elsősorban a fejlett országokra vonatkozóan – rámutattak a változásra.

A további vizsgálatok újabb feltevéseket és megállapításokat eredményeztek, némelyek az urbanizációs fejlődés hullámzó jellegét fogalmazták meg.

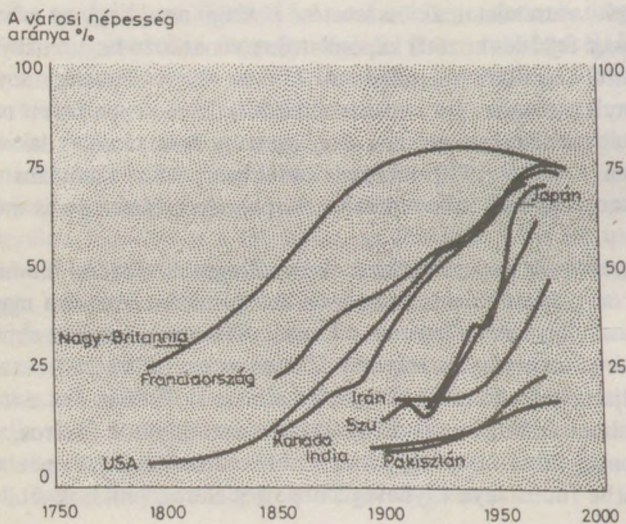
B. J. L. Berry az urbanizáció egyik nemzetközileg is kiemelkedő kutatója mutatott rá arra, hogy: „Sok mindent lehet mondani az urbanizációról. Először, hogy notóriusan ciklikus ...” A városi technológia, a jövedelmi szintek és a divat változásaival összekapcsolódva a növekedési ciklus minden felmenő ága egy új és elkülönült növekedési gyűrűt hoz létre a város körül, úgy, hogy a térbeli formák és az időbeli fluktuációk szorosan összefüggnek. Másodszor, e ciklikusság ellenére, az urbanizáció hosszú távú üteme – $(R_{(u)} - R_{(t)})$ – sajátos képet mutat. [$R_{(u)}$ = a városi népesség növekedési üteme, $R_{(t)}$ = az össznépesség növekedési üteme.] Az ütem növekszik a városformálódás korai szakaszában, és a maximumot röviddel a városiasodási forradalom kezdete után éri el, majd folyamatosan csökken zérus felé, amint a városi hányad egy maximumhoz közelít, valamint a városi és az országos növekedési arányok közelítenek egymáshoz” (*B. J. L. Berry* 1981. pp. 25–26.) (11. ábra) Megállapítja továbbá: a fejlett és fejlődő országok tapasztalatainak összevetése rávilágít arra, hogy az urbanizáció és a gazdasági fejlődés közötti kapcsolatokra vonatkozó hagyományos vélemények felülvizsgálatra szorúlnak. A 75%-os városi népességarálynál beálló viszonylagos egyensúly nem stabilizálódik, hanem – a fejlett országok legújabb tapasztalatai szerint – a nagy metropolitan térségek lakosság száma csökkenni kezd, és 1970 óta egyes esetekben például Kanadában, Nagy-Britanniában, Egyesült Államokban a városi népesség aránya is mérséklődött. (Uo. p. 26.) (12. ábra)

Magyarország népességszámának évi átlagos növekedési ütemét hosszú idősor alapján és jellemző aggregált kategóriaként vizsgálva ugyancsak kirajzolódnak figyelemre érdemes ciklusok. Láthatjuk, hogy az elmúlt 100 évben a városi népesség növekedési ütemében egy teljes ciklus zajlott le (csúcspontjai a századfordulót megelőző, illetve az 1960-as évtizedben voltak). Figyelmet érdemel az is, hogy az első maximumot a főváros, a másodikat viszont a többi város leggyorsabb növekedési üteme jellemezte. Valamennyi görbe futásiránya egybevághat a népesség-előreszámítások által jelzett

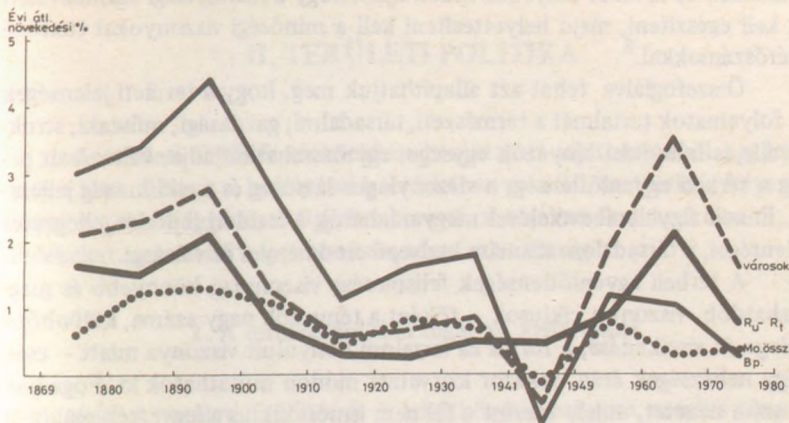
11. ábra: A városi népesség növekedésének változása az USA-ban és Kanadában (Berry, B.J.L. 1981 alapján)



12. ábra: A városi népesség arányának változása néhány országban (Berry, B.J.L. 1981 alapján)



13. ábra: A népesség számának évi átlagos növekedési üteme, 1869–1980



tendenciákkal, és azt sugallja, hogy az alsó inflexiós pont az ezredforduló táján lesz. Bródy A. szerint egyébként ezidőtájt várható a gazdasági ciklusban az emelkedés kezdete. (13. ábra)

Mindebből két alapvető fontosságú következtetést lehet, illetve kell levonni. Az egyik: nincs létjogosultsága annak, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődés és a városi népesség aránya közötti kapcsolatot úgy értelmezzük, mintha a két folyamat állandóan és vég nélkül együtt haladna. A kapcsolatot csakis a mindkét szférában kimutatható ciklusokon keresztül lehet érzékelteni.

A legutóbbi évek gazdasági változásai és az urbanizációs trendek alakulása — és ez a második következtetés — arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelenségek és összefüggéseik elemzésében új, a jelenlegi követelményeknek, feltételeknek megfelelő mérőszámokra van szükség. Ahogyan a gazdasági növekedés tekintetében alig van ma értelme a hagyományos mutatók kiszámításának, mivel a mennyiségi változások többnyire csekélyek, ugyanígy az urbanizáció mérésére sem használható ma már a városlakó népesség száma és aránya. Az urbanizáció ugyanis nyilvánvalóan folytatódik 75%-os arány felett vagy annak csökkenése után is, csak ez nem mennyiségi, hanem minőségi változásban nyilvánul meg. (Egyfelől figyelemmel kell lenni arra, hogy sok európai országban a lakosságszám növekedése lelassult, megszűnt, másfelől azt sem hagyhatjuk számításon kívül, hogy a nagyvárosokból kiköltözők életviszonyai a felszereltség, a kényelem, a komfort tekinte-

tében nem lesznek rosszabbak, mint amikor városlakónak számítottak.) Mindezek és további tényezők indokolják, hogy a mennyiségi számbavételt ki kell egészíteni, majd helyettesíteni kell a minőségi viszonyokat tükröző mérőszámokkal.⁸

Összefoglalva tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a területi jelenségek és folyamatok tartalmát a természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki, strukturális és irányítási tényezők egysége, egymásrahatása adja, változásait pedig a térbeli egyenlőtlenség, a viszonylagos lassúság és a ciklikusság jellemzi. Ennek figyelembevételével magyarázhatók a területi fejlődés jellegzetes jelenségei, a társadalom számára kedvező eredményei és válságai.

A térbeli egyenlőtlenségek felismerése viszonylag könnyebb és megbízhatóbb, viszont a ciklusok — főként a tényezők nagy száma, különböző jellege és viselkedése, a forma és tartalom bonyolult viszonya miatt — csak nagy nehézségek árán, sokszor közvetett módon mutathatók ki. Fogadjuk el azt a nézetet, amely szerint a fel nem ismert ciklus a legveszélyesebb, és legyen a kutatások egyik központi témája a területi ciklusok elemzése. Ezzel nagy lépést tehetünk a területi fejlődés jobb megértése és a megbízhatóbb irányítás felé.

II. TERÜLETI POLITIKA

A területi fejlődés előzőekben bemutatott sajátosságaiból egyértelműen kitűnt, hogy a befolyásolás érdekében sokrétű, az objektív folyamatokat és összefüggéseket figyelembevevő, a törekvéseket koordinálni, az érdekeket egyeztetni képes tevékenységre van szükség.

1. A területi politika fogalma, kritériumai

Hipotézis: A területi fejlődés és érdekütközések szintere, számos társadalmi- és gazdaságpolitikai összefüggést ölel fel, következésképpen az érdemi ráhatás lehetőségei csakis a hasonló hatalmi szféra keretében teremthetők meg. A területi fejlődés befolyásolásának alapvető eszköze a területi politika.

A területi fejlődés átfogó, tudatos befolyásolását szolgáló tevékenységek két fő csoportját — a területi politikát és a területi tervezést — szükséges megkülönböztetni.

Területi politikán valamely térbeli egység (ország vagy annak része) területi fejlődése fő irányainak, stratégiai céljainak és a megvalósítást elősegítő legfontosabb eszközöknek — általában hosszabb időtávra szóló — politikai, illetve kormányzati szinten elfogadott és deklarált összefoglalását értem. Fontos követelmény, hogy a tervezés ennek alapján és az ebben foglaltak megvalósítása érdekében folyjék. Felfogásom szerint tehát a területi tervezésnek lényegi előfeltétele a területi politika, a tervezés a politika végrehajtásának, megvalósításának eszköze.

A területi politikai dokumentumok keletkezési és megjelenési formái természetesen különböznek a társadalmi-gazdasági rendszer jellegétől, a politikai és a kormányzati irányítási berendezkedéstől függően. A szocialista országokban pedig többnyire valamely párt vagy államigazgatási fórum a területi politika megvalósítója. A politikai és kormányzati tevékenység a szocialista gyakorlatban sokszor nem válik el egymástól ennyire élesen, a lényeg mégis a fentiekkel jellemezhető. Formai tekintetben még inkább sokféleség érvényesül: a területi politika alapidokumentuma kongresszusi,

központi bizottsági, politikai bizottsági határozat éppen úgy lehet, mint kormányhatározat, közlemény, parlamenti állásfoglalás vagy törvény.

A területi politika kifejezést széles körben használják, azonban megfigyelhető, hogy – a fogalmi tisztázatlanság miatt – jelentését, tartalmát különbözőképpen értelmezik. A területi politika fogalmával kapcsolatos állásfoglalások száma viszonylag nagyon csekély. Általános az a felfogás, amely a tervezés (akár társadalmi-gazdasági, akár műszaki jellegűről van szó) valamely fajtájával (leggyakrabban a hosszú távúval) azonosítja a fogalmat, de nem ritka a gyakorlatban az sem, hogy a tervezés koncepcionális szakaszát tekintik területi politikának. Sokszor pedig egyszerűen attól függően említenek politikát vagy tervezést, hogy milyen közegben kerül sor a közlésre.

Az előzőekhez csatlakozó, de mégis egy lépéssel továbbhaladó vélemény szerint a területi politika alapvetően kiszolgáló, alárendelt jellegű. „A területfejlesztési politika fő célja, hogy sajátos eszközrendszerével elősegítse a területek természeti, társadalmi-gazdasági erőforrásainak feltárását és a népgazdasági célok szolgálatába állítását, a társadalmi termelés hatékonyságának növelését, a lakosság életkörülményeinek javítását, vagyis a gazdaságpolitika alapvető céljainak valóra váltását.” (Bíró F. 1981. p. 371.) Majd a tervezésre áttérve a szerző a különbséget azoknak a módszereknek kidolgozásában látja, amelyek körvonalazzák, pontosítják a célok megvalósítását szolgáló tervfeladatokat és eszközöket.

A legtöbb esetben a politikát nemcsak a tervezéssel, hanem fontosabb témák esetében még a megvalósítással is szinonim fogalomként használják. „Az ipar felé azért fordul figyelmünk, mert a területfejlesztési politika egyik fő eszköze az iparosítás támogatása volt, s mert az iparfejlődés feltételei a 80-as években feltehetően alaposan különbözni fognak a 70-es évektől. Ezért a 80-as évek területfejlesztési politikájának új elemei főleg az iparral függnék össze ... A területfejlesztési politika a Területfejlesztési Alap felhasználásával, a budapesti ipar kategorizálásával (s egy részének kitelepítésével), néhány régió (főleg az Észak-Tiszántúl) vagy néhány település kiemelt fejlesztésével hozzájárult az ipar egyenletesebb földrajzi eloszlásához.” (Enyedi Gy. 1981. pp. 139–140.)

Az előzőektől eltér és a lényegi összefüggésekre mutat a következő megállapítás: „A területfejlesztési politika az általános gazdaságpolitika részeként jött létre és funkcionált. Eszközeit tekintve is hasonló kapcsolat alakult ki: a területfejlesztés tervezése a hosszú és a középtávú népgazdasági tervezés részét képezte, lényegében a tervezés kialakulásától kezdő-

dően. Jellemző és az általánostól kissé eltérő vonás azonban, hogy a területfejlesztési politika társadalmi töltete kezdettől fogva jelentős volt: a szűkebben értelmezett társadalompolitikai célok egy része is megfogalmazódott a területfejlesztési politikában (például a teljes foglalkoztatás célja).” (*Bartke I.* 1985a. p. 174.)

Noha a területi politika kialakítása, alkalmazása Európában mintegy három évtizedes múltra tekint vissza, elméleti és gyakorlati összefüggései azonban jórésrével a mai napig tisztázatlanok. Az az alapvető nézet, amelyet — meggyőződésem szerint — a kedvezőbb fogadtatás érdekében hanгоztatnak, hogy ugyanis a területi politika az általános társadalom- és gazdaságpolitika része, keveset árul el a lényegről, a főbb sajátosságokról. Sőt, inkább azt eredményezi, hogy a területi politika karakterét veszti, feloldódik. Ahhoz viszont, hogy a területi fejlődés tudatos befolyásolásának legfontosabb irányítója lehessen, a területi politikának sajátos arcúval kell rendelkeznie.⁹

Annak érdekében, hogy az előzőleg elmondottak konkrétabbak, a definíció kézzelfoghatóbb legyen, és a további munkákban megvalósulhasson a fogalom korrekt használata, megfogalmaztam a területi politika fő sajátosságait, tartalmi követelményeit és más kritériumait. Ezzel — egyebek mellett — azt a célt is szolgáltam, hogy a magyar területi politikák értékeléséhez megfelelő keretekkel, szempontrendszerrel rendelkezzem.

A területi politika egyik alapvető sajátossága, hogy a társadalom és a gazdaság számos jelenségét, tényezőjét felölelő összetett jellegét úgy érvényesíti és juttatja kifejezésre, hogy közben nem látszik többnek vagy másnak, mint csupán a területi akciók összességének. Az átfogó jelleg miatt gyakran úgy tűnhet, hogy a területi politika — mivel mindenre kiterjed — képes a társadalom és a gazdaság valamennyi problémájának orvoslására. Ez egyrészt azért veszélyes, mert teljesíthetetlen vállalkozásokra késztet, másrészt azért, mert ellenszenvet kelt az általános és az ágazati politika szféráiban, és rontja az elengedhetetlenül szükséges együttműködés esélyeit. Nem felejtethjük el — még ha ez nekünk fáj is —, hogy adott ország vagy térség léte és fejlődése külön területi politika nélkül is megvalósulhat.

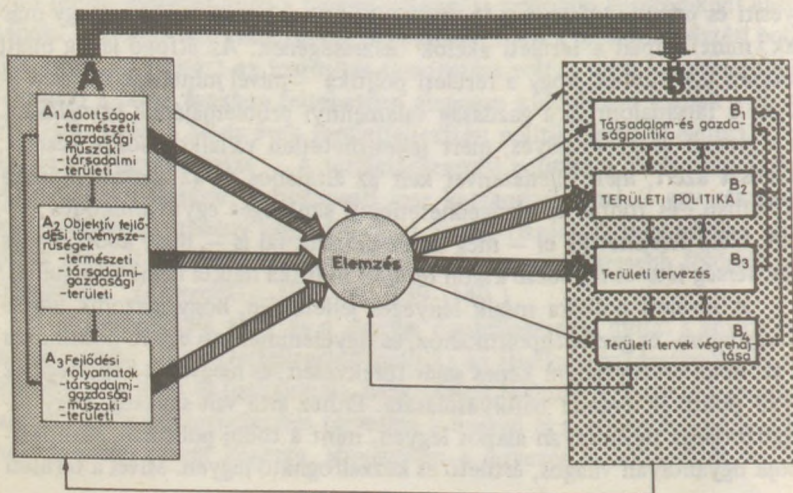
A területi politika másik lényeges jellemzője, hogy igazodik ugyan a társadalom- és gazdaságpolitikához, és figyelemmel van egyéb politikákra is, azonban érvényesíteni képes saját törekvéseit, és megvan a képessége az egyéb politikák érdemi befolyásolására. Ehhez arra van szükség, hogy kidolgozottsága ugyanolyan alapos legyen, mint a többi politikáé, mondanivalója ugyanolyan világos, érthető és kézzelfogható legyen. Mivel a területi

politika nagyon összetett, és lényegéhez tartozik az érdekütköztetések sokfélesége, e követelményeknek csak kifinomult módszertan megléte és a célok, feltételek stb. letisztult ismerete esetén képes megfelelni. E megállapítás – bár elsősorban technikai ízűnek tűnhet – mégis a lényeghez tartozik, mivel a területi kutatásokkal, politikával, tervezéssel, végrehajtással foglalkozók lenézett vagy megmosolygott, de mindenképpen másodlagos helyzete csak mélyebb megalapozottsággal változtatható meg. A fontosság, a komplexitás hangsúlyozása nem segít.

A területi politika másodlagos helyzete sokszor vezet befelé forduláshoz, amikor az egymás gondolatait, nyelvezetét, sorsát kölcsönösen megértő szakemberek „saját levükben főnek”, elégedetlenek az őket felülről, oldalról vagy éppen alulról körülvevő környezettel. Az ilyen helyzetbe került területi politika természetesen kudarcra van ítélve, ezért alapvető a jelentősége az állandó és sokoldalú kapcsolatoknak mind az egyéb szakmákkal, mind más politikákkal. Az önmagában álló, de egyébként „jó” területi politika hatásossága nagyon csekély.

A területi politika tartalmára, mozgásterére természetesen számos tényező hat, ezek meglehetősen bonyolult összefüggésrendszert alkotnak. (14. ábra) E tényezők ismerete hozzájárul ahhoz, hogy a területi politika

14. ábra: A területi politika mozgásterére ható tényezők főbb összefüggései



kellően megalapozott és hatásos legyen. Elengedhetetlenül szükséges továbbá a lehetőségek és korlátok által megszabott *mozgástér* ismerete (azért, hogy elkerüljük a „mindenhatóság” hiedelmét), amelyet elsősorban az *elemző* tevékenység képes feltárni. A korlátok és a lehetőségek két nagy csoportját különböztetjük meg. Az egyikbe azok tartoznak, amelyeket objektívnek avagy legalábbis objektív jellegűnek (A) tekinthetünk. Ezek: az adottságok, a fejlődési törvényszerűségek és a fejlődési folyamatok. Természetesen ezek sem teljességgel függetlenek az emberi-társadalmi ráhatásoktól. Mégis lényegileg különböznek a másik kategóriától, amelybe a tudatos emberi tevékenység körébe illeszkedő tényezőket sorolom (B).

Az A és B csoport között bonyolult kapcsolatrendszer áll fenn, amelyben alapvetően A hat B-re. Az összefüggések halmazán belül további jellegzetességek is kimutathatók. Ezek közül a legfontosabb, hogy a B csoporton belül a területi fejlődésre meghatározó befolyással a területi politika van. (Hozzá kell tenni persze, hogy ilyen tekintetben sem elhanyagolható B_1 hatása B_2 -re.) B_2 fontosságának hangsúlyozása azért lényeges, mert gyakori (a hazai gyakorlatban már-már jellemző) B_3 szerepének túlértékelése.

E munkában szeretném megfelelő egyértelműséggel kifejezésre juttatni (ezt szolgálják az előzőleg leírtak is), hogy a politika elsődlegessége a területi fejlődés befolyásolásában szükségszerűen és nemcsak az általános összefüggések szerint, hanem sajátosan is érvényesül. A területi fejlesztés átfogó céljai ugyanis nem fogalmazhatók meg, és nem értékelhetők (sajátos céloktól eltekintve) sem a műszaki, sem a gazdasági hatékonyság szemszögéből, hanem csakis a társadalmi vagy politikai hatékonyság alapján. Ennek elbírálása és a kapcsolódó prioritások meghatározása pedig értelemszerűen csakis a politika keretében történhet. Teljesen egyetértek a közelmúltban elhunyt Kádár K. professzornak azzal a sokat hangoztatott véleményével, hogy a mi viszonyaink között hatékonyságról általában beszélni csak kivételes esetekben szabad, mivel a döntések java részét átszövi a különböző hatékonyságok hierarchiája, csúcán a politikai hatékonysággal, amelyet a társadalmi, majd a gazdasági követ, és végül a műszaki hatékonyság zárja a sort. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egyes területi részcélok, eszközök nem ítéltethők meg a gazdasági hatékonyság szemszögéből. Azt kívánja sugallni vagy hangsúlyozni, hogy a területi folyamatok, célok összetett, nemegyszer ellentmondásos tartalmuk miatt csak hasonló jellegű mércevel mérhetők.

A területi fejlődésben a különböző jellegű adottságok, törvényszerű-

ségek és folyamatok (A_1 , A_2 , A_3) mellett megjelenik a primer, szekunder, terciér, kvaterner szektor tevékenysége, a legátfogóbb társadalmi, politikai célok stb. és mindezek ellentmondásai, valamint területi megoszlása. A területi fejlődésben a különböző érdekek ütközése rendre kompromisszumokat, az érdekek és hatások térbeli egyeztetését teszi szükségessé. Ebből is következik tehát, hogy a területi fejlődés lényegi befolyásolása csak politikai szinten lehetséges.

A 14. ábrából kitűnik, hogy az elemzés központi helyet tölt be A és B között. A kézenfekvő kapcsolat a gyakorlatban azonban csak ritkán, illetve nem teljeskörűen valósul meg. A területi politika megalapozottságának, céljai meghatározásának problémái elsősorban azzal függnek össze, hogy a múlt tapasztalatainak elemzése vagy az ex ante előrejelzések hiányosak. Ezek a problémák számos országban ismertek, tökéletes megoldások azonban nem születtek. A tudományos kutatás és a gyakorlat kapcsolatairól, a szakmai kompetencia és a felelősség megosztásáról van szó.

Az alapvető ellentmondás az, hogy a tudomány és a politika felismerései, illetve döntései közötti időbeli késés, azaz különbség a területi kérdések tekintetében — éppen a már említett sajátosságok (lassú, összetett stb.) miatt — gyakori, rendszeres.

A politikai döntések viszonylag nagyon szűk időkorlátaikhoz a tudomány többnyire nem képes alkalmazkodni. A politika által feltett kérdések tudományos megválaszolásához szükséges idő szinte mindig hosszabb, mint ameddig a döntési kényszer bekövetkezik. Másfelől a kutatások témaválasztása, a tudomány érdeklődése gyakorta nem esik egybe a politika szükségleteivel, ami önmagában érthető és megmagyarázható. Az összehangolást szolgáló törekvések legfeljebb mérsékelhetik, de meg nem szüntethetik ezeket az ellentmondásokat. Többnyire ugyanis az a helyzet, hogy amikorra valamely kérdésre válasz születik, addigra abban a formában a kérdés már nem is létezik, megváltoznak a körülmények, mások a feltételek. A területi politika tudományos alátámasztásának nehézségei abból is táplálkoznak, hogy általában hiányoznak a területi jelenségekre, folyamatokra, főként pedig az ok-okozati összefüggésekre vonatkozó ismeretek. Ezt tetézi a területi problémákkal foglalkozó tudományos diszciplínák széttagoaltsága, a módszertani, felfogásbeli különbözőségek.

Fontos követelmény, hogy az elemzés módszerei minél egzaktabbak legyenek. Külföldön és itthon is nehézség forrása, hogy az elemző és prognosztizáló munkához használt bonyolult módszerek és az alkalmazásukkal kapott eredmények megértése a döntéshozóknak gondokat okoz. Sok eset-

ben ez is forrása a kölcsönös meg nem értésnek, a területi kutatások és a politika közötti időnkénti elidegenedésének. Arra is energiát kell tehát fordítani, hogy e szakadék csökkenjen, illetve, hogy erősödjön a kutatás politikai összefüggéseket és a politika kutatási eredményeket abszorbeáló képessége.

Kemény korlát továbbá, hogy a politikának igen gyakran olyan időben van szüksége vissza- vagy előretétekintésre, amikor az igazi elemzés eredményei nem állhatnak rendelkezésre. Vagy azért, mert a kérdések megfogalmazása nem történt meg időben, vagy korlátozottak az információs lehetőségek, vagy az okoz interferenciát, hogy az elemzéssel és a politikával foglalkozók véleménye alapvetően különbözik a megválaszolandó kérdéseket illetően.

A jelzett gondok áthidalására újra és újra történnek kísérletek. A kutatások koordinálásában általában szerények az eredmények. Jelentősebb javulás csak akkor várható, ha korszerű területi információs rendszerekkel rendelkezünk, és korszerű elemzési módszereket honosítunk meg.

A területi politikát közvetlenül megalapozó elemzési feladatok ellátására több forma alakult ki. A leggyakoribb az, hogy a politikai kidolgozásért felelős szervek, amikor ezt bizonyos akciók feltétlenül szükségessé teszik, az elemzési munkával kutatóhelyeket, személyeket bíznak meg. A témákkal, problémákkal való azonosulás megteremtése nagy nehézségekbe ütközik a gondolkodásmódok, az elkötelezettségek, a felfogások különbözőségei miatt. Az ilyen munkák során gyakori a kölcsönös csalódottság, elégedetlenség. Valamivel kedvezőbb munkakapcsolatok alakulnak ki, ha az elemzést központi szervek kutatóintézetekre bízják, a felfogásbeli és más különbségek azonban ilyen esetekben is csökkentik az együttműködés eredményességét. A meggyőzésre, vitára fordítandó energia nagysága, az idő korlátozottsága egyéb megoldások felé fordította a figyelmet.

A területi politika megalapozására sok országban központi szervezeket hoztak létre. Ezek a viszonylag kis létszámú intézmények a központi szervek, lényegében a kormány igényeit elégítik ki. Kutatással, elemzéssel és tervezéssel is foglalkoznak, főleg azonban a másodlagos elemzés a kutatásszervezés, a szakmai eredményeknek a politika csatornáiba való továbbítás a feladatuk. Az ismertebb nyugati intézmények: a DATAR Franciaországban, a National Physical Planning Agency Hollandiában, a Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung az NSZK-ban, az Urban Institute az Egyesült Államokban, az Österreichisches Institut für Raumplanung Ausztriában. A szocialista országokban ezideig nem alakul-

tak ki hasonló specializált szervezetek. A területi politika igényeit a központi területrendezési, illetve tervgazdasági intézetek elégítik ki. Ilyen modell működik hazánkban is (VÁTI, OT, TGI). Az új területi politika megalkotása során a 80-as évek elején ismét megmutatkozott, hogy mennyire hiányzik a kormány területi politikai magatartásának egységes szemléletű, operatív alátámasztására képes közvetlen háttérintézmény. A nemzetközi tapasztalatok egyértelműen azt igazolják, hogy a kormányzati (központi) feladatok ellátására a nem-profit alapon működő, kis létszámú specializált intézmények alkalmasak.

A területi politika *tartalmát* befolyásoló legfontosabb tényezők az alábbiak:

- az adott ország (vagy terület) természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki és területi strukturális adottságai,
- az ország (terület) fő társadalom- és gazdaságpolitikai céljai,
- a gazdasági fejlettség színvonala,
- a gazdasági fejlődés várható iránya, üteme,
- az ország (terület) nagysága, struktúrájának heterogenitása,
- a területi struktúra kiegyensúlyozottsága, illetve feszültségeinek és megoldandó problémáinak nagysága, súlya,
- a politikai helyzet stabilitása,
- a nemzetközi gazdasági és politikai helyzet,
- a területi fejlődés törvényszerűségeinek az adott országban (területen) való érvényesülésére, a területi folyamatok és tényezők összefüggéseire vonatkozó ismeretek pontossága,
- a megfelelő elemzési és előreszámítási módszerek ismerete, illetve alkalmazása, kielégítő információs háttér,

A területi fejlődés sajátosságaihoz, a tervezés követelményeihez igazodó területi politikának az alábbi általános *kritériumokat* kell kielégítenie:

- A társadalmi-gazdasági fejlődés törvényszerűségeire, adott szakaszából fakadó fő céljaira figyelemmel kell meghatározni a területi fejlődés fő irányait, céljait, eszközeit;
- A területi fejlődés törvényszerűségeiből, az ország (vagy térség) területi szerkezetének, fejlettségének mély elemzéséből kell kiindulnia;
- Nagy figyelmet kell szentelnie a természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki, ökológiai adottságokra, ezek integrációját kell megvalósítania;
- Céljait a jövő beláthatóságától függően kell kialakítania;
- A tartalomhoz illő, megbízható módszertani alapokra kell támaszkodnia;

- Körültekintően kell körvonalaznia mozgásterét, kell megjelölnie a korlátokat és a lehetőségeket;
- A nemzetközi tapasztalatokat sokoldalúan kell elemeznie és mérték-tartóan hasznosítania;
- Képesnek kell lennie arra, hogy megteremtse, illetve elősegítse kellő-en magas szinten történő elfogadásának, közzétételének feltételeit.

Tartalmi tekintetben a területi politikával szemben támasztható *követelmények* az alábbiak:

- a megelőző időszak tudományos igényű értékelése,
- a teljes időtartam és szükség szerint a jellegzetes részüszakok meg-állapítása,
- az átfogó célok megfogalmazása,
- az átfogó célok eléréséhez vezető különböző lehetséges utak bemuta-tása, a prioritások megjelölése,
- a területi fejlődés céljainak a politikai, természeti, gazdasági, társa-dalmi, műszaki, ökológiai szempontokra, az integrált gondolkodás követelményeire figyelemmel történő meghatározása,
- a különböző folyamatok, célok, törekvések közötti konfliktusok fel-tárása, megoldási alternatívák bemutatása, a támogatandó vagy korlá-tozandó jelenségek áttekintése,
- nagyobb összefüggő térségek, megkülönböztetett magatartást igény-lő területek, jellegzetes településkategóriák fejlesztési céljainak meg-határozása,
- a különböző alternatívák előnyeinek, hátrányainak bemutatása, a végső javaslat kiemelése,
- a megvalósítás feltételeinek, eszközeinek, intézményrendszerének részletes meghatározása, figyelemmel az államigazgatási, tudományos és társadalmi szervek feladataira,
- a tervező munka fő irányainak és feladatainak kijelölése,
- javaslat a megvalósulás időközbeni áttekintésének idejére, fő kérdé-seire.

A területi politika jellegére utaló *ismérvek* – amelyek nagyban hatnak a megvalósulásra – a következők:

- Valamennyi tartalmi elemet és az egész területet átfogja;
- Az általában hosszabb időtávból és a folyamatok összetettségéből adódó bizonytalanság szükségessé teszi, hogy a politika megfogalma-zása, felépítése kellően nyitott legyen;

- A gondos megalapozás és előrebecslés mellett fő feltétele a rugalmasság;
- Megfogalmazása világos, egyértelmű, a fő elemeket számszerűen (sávokban stb.) és térképeken is szemlélteti, általában alkalmas az operacionalizálásra, további felhasználásra;
- A kialakításakor még bizonytalan kérdésekre, helyzetekre és irányokra vonatkozó válaszok, illetve új jelenségek, tényezők befogadására alkalmas;
- Saját mozgásterén kívül megfelelő lehetőséget teremt a központi és a helyi szerveknek arra, hogy törekvéseiket — a fő célok figyelembevétele mellett — saját felfogásuk szerint alakítsák;
- A valós folyamatok visszacsatolását biztosító információs rendszer alkalmazásával képes a megújulásra, a politika „karbantartására”.

A területi politika értelmezése elvben több területi szinten lehetséges, mivel céljai megfogalmazhatók mikro- (települési), mezo- (táj, régió) és természetesen makroszinten is. A gyakorlatban mindegyikre találhatók példák, e munkában azonban elsősorban az országos területi politikákra vonatkozó elemzések, következtetések kapnak helyet.

Felvetődik azonban két további értelmezési szempont is, amelynek a területi fejlődés szemszögéből vett jelentősége gyors ütemben nő.

Az egyik valamely területre, nagy termelőegységekre, természeti erőforrás kiaknázására irányuló fejlesztési akciókat foglalja magába. Ilyen akciótervek elsősorban a természeti kincsekben gazdag, változatos adottságokkal, nagy ipari kapacitásokkal rendelkező, extenzíven fejlődő országokban készülnek, de megtalálhatók a kisebb, mérsékeltébb potenciálokkal rendelkező országok gyakorlatában is. A területi fejlődést lényegesen befolyásoló de alapvetően mégis ágazati jellegű projectek a területi politika különleges elemei. Elég utalni a Szovjetunió szibériai területei természeti erőforrásainak kiaknázására, az Egyesült Államokban végrehajtott autópálya-programra, a hollandiai polderesítésre, a dél-franciaországi ipari és idegenforgalmi fejlesztésekre. Hasonló jellegű például a számítástechnika fejlesztése vagy a Balaton vízminőség-védelmi programja Magyarországon. Az ilyen típusú projecteket a területi politika részének kell tekinteni, mivel hatásaik kiterjednek a területi termelési, ellátási, demográfiai, munkaerő- stb. viszonyokra. Ezért a területi politikának integrálnia kell a terveket mind a célok, mind pedig az eszközök tekintetében.

A másik megközelítés szupranacionálisnak vagy nemzetközinek nevezhető. Számos ágazatban felgyorsult a termelés nemzetközivé válása, a

multinacionális vállalkozások és cégek szerepe nőttön nő. Nyilvánvaló az is, hogy e tevékenységek jelentős területi konzekvenciákkal járnak. A területi adottságok és politikák fontos befolyásoló szerepet játszanak abban, hogy e vállalatok milyen hatást gyakorolnak egy ország vagy terület fejlődésére. Az előzőektől eltérő forrásból táplálkozik ugyan, de lényeges felismerés következménye, hogy több kelet-közép-európai ország határmenti együttműködése eredményesen fejlődik. Általános, átfogó koordináció e téren azonban nem jellemző. Aligha szorul részletesebb indoklásra annak szükségessége, hogy az európai KGST országok kidolgozzák közös területi politikájukat. Erre intenek a gyarapodó közös gazdasági vállalkozások, a megindult munkaerőáramlás, valamint egyes térségek súlyosbodó környezetvédelmi gondjai is. Ide sorolhatók a Duna–Rajna–Majna víziút létesítésének időszerű problémái vagy a távolabbi jövő gondjai a vízkészletek hasznosításában. Említésre érdemes, hogy nemzetközi területi politika kialakítása, főként pedig az országos területi politikák koordinációja az Európai Gazdasági Közösség és az OECD fórumain rendszeresen napirenden van.

2. Néhány európai ország területi politikájának jellemző vonásai

A nemzetközi tapasztalatok felhasználása a területi politika alakításában – hasonlóan egyéb szakterületekhez – két fő szempontból lehetséges, illetve szükséges. Az egyik a tapasztalatok tényleges hasznosítását (negatív hatások elkerülése, célok megfogalmazása stb.), a másik az összehasonlítást (adott problémák megítélése, a feltárt helyzet hasonlóságai, eltérései stb.) jelenti.

Az elmúlt másfél-két évtized hazai gyakorlata azt mutatja, hogy ilyen irányú nyitottságunk elégséges, sőt ami az első szempontot illeti, talán túlzásoktól sem mentes. Természetesen nem kívánom vitatni a nemzetközi tapasztalatok hasznosításának jelentőségét a területi politika kialakításában és megvalósításában, hanem – eléggé széleskörű nemzetközi tudományos és gyakorlati tevékenységem során szerzett benyomások alapján – a nagyobb körtekintésre, óvatosságra szeretném felhívni a figyelmet. A hasznosítás bármely lehetséges módját is nézzük, az összehasonlíthatóság korlátaiba lépten-nyomon beleütközünk. A nemzetközi tapasztalatok kétségtelenül szükséges hasznosítása során ezt a körülményt mindig szem előtt kell tartani.

A tudományos kutatásnak vannak a legnagyobb lehetőségei a nem-

zetközi tendenciák, folyamatok megismerésére, értékelésére. Nagy azonban a felelőssége is. A tudomány a jelenségeket, összefüggéseket nemcsak bemutatja, hanem az azokat kiváltó tényezőket is feltárja. Ez utóbbiak árnyalt megfogalmazásában és a döntéshozókhoz való közvetítésében rejlik a tudomány nagy felelőssége. Arra kellene törekedni, hogy a külföldi tapasztalatokat a tudományos kutatás körütekintően dolgozza fel. Vannak persze olyan elemek is (például a szabályozók, az ösztönzők stb.), amelyeket csak a politikával állandó kapcsolatban lévő kutatások értékelhetnek kellő alapossággal.

Az egyes országok területi politikai céljainak, megvalósítási eszközeinek áttekintése, átvételi, alkalmazási lehetőségeinek megítélése kizárólag a földrajzi, a társadalmi-gazdasági, a területi szerkezeti adottságok, feltételek számbavételével lehetséges. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert sokszor fordul elő, hogy a konkrét munkában figyelmen kívül hagyjuk ezt a magától értetődő követelményt.

A területi politikákkal kapcsolatos nemzetközi összehasonlítások széles körben folynak, és szép számmal születnek fontos eredmények. Ezek felhasználási lehetőségeinek elbírálásában azonban több korlátot kell figyelembe venni. Az adatok, információk megbízhatósága, összehasonlíthatósága, a történelmi fejlődés, a természeti adottságok, a társadalmi-gazdasági berendezkedés különbözőségei jelentik a kritikus pontokat. Kézenfekvő, hogy a területi fejlődésben vagy struktúrában stb. nem létezik két azonos szituáció, és az is érthető, hogy az összehasonlítás célja az azonosságok és különbözőségek kimutatása. Gyakori és jelentős veszély azonban, hogy az összehasonlítási folyamat során — éppen az összehasonlíthatóság fokozása érdekében — jelentős egyszerűsítésekre kerül sor. Nagy tényismeretre és jó érzékre van szükség ahhoz, hogy megtaláljuk azt a határt, ameddig az egyszerűsítések a lényeg sérelme nélkül elfogadhatóak. Ha ezen túllépünk, akkor hasonló helyzetbe kerülünk, mint a túl sok vagy a lényegyet érintő feltevést tartalmazó modellek esetében: van modell, vannak látványos képletek, és főként megvan az egzaktuság látszata is — csak az a kérdés, mit ér mindez?

A szakirodalomban bőségesen találni olyan munkákat, amelyek a nemzetközi tapasztalatok hasznosítását célozzák (*P. Korcelli* 1982, *P. Nijkamp* 1982, *N. N. Nekraszov—J. F. Kormnov* 1981). Nagyon fontos ismereteket nyújt az ENSZ, az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága, a Habitat, valamint a KGST és más nemzetközi szervezetek ezirányú tevékenysége.

A különböző körülmények egybevetése meg a racionalitás is azt dik-

tálja, hogy „Navigare necesse est”, azaz a nemzetközi összehasonlításokat és a külföldi tapasztalatokat hasznosítani kell. Fokozott körültekintésre főként az alábbiak miatt van szükség:

- az országok, térségek eltérő adottságai, amelyek rányomják bélyegüket a területi fejlődésre,
- az alapfogalmakban (régió, település, falu, város, közigazgatási egység stb.) és a jellemző adatokban lévő különbözőség, az ezek áthidalását szolgáló „meg gondolasok”, módszerek bizonytalanságai,
- a területi fejlődés lényegi jelenségeinek, folyamatainak (agglomerálódás, fejlettség, elmaradottság stb.) különbözősége,
- a fejlődési ciklusok jelentkezésének időbeli eltérései, a hirtelen változások, tendenciamódosulások jelentkezése, ezek fel- vagy fel nem ismerése,
- a tervezés, szabályozás tartalmi különbségei, a központi és a helyi szervek közötti munkamegosztás, a felhasználható eszközök körének eltérései.

Az európai országok területi politikájának tartalma, feltétel- és eszközrendszere a hasonlóságok mellett sok tekintetben különböző is. Természetesen számottevő eltérések adódnak a társadalmi-gazdasági rendszer alapvonásai miatt is.

A kissé közelebbről szemügyre vett tőkés és szocialista országokat (Ausztria, Franciaország, Hollandia, Olaszország, illetve Bulgária, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Lengyelország, NDK, Románia) aszerint választottuk ki, hogy – ismerve adottságaikat, a területi fejlődés befolyásolására kifejtett aktivitásukat – a lehető legtöbb hasznosítható tapasztalathoz juthassunk. Ezért nem foglalkozunk néhány olyan ország jellemzésével, amelyek fontosak ugyan a területi politika nemzetközi színterén, azonban vagy nagyságrendjük (Szovjetunió, Egyesült Államok) vagy eltérő adottságaik (Svédország, Spanyolország stb.) miatt az elemzés viszonylag kevés közvetlenül hasznosítható eredményt hozhatna.

Az 50-es évek végétől kezdve számos nyugat-európai kormány törekedett arra, hogy területi politikáját kiterjessze. E kezdeményezés hátterében területi egyenlőtlenségek álltak. Ezek sarkallták a kormányokat arra, hogy a gazdasági tevékenységek területi elhelyezkedésének befolyásolásában aktívabb szerephez jussanak.

E politikák egyrészt a hagyományosan elmaradott térségekre, másrészt a gazdaság strukturális átalakulása miatt fejlődési gondokkal küzdő,

depressziós térségekre irányultak. A fő célok a munkanélküliség és — kisebb részben — az életkörülmények problémáit fogták át.

Más felfogás szerint (*N. J. Glickmann* 1981.) a tőkés országok területi politikájának négy fő célja különböztethető meg: az elmaradott területek támogatása, a területek közötti jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentése, nagyobb gazdasági hatékonyság elősegítése az elmaradott területek strukturális munkanélküliségének csökkentésével, a nagy népesebb koncentrácók mérséklése a nagyvárosi területeken.

A célokat megvalósító stratégiák négy csoportot alkotnak:

- a növekedési pólusok fejlesztése (eltekintve az ezzel kapcsolatos elmentmondásos tapasztalatoktól),
- a közösségi célú beruházások decentralizálása (Japánban ezt a programot már az 50-es években meghirdették, de valóban csak a 70-es évektől kezdődött meg a végrehajtása, Franciaországban is kevesebb valósult meg belőle, mint amennyit beszéltek róla, az infrastruktúra csekély fejlesztési összegeiből a távoli, félreeső területekre alig jutott),
- az erős gazdasági, népességi koncentrácók, a sűrűn beépített területek fejlődésének korlátozása (Nagy-Britanniában 1948-ban vezették be az iparfejlesztési okmányt, amelyre minden olyan esetben szükség van, amikor a telepítést a kijelölt fejlesztési területeken kívüli településen kívánják megvalósítani; Olaszországban a beruházások külön engedélyezésével azt segítik elő, hogy a túlfejlett térségek helyett a déli területek fejlődjenek; Hollandiában a Randstad növekedésének korlátozását magasabb adókkal, építési engedélyezéssel, az építési szándék bejelentési kötelezettségével érik el),
- pénzügyi ösztönzők a feldolgozóipar áttelepülésének elősegítésére, ezek közül leggyakoribbak a beruházási támogatások, kölcsönkedvezmények, telekbiztosítás, szakképzés segítése, adók csökkentése, közvetlen hitelek.

A fő célok és eszközök is elsősorban területekre, nem pedig a népességre irányultak. Ez a felfogás az utóbbi időkig meglehetősen általános volt, mivel mind a tőke, mind a munkaerő mobilitása erőteljesnek bizonyult. A politikák eredményességét azonban több tényező is hátráltatta. Az első azzal függ össze, hogy a politikai élet mechanizmusában az eszközöknek a kijelölt helyekre történő koncentrálása csorbát szenvedett. Az összegek szétforgácsolódtak, mivel azoknak a térségeknek a képviselői is részesedést „harcoltak ki”, amelyeket eredetileg nem óhajtottak támo-

gatni. A másik nehézség abból származik, hogy a tőkés országok kormányainak arra nincsenek eszközei, hogy a piac értékítéletét megváltoztassák és olyan helyek fejlődését segítsék elő, amelyekről a termelőegységek elvonultak. Többnyire azt sem sikerül elérni, hogy a területi politika követelményeit összehangolják a jóval nagyobb anyagi eszközöket mozgósító társadalompolitikai (foglalkoztatási, egészségügyi stb.) programokkal.

Az elmondottak természetesen nem azt jelentik, hogy a területi politikák eredménytelenek voltak, csupán a megvalósítás általános nehézségeit jelzik.

Az intenzív beavatkozásokkal párosuló területi politikák Nyugat-Európában főként a viszonylagos elmaradottsággal jellemezhető „akció-területekre” (például Nagy-Britanniában főként az északi területekre és Walesre, ÉK-Hollandiára, Skandinávia északi, az NSZK keleti, Olaszország déli, Franciaország középső és délnyugati, valamint északi határmenti térségeire), valamint a túlszűfolt ipari és nagyvárosi agglomerációkra (a nyugatnémet Rurh-vidék, a holland Randstad, a párizsi régió, Közép-Anglia) irányulnak.

A területi politikák térségek, illetve vállalatok támogatásában, esetenként korlátozásában öltöttek testet. A politikák terjedelme és intenzitása országonként különböző, az egyes országokat tekintve azonban nagyjából állandó.

A 70-es és 80-as évtized fordulójának idejére az alábbi összefoglaló kép a jellemző. (3. táblázat)

Megállapítható, hogy a felhasznált eszköztár változatos. Még ennél is fontosabb azonban, hogy a különböző beavatkozások az országok területének és lakosságának meglepően nagy hányadát érintik. A táblázatban szereplő adatok a magyarországi elmaradott területek fejlesztését célzó VII. ötéves tervi program által képviselt arányszámoknak a többszörösére rúgnak.

A legszélesebb körben alkalmazzák a beruházási és a munkaerő támogatásokat, kevésbé a termékek támogatását és a nyereségadó engedményeket, és viszonylag csekély a korlátozó beavatkozások szerepe is.

A kelet-közép-európai országokban határozott területi politika megfogalmazására csak a második világháború után került sor.

A szocialista országok történelmi múltja, kialakulása, a szocialista társadalmi rend létrejöttének módjai, a területi-közigazgatási beosztások, földrajzi és egyéb feltételeik jelentősen különböznek egymástól, ennek megfelelően területi politikájuk cél- és eszközrendszere is differenciált.

3. táblázat

A területi politika főbb eszközei néhány nyugat-európai országban

Ország	Támogatás			Korlátozás	A támogatás által érintett	
	beruházás	munkaerő	termék, illetve nyereségadó engedmény		lakosság	terület (az ország összesen %-ában)
Belgium	++	+			39,5	33
Dánia	+				48,0	85
Franciaország	+	+	+	+	32,0	47
Hollandia	+	+		+	45,0	57
Írország	+			+	27,0	50
Luxemburg	+		+		100,0	100
Nagy-Britannia	+	++		+	40,8	60
NSZK	++				49,0	60
Olaszország	++	+	++	+	34,2	41

Jelmagyarázat: + az eszközt alkalmazzák

++ az eszközt erőteljesen alkalmazzák

Forrás: B. Ashcroft 1984. pp. 103–106.

Közös vonás ugyanakkor, hogy a területi különbségek társadalmi-gazdasági következményeivel számolnak, és azok tudatos, tervszerű befolyásolására törekcsenek.

Területi politikák megfogalmazására és deklarálására először a 70-es évtizedben került sor. Ezt megelőzően a területi célok csak az általános gazdasági és társadalmi törekvéseket tartalmazó politikai határozatokban, illetve tervekben jelentek meg.

A szocialista országok területi politikájában megfigyelhetők olyan célkitűzések, irányelvek, folyamatok, amelyek szinte az egész időszakot átfogják, jellemzik, a térszerkezet általában lassú változásával összefüggésben. Vannak ugyanakkor rövidebb távú folyamatok, célok, amelyek a gazdasági fejlődési szakaszokhoz közvetlenül kapcsolódnak.

E régióban a területi politika előtt általában két alapvető célkitűzés áll: a gazdaság hatékony fejlesztésének és a különböző területeken élő népesség életkörülményei közelítésének szolgálata. A politika fő gondja, hogy a két cél között megfelelő összhang, illetve kompromisszum jöjjön létre.

A nivellálás nem volt abszolutizált cél, s a konkrét döntések is általában az adott fejlődési szakasz által involvált problémák megoldását célzó-

ták. Domináns motívumot jelentettek viszont a társadalompolitikai célok: az alapvető foglalkoztatási, jövedelmi vagy életszínvonalgondok megoldása, illetve az ország egyes térségei, településtípusai és/vagy nemzetiségi területei közötti színvonalkülönbségek csökkentése. Ugyancsak alapvető jellemző az infrastruktúra általában alacsony színvonala, az ellátási hiányok állandó jelenléte.

A kelet-közép-európai országok közel negyven éves gyakorlatában és a különböző fejlődési szakaszokban érvényesülő közös vonások a következőkben foglalhatók össze.

A népi hatalmak megalakulásakor valamennyi országra jelentős területi aránytalanságok voltak a jellemzők. A helyzet közös és alapvető politikai-társadalmi-gazdasági oka az volt, hogy a felszabadulás előtti periódusból jelentős belső regionális fejlettségi differenciákat örökölték a termelőerők területi elhelyezkedésében, a termelés és a lakosság infrastrukturális ellátottságában, a népesség életszínvonalában. A nehézségeket fokozták az első és a második világháborút követő politikai határrendezések következményei, a világháború, esetenként polgárháború okozta veszteségek és károk. Még a ma legkiegyenlítettebb területi struktúrát mutató NDK-ban és Csehszlovákiában is élesen elkülönültek a fejlett és az elmaradt régiók. A délkelet-európai szocialista országokban (Jugoszlávia, Románia, Bulgária, Albánia) az igen alacsony infrastrukturális színvonalú, fejletlen mezőgazdasági környezetből csak néhány nagyobb város és kisebb ipari zóna emelkedett ki. Így a területi politika központi kérdésévé a gazdasági fejlettség területi különbségeinek kiegyenlítése, a gazdaságilag elmaradt vagy korábban nem aktivizált területek fejlesztése vált.

Az újjáépítés időszaka még nem adott lehetőséget a területi szerkezet javítására, sőt a termelés mielőbbi megindítását szolgáló intézkedések jó részét a régi területi szerkezetet konzerválták.

Az extenzív szakasz idején fogalmazódtak meg az első területi politikai célok, amelyek az alapvető aránytalanságok csökkentését szorgalmazták. Elsődlegesen az ipart tekintették a területi fejlesztésre, kiegyenlítésre alkalmas eszköznek. Később, az intenzív periódusra való áttérés idején jelentős mértékben járult hozzá a területi kiegyenlítődséghez az ipar és a mezőgazdaság jövedelmezőségének, bérszínvonalának közeledése, nivellálódása is. A kiegyenlítési törekvésekben szerepet kapott az infrastruktúra-ellátás, az üdülés és az idegenforgalom, valamint a szellemi élet területi arányosítása is. A területi kiegyenlítés fő eszköze azonban a legutóbbi időkig az ipar és a hozzá kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése volt.

Bizonyos ellentmondáshoz vezetett, hogy a legtöbb szocialista országban az elmaradott területek iparosításához a mezőgazdasági felhalmozás szolgáltatta az alapot, az elmaradott területek alapvető gazdasági szektora került kritikus helyzetbe az iparfejlesztés miatt.

Az elmúlt közel négy évtized példátlan ütemű gazdasági fejlődése jelentős változásokat eredményezett a területi gazdasági szerkezetben is. Az országok majd mindegyikében közeledett egymáshoz a területek fejlettségi szintje. Bár az örökölt területi aránytalanságok jellemző szerkezetét ez nem változtatta meg, mégis az aránytalanságok mértéke csökkent. A legelmaradottabb területek fejlettségét általában egy-egy kisebb körzet, város kiemelkedően gyors fejlődése emelte magasabb szintre. Ez azzal is összefügg, hogy a területi politikák alapfelfogása a központi helyek és a növekedési pólusok elméletével mutatott rokon vonásokat.

Vizsgálatok bizonyítják, hogy a kelet-közép-európai országok közül a gazdaságilag fejlettebb négy országban — NDK, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország — egyértelmű, jelentős regionális nivellálódás zajlott le.

Az ipari termelőerők tervezett decentralizálása mellett a területi aránytalanságok csökkentésében az országok többségében jelentős szerepe volt a mezőgazdaság szocialista átszervezésének. Ennek eredményeképpen jelentősen emelkedett a mezőgazdaság jövedelmezősége, a felszabaduló munkaerő az iparosításhoz teremtett alapvető feltételeket.

Az elmúlt négy évtized fejlődését minden országban a népesség rendkívül erőteljes (bár a fejlettebb országokban az utóbbi években erősen lecsökkent ütemű) területi mozgása, vándorlása kísérte, amely főként a falvakból a városokba, a fejletlen — jórészt mezőgazdasági — területekről az iparvidékekre irányult. A területi politikák — ha nem is mindig fogalmazták ezt meg célként — hozzájárultak a népesség térbeli átrendeződéséhez, városi koncentrációjának erősödéséhez.

A területi és a gazdaságpolitika megvalósítása kedvező lehetőségeket teremtett a településrendszer aránytalanságainak és hiányosságainak csökkentésére. Az országok települési szerkezete, városodottsági színvonala a szocializmus építésének kezdetén meglehetősen különböző volt. Ennek megfelelően — időszakonként is változó — differenciált településpolitikát folytattak.

A fejlődés koncentrációs jellege nyomán megerősödött a városok szerepe, általában nőtt a városi lakosság aránya, kibővült és területileg arányosabbá vált a városok hálózata. Az ipari fejlesztéssel együtt bővült az infra-

struktúra, javult az ellátás és a szolgáltatások színvonala, míg az ipari fejlődés által nem érintett területeken a városok fejlődése lassú volt.

A szocialista országok városfejlesztési törekvéseiben – különösen az extenzív fejlődési szakasz elején – sajátos fejezetet nyitottak a szocialista városok, amelyek az ipari fejlődéssel kapcsolódtak egységbe, és fejlődésük viharos gyorsaságú volt.

A városi népesség növekedési üteme magas volt, ma már az országok zömében a városlakók aránya meghaladja az 50%-ot. (4. táblázat) (Az adatok összehasonlítását azonban megnehezíti, hogy az egyes szocialista országokban más-más kritériumok alapján döntenek el, hogy mely településeket tekintsenek városnak.)

4. táblázat

A városi népesség aránya (%)

Ország	1950. év	1960. év	1970. év	1980. év
Bulgária	24,6*	39,8**	52,3	62,5
Csehszlovákia	42,5	47,3	52,1	69,0
Jugoszlávia	17,2	27,3	38,6	38,0
Lengyelország	38,0	48,3	52,3	58,7
Magyarország	36,9	41,4	46,8	52,9
NDK	70,8	72,0	73,8	76,3
Románia	28,0	32,1	40,8	49,6

Forrás: Sztatiszticeszkij ezsegodnik sztran-cstenov SZÉV. 1981.

* 1946

** 1962

A városiasodás üteme általában elmaradt a gazdasági fejlődéstől, de többnyire gyors volt a városok fogadókészségének fejlődéséhez képest. Ezért az utóbbi időben a városok felszereltségének javítására, a városiasodás minőségi színvonalának emelésére helyeződik át a hangsúly.

A kelet-közép-európai országok igen változatos falusi településrendszert örökölték, amelyet az agrárfejlődés, a helyi építőanyagok, a föld használatának módja, a népi-nemzeti hagyományok igen sokszínűvé formáltak. A szocializmus építésének az időszakában a falupolitika, a falvak fejlesztésének a kérdése változott a legtöbbször és gyakran ellentétes irányban. A felszabadulás utáni falusi átalakulást két tényező determinálta. Egyrészt a mezőgazdaság jelentőségének viszonylagos csökkenése, másrészt a

tudatos, tervszerű törekvések a falu és a város közötti különbségek felszámolására. Később a helyzet főként a mezőgazdaság szerepének felértékelődésével, a falvakban élők foglalkozási szerkezetének változásával összefüggésben alakult. Napjainkban a mezőgazdaság, illetve a falusi térségek igen fontos szerepet játszanak a területi politikában. A falvak fejlődése differenciált: az 1000 főnél kisebbek helyzete többnyire problematikus, az 5000-nél népesebbek viszont általában stabilak, fejlődésük folyamatos.

A területi politikák megvalósításának legfőbb eszközei a területi tervek. Ezek egy része a népgazdasági, más része a tanácsi, illetve a regionális és településtervezés keretében készül. Nagy hatással vannak a területi folyamatokra a gazdaság- és társadalomfejlesztési tervek, amelyek a céljaikat azonban sokszor nem kellően hangolják össze a területi politikákkal, túl erősek ezekben az ágazati megfontolások. Fokozódó a szabályozás, az árpolitika hatása is.

A területi politikák végrehajtása, illetve formálása tekintetében kiemelt fontosságúak a nagy ágazati fejlesztési programok (bányászat, energetika, víztározók stb.), valamint a területi célú akciók (például vidéki iparosítás). Számottevő — de nem meghatározó — jelentőségük van a speciális területi szabályozóknak, támogatásoknak, kedvezményeknek.

A területi szabályozás egyik nagy csoportja a telepítésekkel, illetve a már meglévő telephelyek működésével kapcsolatos. Az ösztönzők és korlátozások mértéke az adott időszak feltételeinek függvényében változhat, alkalmazásuk azonban jellemzőnek mondható. Az ösztönzők új állami termelő beruházásokra vagy felújításokra, az infrastruktúra fejlesztési támogatások és különféle kedvezmények formájában jelennek meg. A korlátozások javarészt jogi szankciók (ipari munkahelyek, kutatási kapacitásfejlesztés tiltása, a meglévő telepek kötelező kitelepítése stb.).

A másik kategóriába az egyénekhez kötődő intézkedések tartoznak (bérpreferenciák, külön jutalmak, áttelepülési hozzájárulás, egyszeri munkabálpéti prémium, a lakáshoz jutás anyagi feltételeinek kedvezményei, átképzési támogatások stb.). Kevesebb a korlátozások száma, de esetenként számottevő hatású a letelepedés, a lakáshoz jutás adminisztratív korlátozása.

A területi politika nemzetközi tapasztalataiból a következő tanulságok vonhatók le:

- A területi politika az országok túlnyomó többségében eredményes volt, hozzájárult a területi különbségek csökkentéséhez, és elősegítette a társadalmi-gazdasági lét térbeli összefüggéseinek előtérbe kerülését;

- A területi politika megalapozásában, céljainak és eszközeinek kijelölésében lényeges szerepet játszanak a felsőszintű elhatározásokat előkészítő, közvetlenül a kormányzati tevékenységhez kapcsolódó speciális kutató-tervező intézmények, testületek (Ausztria, Bulgária, Franciaország, Hollandia);
- A különféle területi szabályozók (támogatások, korlátozások) együttes, összehangolt alkalmazása a politikák valóráváltásának lényeges eszköze (Franciaország, Hollandia, Lengyelország, NDK, Olaszország);
- A területi politika kialakítása és megvalósítása szempontjából meghatározó jelentőségű a hosszú távú tervezés (Lengyelország);
- A területi politikák felfogását, céljait, eszköztárát illetően a 80-as évek elején teljes megújulás kezdődött (Bulgária, Franciaország, Hollandia, NDK, Olaszország);
- Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága, az Európai Gazdasági Közösség és az OECD tevékenysége is arra utal, hogy szükséges és lehetséges lenne az európai KGST országok területi politikájának összehangolása.

3. A területi politika értékelése

A 70-es évek második felétől kezdve erőteljesen megélné a szakmai és laikus közvélemény érdeklődése a területi politikák (és tervek) minősége, eredményessége iránt. Ez a nemzetközi és hazai szinten egyaránt megfigyelhető folyamat egyrészt a területi fejlődés strukturális problémáival, a világgazdasági korszakváltással, a gazdasági nehézségek fokozódásával, az anyagi és más erőforrások szűkösségével függ össze. Másrészt ebben is közrejátszik a társadalmi preferenciák változása, a területi problematika viszonylagos fontosságának növekedése.

Természetes, hogy amióta területi politikák léteznek, az értékelés szokásos gyakorlattá vált. Az elemzések azonban utólag, nagy időbeli késéssel történtek, és meglehetősen kevés egzaktságot mutattak. Nem feleltek meg a növekvő követelményeknek.

A területi politikák értékelésének egyik alapvetően eredendő problémája az, hogy az előirányzatok szükségszerűen számos minőségi, verbálisan megfogalmazott elemet tartalmaznak, amelyek objektív megjelenítése és

mérése számos akadályba ütközik. További nehézség, hogy a számszerű, mennyiségi területi célok elérésének mérése nem könnyű feladat. Sokszor nincs meg a mérés egyértelműségének biztosítéka sem.

Kissé más aspektusból, de feltette a drámai kérdést a statisztikus: „Mit mérünk?” (*Klonkai L.* 1981). Magam is úgy vagyok ezzel, hogy komolyabb viták, főként a területiség fontosságának védelme során gyakran jelenik meg képzeletemben az anekdóta hajóskapitánya és a gépház közötti eszmecsere, ami a megválaszolhatatlan „mi mennyi” kérdéssel ér véget.

Igaza van a statisztikusnak abban, hogy akár a területi fejlettségről, a kellemes lakókörnyezetről, akár a taszító környezeti feltételekről van szó, nem sikerült egyértelművé tenni a „mit mérjünk, mit számszerűsítsünk” kérdést. A minőségi állapotok mennyiségi mutatókkal való jellemzése sok problémát vet fel. Ennek egyik csoportja az, hogy a fejlettség alakulásával összefüggő mutatók az idő dimenziójában emelkedő tendenciát mutatnak, azonban az emelkedés különböző jellegű és szélső értékű a jelzőszámok egyes csoportjában. Vannak olyanok, amelyek lineárisan változnak – „A” típus (például eszközállomány), olyanok, amelyek esetében a mutató emelkedésének abszolút korlátja van (ellátottság, 100%) – „B” típus, és végül olyanok, amelyeknél egy bizonyos szint után stagnálás vagy csökkenés következik (például 1 főre jutó cukorfogyasztás) – „C” típus. Az utóbbi két típusba tartozó mutatók egy része – hangsúlyozza *Klonkai L.* – bizonyos telítettség után a további fejlődésre érzéketlenné válik, tehát a számításokba bevonandó mutatók körének időben emiatt is változnia kell.

E következtetés is alátámasztja azt az igényt, hogy a területi fejlődés előrehaladásával a területi politika (és tervezés) *információs háttérét* időről-időre hozzá kell igazítani a körülményekhez. (A mi viszonyaink között a helyzetet azzal jellemezhetjük, hogy a területi statisztika adatgyűjtési köre konzervatív vagy finomabban szólva túlzottan hagyománytisztelő. Ha ehhez még hozzáveszem azt az eléggé elterjedt magyar betegséget, hogy adott területi jelenség, folyamat felismeréséhez és jellemzéséhez minél több és sokfélebb adat feldolgozását erőltetjük, és maximálisan húzódozunk a következtetések levonásától mindaddig, amíg teljesen körül nem bástyázuk magunkat adatokkal, akkor egy meglehetősen mély szakadék tűnik a szemünkbe.

A területi politikák ama törekvésének, hogy a területek közötti ipari fejlettségi vagy infrastrukturális ellátottsági különbségek mérséklésére helyezze a hangsúlyt, a mennyiségi mutatók jól szolgálták a célok megfogalmazását és az értékelést. A területi fejlődés tényezőrendszerében bekövet-

kező változások, a minőségi elemek előtérbe kerülése, a kölcsönhatások szövevényesebbé válása azonban mind több minőségi és strukturális mutató alkalmazását sürgette. (*W. Ströhr–F. Tödtling 1977*) A minőségi mutatók a minőségi tényezők mennyiségi eloszlását tükrözik (ilyen például a munkaerő képzettségi színvonala, az állóeszközök köre), a strukturális változók pedig főként szervezett, intézményi kapcsolatokra utalnak.

A területi politikának az általános társadalom- és gazdaságpolitikával fennálló szoros kölcsönkapcsolatai általában nehezítik az átfogó értékelést. A világosan megfogalmazott területi politikai törekvéseket, a konkrét térségi célokat vagy az előírányzott eszközök felhasználását nyilvánvalóan könnyebb megítélni. Az átfogó, a legfőbb feladatokra, illetve nagy térségekre vonatkozó értékelés nehezebb, mint a differenciáltabb, információkkal jobban alátámasztott elemzés. A sajátos területi politikai eszközök hatásainak kimutatása éppen ezért ütközik igen gyakran adathiányba, mert steril eredmények önmagukban nem léteznek.

A területi politika értékelés több szempontból történhet. Az egyik – a leggyakrabban használt felfogás abból indul ki, hogy a területi politika hatással van gazdasági tevékenységek, az életszínvonal stb. területi eloszlására. A második nézőpont az lehet, hogy a területi politika miként segíti az általános gazdaság- és társadalompolitikai célok elérését. Felmerülhet továbbá egy olyan megközelítés is, amely a pénzügyi hatásokat helyezi az elemzés középpontjába.

Az értékelések fontos feltétele (lenne) egy olyan összehasonlítás, amely a politika nélküli helyzetet tükrözi. A feladat bonyolultsága miatt többnyire ilyen vetítést alapot nem állítanak elő, bár a szakirodalomban már találunk ilyen kísérletekről szóló beszámolót (például *A. M. Isserman–J. Merrifield 1982*).

Egy másik fontos lehetőség az alkalmazott eszközök közvetlen és közvetett hatásainak számbavétele. Ez úgyszintén nem tartozik az egyszerű feladatok körébe. A területi beruházási ösztönzők foglalkoztatási hatásainak egy svéd vizsgálata például a következő pozitív eredményeket mutatta ki.

- A támogatott beruházás elsődleges és közvetlen hatása a munkahelyek számának bővülése;
- A támogatott üzem kibővült tevékenysége új szükségleteket teremt a félkész termékek iránt, ami másutt teremt új munkahelyeket (közvetett, területközi hatás);
- A foglalkoztatási lehetőségek bővülése a háztartások jövedelmének

emelkedéséhez vezet, és így növeli bizonyos termékek és szolgáltatások keresletét, ezen keresztül esetleg újabb munkaalkalmat is teremt (háztartási fogyasztást növelő hatás);

- A megnövekedett gazdasági kapacitás telepítési vonzerőként újabb tevékenységek létrejöttét segíti elő (közvetett, megsokszorozó hatás).

A negatív hatások az alábbiak voltak:

- A beruházási támogatások korszerű, munkaerőtakarékos technológiák bevezetését segíthetik elő, ami a munkahelyek számának csökkenéséhez vezethet (helyettesítő hatás);
- Bizonyos vállalatok támogatása rosszabb helyzetbe hozza a versenytársakat;
- A negatív versenyhatást felerősítheti a félkésztermékek vagy fogyasztási cikkek iránti igény csökkenése (közvetett hatás) (L. Ohlsson 1979).

Az előbbi példák valóban csak jelzik a lehetséges hatásokat, és tartalmilag országonként jelentősen különbözhetnek is. E példák azt is igazolják, hogy a hatások érzékelésében, mérésében az időtényező egyfelől azért fontos, mert vannak gyorsabban és lassabban megmutatkozó hatások, másfelől azért, mert a ráhatás és az eredmény között időbeli késés van. Lényeges tehát, hogy az elemzés időtávját és a kapott kép összefüggéseit miként választják meg, illetve értékelik.

A területi politika összetettsége általában nem teszi lehetővé azt, hogy a hatásokat minden politikai elem tekintetében megvizsgálják, ezért – különösen, ha nem verbális és hagyományos statisztikai feldolgozásról van szó – a leginkább jellemző mutatókból szoktak válogatni. Fontos előfeltétel, hogy ismerjük az adott eszköz hatásmechanizmusát, az erre vonatkozó statisztikák megbízhatóak legyenek, az adatok időben rendelkezésre álljanak, s tudnunk kell azt is, hogy a múltra vonatkozó (ex post), tényekre támaszkodó avagy a jövőben várható hatások (ex ante) kimutatása-e a feladat.

Az ex post feldolgozások legnagyobb gondja a mutatók kiválasztása és a megbízható információk beszerzése. Ex ante elemzés során e nehézségeket még tetézi az adott időszakban bekövetkező gazdasági, társadalmi fejlődés előrejelzésének bizonytalansága. A területi politika megalapozása és elemzése mindkét megközelítés alkalmazását szükségessé teszi. Nemzetközi és hazai tapasztalatok azt mutatják, hogy sokkal gyakoribbak és megalapozottabbak az ex post elemzések. Többnyire inkább ezek eredményei,

mint az ex ante számítások szolgálnak a területi politika értékelésének, korrekciójának, újrafogalmazásának alapjául.

Hiányos továbbá az elméleti bázis abban a tekintetben, hogy az alkalmazott eszközök és a hatások között melyek a meghatározó kapcsolatok, melyek a közvetlen és közvetett hatások. Hajlamosak vagyunk arra, hogy az alkalmazott eszközöket az eredetileg elérni kívánt célok szemszögéből elemezzük, alig fordítva figyelmet az egyéb összefüggésekre, mellékhatásokra (*Bartke I.* 1982, *Lackó L.* 1981).

A területi politika végrehajtása nem steril időben és térben folyik, ezért a területi folyamatokra gyakorolt külső hatások esetenként nagyon jelentősek lehetnek. Ezek számbavételétől eltekinteni – hiba. A mi viszonyaink között, ahol a (gazdasági) szabályozás szerepe az irányításban olyan jelentős, nem lehet figyelmen kívül hagyni a nem területi szabályozók – esetleg közvetett és másodlagos jelentőségű, de mégsem elhanyagolható – területi hatásait. (Bár a szabályozók gyakori változtatásai szinte megoldhatatlanná teszik a feladatot, a napirendről mégsem vehetjük le.)

Az elmondottak indokolják, hogy olyan módszereket, eljárásokat keressünk, amelyek az eddigieknél jobb, mélyebb elemzéseket tesznek lehetővé. Az alkalmazható eljárások tárháza rendkívül gazdag, teljes körű feldolgozásukra e helyen nem vállalkozom. Az alábbi áttekintés inkább válogatás, amely vázol néhány irányt és orientál. A csoportosítás – bár a módszerek lényegéből indul ki – alapvetően a felhasználás szempontjait tükrözi.

Gyakran előfordul, hogy valamely kisebb térség vagy bizonyos fejlesztési program részletes elemzéséből vonhatunk le következtetéseket a területi politika érvényesüléséről (*Barta Gy.* 1980, *Beluszky P.* 1982). A társadalomtudományi „mélyfúrások” szükségességét sok évtizeddel ezelőtt felismerték, és időről-időre tanúi lehetünk újrafelfedezésüknek. A hazai és külföldi tapasztalatok is alátámasztják a mikrotanulmányok jelentőségét a területi politikák értékelésében. (*C. P. A. Bartels–W. R. Nicol–J. J. van Duijn* 1981.) Ezek a vizsgálati eredmények különösen értékesek az alacsonyabb döntéshozatali folyamatok motiváló tényezőinek megismerésében, a területi ösztönzők helyi hatásainak kimutatásában, a területi és eredendően nem területi összefüggések jobb feltárásában és főként a helyi erőforrások (természeti, gazdasági, társadalmi, lakosság) hatásainak értékelésében. Ugyanakkor a következtetések nehezen általánosíthatóak. Mindenekelőtt azért, mert a kistérségek sajátos egyedi vonásai nem reprezentálhatják sem a feltételeket, sem a célokat, sem a hatásokat általában.

Az országos területi politikák érvényesülését alapvetően a megfogalmazás szintjén kell értékelni, amihez a mikroszintű elemzés segítséget adhat.

A területi politika makroszintű értékelésének egyik alapiránya az egyszerű statisztikai elemzés. Ennek keretében meghatározott térségek fejlődésének bemutatására (például a központi telephelyforgalmazás eredményei) vagy egy bizonyos konkrét cél elérésének értékelésére (például a városhálózat megerősítése) kerül sor.

Főként külföldön van példa olyan megközelítésre is, amikor időszakok elemzésével veti össze az aktív területi politika időszakát egy területi politika nélküli periódussal, és a kettő közötti különbséget tekinti eredménynek (*J. W. Dessant–R. Smart 1977*). A két jellegzetes időszak egymástól való megkülönböztetésének nehézségei miatt nem látszik valószínűnek, hogy így megbízható eredményekhez lehetne jutni.

Mind az egyszerű statisztikai elemzések, mind a bonyolultabb eljárások alkalmazása esetén a rövidebb vagy hosszabb távú fejlődési ciklusokat figyelembe kell venni. A hazai gyakorlatban eddig ez a szempont nem érvényesült, mivel a területi fejlődésben mutatkozó ciklusok megismerésére sem fordítottunk figyelmet. Kézenfekvőnek látszik pedig — és erre már találunk kutatási eredményeket (*Nemes Nagy J. 1980*) —, hogy a területi politika mozgásteré, céljai, a célok megvalósulásának gyorsasága és valószínűsége attól függően is különbözik, hogy a gazdasági fejlődés felívelő, gyorsabb vagy hanyatló, lassuló szakaszban van-e. Lényeges a demográfiai ciklusok hatásának tanulmányozása is. A területi politikát alapvetően motiváló legfontosabb hatás azonban az, hogy a területi szerkezet átalakulása milyen szakaszban van. A mennyiségi, illetve minőségi elemek nagysága, egymáshoz viszonyított szerepük megítélése a területi fejlődés eltérő ciklusokban különböző.

A politikák eredményességének értékelése, illetve a tervezhetőség szempontjából az egyik alapvető kérdés, hogy a területek miként reagálnak az országos gazdasági növekedés rövidebb vagy hosszabb ciklusaira. A különböző jellegű térségek eltérően reagálnak a gazdasági változásokra (*N. J. Glickmann 1981*). A területek válasza az országos gazdasági változásokra az ipari termelés összetételétől, a szekuláris területi fejlődési folyamatoktól, a helyi munkaerő-feltételektől és az adott terület egység méretétől függ.

Az Egyesült Államok fejlődéséből vett példák alapján a szerző úgy összegzi véleményét, hogy a ciklusok regionális hatásait a kormányzati beavatkozások nem képesek lényegesen csökkenteni, nagy viszont a helyi

piaci viszonyok szerepe. A tartós fogyasztási cikkek előállítására specializált térségek jobban, a mezőgazdasági területek pedig a legkevésbé reagálnak az országos ciklusokra.

A területi politika céljainak megfogalmazása és a végrehajtás során — körültekintő előkészítés és fegyelmezett megvalósítás mellett is — jelentős bizonytalanságok vannak jelen. Ezek részben hibás, részben megkésett döntéseket okozhatnak.

Bizonytalanság mutatkozik meg a beavatkozás, intézkedés aktualitását illetően is. Ha nem állnak rendelkezésre folyamatosan a friss információk, a kritikus küszöb meghatározása nagyon problematikus. Az ilyen nehézségek áthidalására *E. Hinloopen* és *P. Nijkamp* (1982) egy ún. figyelmeztető rendszer létrehozását ajánlja. Ennél többről van azonban szó, nevezetesen arról, hogy mikor válik szükségessé a területi politika felülvizsgálata, új irányok kijelölése. Ahhoz, hogy e kérdésekre időben válaszolni tudjunk, indokolt a területi politika fő céljait, folyamatait állandóan figyelni, a küszöbértékeket meghatározni. Ezt a tevékenységet a területi statisztika bázisán, de a politika, illetve a döntések kidolgozásáért felelős szervezetben vagy ahhoz kapcsolva célszerű kifejleszteni, az adott követelményekhez igazodó területi információs rendszert kell létrehozni.

A területi politikák megfogalmazásában és hatásaik értékelésében egyre fontosabb szerephez jutnak a *modellek*. A 60-as években és a 70-es évtized elején, főleg a célok kialakítása, az ex ante megközelítések érvényre juttatása terén a sokváltozós, hatalmas méretű lineáris, optimalizációs modelleket tekintették a megváltást hozó fő eszköznek. (A nagyméretű lineáris programozási feladatok megoldására itthon is történtek kísérletek, azonban nagyobb hatást nem gyakoroltak sem a területi politikára, sem a döntésekre. Szélesebb körű alkalmazásra nem került sor, részben a korlátok felismerése, részben a kidolgozás magas költségei miatt. E kísérletek közül kiemelkedik *Bernát T.* (1975, 1976) tevékenysége.

A kétségtelen előnyök (egzaktság hite, sok változat kipróbálásának lehetősége) mellett azonban mindinkább megmutatkoztak e felfogás hátrányai: a sok korlát végül is a valóságtól való elszakadást eredményezi, a társadalmi-gazdasági fejlődéstől a linearitás többnyire távol áll, a területi optimumok, célfüggvények megfogalmazása egyre több nehézségbe ütközik.

A 80-as évek elejére bekövetkezett kiábrándultság más irányok felé fordította a figyelmet. Ezek két fő csoportra bonthatók.

A többváltozós statisztikai módszerek gyors terjedése (a 70-es évtizedtől) elsősorban annak köszönhető, hogy a területi fejlődés tényezői és

különösen a területi politika céljai általában nem fejezhetők ki egy-egy mutatóval, hanem sokdimenziós jellemzésükre van szükség. A többváltozós módszerek elemzési alkalmazása hazánkban is nagy ütemben hódított teret, mivel kedvező lehetőséget nyújtott az információk redukálására, sűritésére és főként azért, mert felvillantotta, bizonyos értelemben megteremtette az egyes hatótényezők és összefüggéseik számszerűsítésének alapját. Ugyanakkor azt is meg kell állapítani, hogy ezeket az eszközöket főként a kutatás berkeiben használták, ám csak korlátozott teret kaptak a területi politika céljainak kialakításában, eredményeinek értékelésében. A nemzetközi tapasztalatok szerint viszont meglehetősen gyakori a többváltozós eljárások felhasználása a területi politika értékelésében.

A többváltozós statisztikai módszerek és a modellek között különböző módon húzhatjuk meg a határt. A shift-share elemzés vagy a kanonikus korreláció-számítás tekinthető statisztikai módszernek vagy modellnek is. Kategóriába sorolásától függetlenül fontos eszköz a területi politika hatásainak kimutatásában az a modell, amelyik a területi gazdasági szerkezetnek az általános területi fejlődésre gyakorolt hatását keresi a valós változás és a speciális eszközök alkalmazása nélkül előreszámított helyzet egymáshoz viszonyításával:

$$\hat{E}_{rt} = \sum E_{iro} \frac{E_{it}}{E_{io}},$$

ahol $\hat{E}_{rt}$ = az E változó várható értéke az r területegységben, t években,

E_{iro} = az E változó értéke az i szektorban, r területeken, az induló 0 évben,

E_{it}, E_{io} = E országos értékei az i szektorban t, illetve o időpontban. E_{rt} összevetése E_{rt} -vel, azaz a kettő különbsége jelzi a területspecifikus tényezők és közvetve a területi politika hatását a gazdasági struktúra változásában. A modell tulajdonképpen nem más, mint shift-share elemzés. (Az első hazai alkalmazást mintegy kilenc évvel ezelőtt végeztem el, azonban további felhasználásra azóta is alig találunk példát.) Az eljárás további finomítása, a becsült hatások szignifikanciáját variancia elemzéssel történő ellenőrzése további gazdag felhasználási lehetőséget kínál.

A területi politikák átfogó értékelésére alkalmas eljárások közé tartozik a költség-haszon vagy ráfordítás-eredmény (cost-benefit) elemzés. Alapvető sajátosságai miatt a módszer széleskörű felhasználása látszik indokoltnak. Figyelemmel azonban arra, hogy a költségek vagy a haszon kimutatása a politika egészére meglehetősen nagy adatelőállítási, számbavételi nehézsé-

gekbe ütközik, a gyakorlatban e módszert inkább csak egy-egy rész értékelésére korlátozták.¹⁰

A másik fő irányzat a területi politika előnyeit és hátrányait a népgazdaság, illetve a társadalom egésze szempontjából mennyiségileg értékeli. Ez a felfogás már megköveteli az összes cél, tényező, feltétel számszerűsítését. Fontos tehát az információbázis kiépítése, a minőségi értékek kvantifikálása.

Más elemzések a területi politika eszközeinek (a támogatások, az állóeszközállomány, a területi ösztönzők) nagyságát vagy alkalmazásának intenzitását építik be a modellekbe. Az ezeket kifejező mutatók képzése sem problémamentes, mert viszonylag nagyszámú független változóra van szükség, a megfigyelések száma viszont általában kevés.

A több egyenletet tartalmazó, bonyolultabb modellek alkalmazása nem terjedt el a területi politika értékelésében, bár számos ilyen modell ismeretes.

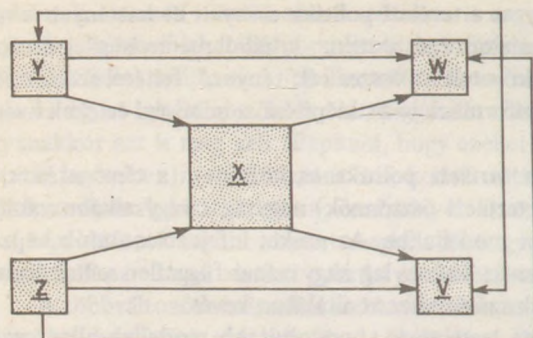
Az ökonometriai modellek közül néhányat alkalmassá tettek a területi politika elemzésére (*W. H. Berentsen* 1978, *H. Folmer* 1980), de ezeket is a változók és térségek közötti összefüggések szegényes figyelembevétele jellemzi. (Reménytelen volt *Bartke I. – Bora Gy. – Illés I.* [1971] ilyen irányú munkája, a folytatás azonban elmaradt.)

Mint jellemző eszközök elvben szóba jöhetnek az input-output és a szimulációs modellek is, azonban ezek esetében különösen kiütököznek azok a gyengeségek, amelyek a területi kapcsolatok feldolgozásában, leegyszerűsítésében mutatkoznak. (Említést érdemelnek a hazai kísérletek – *Fodor L. – Illés I.* 1968, *Rechnitzer J.* 1983 –, bár a nemzetközi tapasztalatokhoz hasonlóan ezek sem váltották be az előzetes reményeket.)

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy az összetettebb modellek értékelési célra való alkalmazásáról egyes szakértők optimistábban nyilatkoznak. Így például *P. Nijkamp* és *P. Rietveld* (1982a) tanulmánya számos olyan példát hoz – sajnos főként a tengerentúlról – amelyek a nagy modellek sikeres felhasználásáról tanúskodnak.¹¹ A szerzők által javasolt általánosított logikai modell változó típusai és a közöttük fennálló ráhatás – válasz kapcsolatot a 15. ábra szemlélteti.

A jelzett tanulmány a megoldás különböző változatait – lineáris és nem-lineáris alakra – is bemutatja, azonban az tűnik ki, hogy az egyszerű és kézenfekvő sémát bonyolultabb és egyre több feltételt tartalmazó kifejtés követi. És lépésről-lépésre megjelennek azon gátló körülmények, amelyekről az előzőekben már szó esett.

15. ábra: Területi logikai modell (Nijkamp, P.—Rietweld, P. 1982a alapján)

W CélokZ Autonóm változókX Közbülső, endogén változókV Nem gazdasági mellékhatásokY Eszközök

A területi modellek kidolgozásában az utóbbi időben jelentős eredmények születtek a Szovjetunióban is. E modellek gyakorlati alkalmazása meglehetősen korlátozott, mégis mind a kidolgozás elveinek, mind a felhasználás lehetőségeinek áttekintése számunkra lényeges következtetésekre ad módot. B. Issaev (1982) tanulmánya alapján a legfontosabb megállapítások a következőkben foglalhatók össze. A területi modellező iskola a 60-as években az input-output technika bázisán alakult ki, fő iránya az optimalizálás. A jelenlegi időszakban a legfontosabb szerepet a SMOPP (az ipari termelés optimalizációs modellje), illetve korszerűsített változata, a SMOTR (a területi erőforrások optimalizációs modellje) regionális modellrendszer játssza, amelyeket a népgazdasági tervezés komputerizálásával összhangban dolgoztak ki. A SMOTR több alternatív politika szimulálására, következményeinek meghatározására alkalmas, és így képes a népgazdasági terv ágazati és területi dimenzióinak koordinálására.

A rendszer a felhasználótól a tervidőszak végére kapott scenario jellegű értékeket megkísérli összehangolni a termelés erőforrásairól rendelkezésre álló információkkal. Ha ez sikerül, kiszámítják a cél elérésének optimális útját. Ha az összekapcsolás nem lehetséges, akkor a felhasználó és a rendszer közötti párbeszéd nyomán az input-változók megváltoztatásával

történik a számítás. Az ex ante jellegű elemzések szemszögéből, e rendszer fontos sajátossága az, hogy lehetséges a feltételek, a korlátok és a célok közötti kapcsolat interaktív kialakítása.

A regionális modul a termelés területi eloszlásával kapcsolatos optimalizálási problémák sorát oldja meg, ennek segítségével a társadalmi szükségleteket maximálisan ki lehet elégíteni minden régióban. Erre egy termelési és egy ellátási-környezeti lineáris programozási feladat megoldása ad lehetőséget. A modellnek vannak tehát gyengéi, főként a területközi kapcsolatok értékelésére kell módosításokat bevezetni. Ugyanakkor azt hiszem, ez az alapvető – az ilyen vagy az ehhez hasonló modellrendszer nagy szolgálatot tehet olyan országok területi politikájának elemzésében, amelyekben a termelőeszközök állami tulajdonán alapuló gazdasági rendszerek működnek.

Az európai területi gazdaságtani szakirodalom egyik legtöbbet emlegetett modellje a 70-es évek első felében kidolgozott REGINA. Az utóbbi időben olyan közlemények is megjelentek, amelyek e modellrendszernek a területi politikai értékelésében betöltött szerepéről adnak számot. A modellt konstruáló szakember tanulmánya nem egyszerűen a területi politikai célok értékeléséről tájékoztat, számszerű példákkal is érzékelteti a területi politikának az országos politikára gyakorolt hatását (*R. Courbis* 1982). Ez különösen azért fontos, mert a területi politika pozíciói sokszor amiatt gyengék, mert csak verbálisan képes bizonyítani a nem célszerű területi elhelyezkedés vagy területi strukturális aránytalanság népgazdasági veszteségeit.

Az elnevezés (REGional NATional) találóan fejezi ki, hogy e modell a területi és az országos kapcsolatok kimutatására hivatott. Franciaországot öt régióra bontva elemzi, magába foglal „alulról-felfelé” és „fentről-lefelé” irányuló kapcsolatokat és területközi összefüggéseket.¹²

A REGINA nemcsak a területi politika regionális, hanem az egész országra irányuló hatásainak az elemzésére is alkalmas. A francia tervhivatal a modellt az országos fejlődés területi hatásainak elemzésére, a területi és a területileg differenciált országos politika általános következményeinek szimulálására, sőt néhány nagy project (acélipar, szénbányászat, idegenforgalmi beruházások) területi és országos összefüggéseinek kimutatására is felhasználta.

A társadalmi-gazdasági jelenségek modellezésének tapasztalataiból levonható az a következtetés, hogy a modellek adekvátságára vonatkozó hipotézis többnyire nem igazolódik. A vizsgálat tárgyát képező jelenség

formalizált leírása tehát nem teljes és nem pontos. A területi fejlődéssel kapcsolatban – figyelemmel az összetettségre, a tényezők eltérő viselkedésére – szinte nem is lehet olyan modelleket készíteni, amelyek minden tényezőre egzakt információkat tartalmaznak.

A kiút keresése során, a felhasználó szempontjait fokozottan érvényesítendő, a kutatók (*A. Umnov–M. Lenko–A. Golovin* 1985) a nem teljes modellek alkalmazásának irányába haladtak. Ebben az esetben a vizsgálandó jelenség viselkedésére ható tényezők formalizált leírására szolgál a matematikai modell. Optimális állapotok meghatározásáról vagy prognózisról nem lehet tehát szó. A modell vagy modellrendszer arra használható, hogy a jelenség elfogadhatatlan állapotait meghatározza. Az eljárás lényeges sajátossága az is, hogy az ember–gép kapcsolatra épül, a rendszer a felhasználó állandó részvételével működik. (A bemutatók, kísérleti számítások során az eljárást a KGST-országok energiatermelésének, a különböző energiahordozók részarányainak és országok közötti áramlatainak vizsgálatára alkalmazták.)

Több sajátosság indokolja, hogy a területi politika megfogalmazásában és értékelésében érdemes foglalkozni a nem teljes modellek alkalmazásával is.

Az ún. strukturális modellezési felfogás a Pert-hálók, a cél-fák, a szervezési diagramok elveire, a célok dezaggregálására támaszkodik. (Egyfelől abból indul ki, hogy a területi problémák sem az elemzésben, sem a befolyásolásban konvencionális módszerekkel nem kezelhetők megfelelően, másfelől rámutat arra, hogy az említett Pert-hálók stb. nincsenek tekintettel az elemek szintézisére (*I. Ganin–A. Kochetkov–D. Solomatin* 1985). A javasolt számítógépes strukturális modellezésben viszont megvalósítható a jelenségek összefüggéseinek integrált feldolgozása, a folyamatok, kapcsolatok prognózisainak elemzése (a brain storming és a Delphi-eljárás alapján), a szakemberek válaszait hasznosító alternatívaképzés stb.

A lényeg tehát az, hogy mind több olyan eljárást alkalmaznak, amelyek jellegükben is idomulnak a területi kérdések összetettségéhez, bonyolult kapcsolatrendszeréhez. Lassan visszaszorulóban van az a regionális modellezési irányzat, amely a szép, korrekt matematikai modellek Prokrusztész-ágyába akarta kényszeríteni a területi jelenségeket, folyamatokat.

A térbeli fejlődés elemzésére nagyon sok szempontból alkalmasak az egymásrahatási vagy gravitációs modellek. Ezeket Magyarországon – a fontosabb települések vonzáskörzeteinek elhatárolására – először 1976-ban alkalmaztam (*Lackó L.* 1978). E kísérlet kedvező külföldi és hazai vissz-

hangra talált. Később felmerült az a gondolat, hogy nem lehetne-e a modelt folyamatok bemutatására is felhasználni. A dinamikus alkalmazásra a szakirodalomban nem találtam példát, a területi politika közelítési céljainak elemzése viszont alkalmasnak kínálkozott.

A feladat megoldásához jó partnerekre találtam, és így a területi elemzések három módszerének — a faktoranalízisnek, az egymásrahatási modellnek és a térképeknek újszerű közös alkalmazására kerülhetett sor. Minden munkaszakasz számítógépen készült.

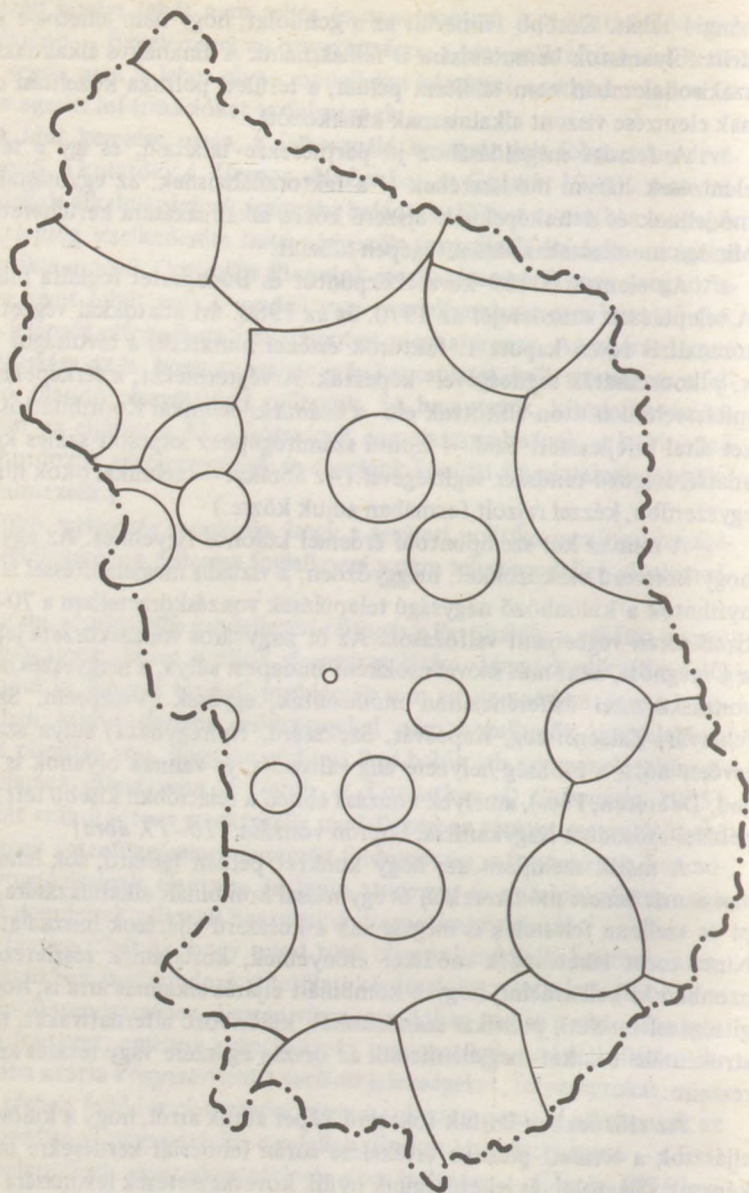
Az elemzés a 139 körzetközpontot és Budapestet foglalta magába. A települések vonzóerejét az 1970. és az 1980. évi adatokkal végzett faktoranalízis révén kapott 1. faktorok értékei mutatták, a távolságot pedig x , y koordináták segítségével képeztük. A végterméket, a térképeket számítástechnikai úton állítottuk elő a Számítástechnikai Koordinációs Intézet által kifejlesztett SzM-4 típusú számítógéphez kapcsolt színes kép- és adatfeldolgozó rendszer segítségével. (Az ábrákat — technikai okok miatt — egyszerűbb, kézzel rajzolt formában adjuk közre.)

A munka két szempontból érdemel különös figyelmet. Az egyik az, hogy korszerű eszközökkel, meggyőzően, a vizuális megjelenítéssel is bizonyíthatók a különböző nagyságú települések vonzáskörzeteiben a 70-es évtized során végbement változások. Az öt nagyváros vonzáskörzete jelentősen megnőtt, azaz más szóval csökkent Budapest súlya, a megyeszékhelyek vonzáskörzetei differenciáltan módosultak, egyesek (Veszprém, Székesfehérvár, Zalaegerszeg, Kaposvár, Szekszárd, Nyíregyháza) súlya számottevően nőtt, a többség helyzete alig változott, és vannak olyanok is (Szeged, Debrecen, Pécs), amelyek vonzása ebben a relációban kisebb lett, vagy például erősödött Nagykanizsa, Sopron vonzása. (16–17. ábra)

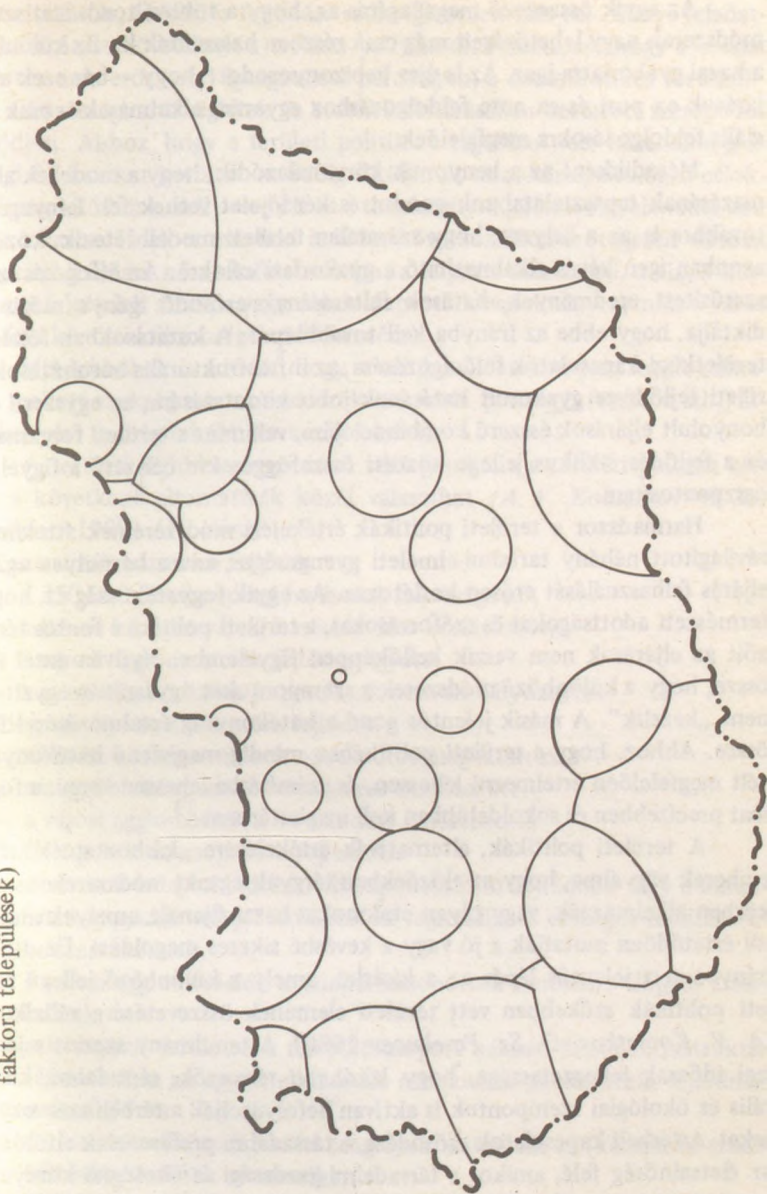
A másik szempont az, hogy konkrét példán látható, sok lehetőség van a már ismert módszerek új és egymással kombinált alkalmazására, a gépi és szellemi feltételek is megvannak a korszerű eljárások használatához. Nincs most lehetőség a módszer előnyeinek, korlátainak részletezésére, azonban ki kell emelni, hogy e kombinált eljárás alkalmas arra is, hogy segítségével területi, politikai szándékokat, különböző alternatívákat, térbeli strukturális célokat megjelenítsünk az ország egészére vagy tetszés szerinti részeire.

Az előzőekben leírtak sokszínű képet adtak arról, hogy a különböző eljárások a területi politika értékelése során felmerült kérdésekre miként képesek válaszolni, és lehetőségünk nyílik következtetések levonására is.

16. ábra: Magyarország elvi vonzáskörzetei, 1970 (Budapest + a pozitív
faktorú települések)



17. ábra: Magyarország elvi vonzáskörzetei, 1980 (Budapest + a pozitív
faktorú települések)



Az egyik összegező megállapítás az, hogy a többváltozós statisztikai módszerek nagy lehetőségeit még csak részben használták ki. Ez különösen a hazai gyakorlatra igaz. Az is újra bebizonyosodott, hogy – bár ezek az eljárások ex post és ex ante feldolgozáshoz egyaránt alkalmasak – csak parciális feldolgozásokra megfelelőek.

Másodikként az a benyomás körvonalazódik, hogy a modellek alkalmazásának tapasztalatai sok gondot és kérdőjelet vetnek fel. Lényegében továbbra is az a helyzet, hogy számtalan területi modell létezik, közülük azonban igen kevés alkalmazható a gyakorlati célokra. Az átfogó és számszerűsített eredmények, hatások feltárásának erősödő igénye mégis azt diktálja, hogy ebbe az irányba kell továbblépni. A kutatásokban főként a területközi kapcsolatok feldolgozására, az infrastrukturális beruházások területi fejlődésre gyakorolt hatásának jobb kimutatására, az egyszerű és a bonyolult eljárások ésszerű kombinációjára, valamint a területi folyamatok és a fejlődés ciklikus jellege közötti összefüggésekre célszerű a figyelmet összpontosítani.

Harmadszor a területi politikák értékelési módszereinek áttekintése rávilágított néhány tartalmi-elméleti gyengeségre, ami a bármilyen egzakt eljárás felhasználását erősen korlátozza. Az egyik fogyatékoság az, hogy a természeti adottságokat és erőforrásokat, a területi politika e fontos tényezőit az eljárások nem veszik kellőképpen figyelembe. Nyilván ezzel függ össze, hogy a különböző módszerek e szempontokat úgyszólván egyáltalán nem „kezelik”. A másik jelentős gond a hatékonyság értelmezésével függ össze. Ahhoz, hogy a területi politikában mindig megjelenő hatékonysági célt megfelelően értelmezni lehessen, és számításba lehessen venni, a fogalmat precízebben és sokoldalúbban kell meghatározni.¹³

A területi politikák, alternatívák értékelésére „kárhoztatott” szakemberek vágyálma, hogy az előzőekben tárgyalt egzakt módszereket széles körben alkalmazzák, vagy olyan etalonokat használjanak, amelyek maguktól értetődően mutatják a jó vagy a kevésbé sikeres megoldást. Ez utóbbi irányba tett jelentős lépés az a kísérlet, amely a különböző jellegű területi politikák szűkebben vett területi elemének összevetésére vállalkozik (A. V. Kocsetkov–O. Sz. Pcselincev 1980). A tanulmány szerint a jelenlegi időszak jellegzetessége, hogy lakóhelyi tényezők, társadalmi, kulturális és ökológiai szempontok is aktívan befolyásolják a térbeli szerveződések. A térbeli kapcsolatok erősödése, a társadalmi preferenciák eltolódása az életminőség felé, amikor a társadalmi-gazdasági és ökológiai környezet kerül előtérbe, továbbá a lakóhelyi egységeket rendszerbe integráló közle-

kedés, szállítás, hírközlés fejlődése szükségszerűen más cél-, illetve feladat-meghatározást követelnek a területi politikától. Például azt, hogy a hosszú távú tervezés erős helyi igazgatással párosuljon, a demokratikus fórumoknak a közösségi szükségletek és érdekek feltárásában betöltött szerepe fokozódjon. Ahhoz, hogy a területi politika e tágabban vett társadalmi-gazdasági funkciókat betöltse, az eddig elkülönült társadalmi, ökológiai céloknak integrálódniuk kell – emeli ki a tanulmány. Különös figyelemmel kell lenni a termelésnek a műszaki haladás következtében erőteljesen változó igényeire (például nő az infrastruktúra, a képzett munkaerő, a víz, a környezeti feltételek szerepe vagy olyan alapvető követelményre, mint a város és a falu közötti különbségek csökkentése).

Mindebből az is adódik, hogy a célok kellően komplex megfogalmazása mellett szükség van az eszközök (tervezés, pénzügyi források stb.) átértékelésére és még inkább korszerűsítésére.

A területi fejlődés megoldásra váró gondjaira a területi politika elvben a következő alternatívák közül választhat (*A. V. Kocsetkov–O. Sz. Pcselincev* 1980). (18. ábra):

A) Centralizált autonóm fejlődés

- a 250 000 főnél népesebb városok lakossága nő,
- a kis- és közepes városok növekedése korlátozott,
- a városi agglomerációk fejlődése gyors,
- a települések közötti kapcsolatok nem szabályozottak.

B) Kiegyensúlyozott autonóm fejlődés

- a kis- és közepes városok növekedése meghatározó,
- a nagyobb központok növekedése korlátozott,
- a városi agglomerációk növekedése korlátozott.

C) Összekapcsolódó csoportok fejlesztése

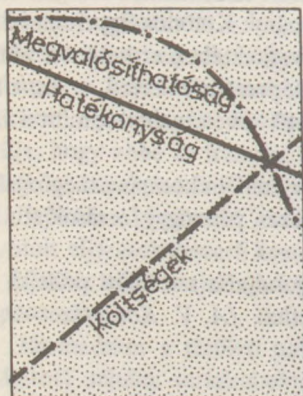
- a városok központokként, alközpontokként fejlődnek vagy a különböző nagyságú településcsoportok regionális és országos rendszerekbe szerveződnek,
- a városi agglomerációk a településcsoportok rendszere alapján átalakulnak,
- a környező területek a településcsoport bázisán közös infrastruktúrával és nem az egyes, elkülönült növekedési göcök körül fejlődnek.

D) Vonalas fejlődés

- fő- és másodlagos fejlődési tengelyek alakulnak ki (közű és szállítási infrastruktúra csatornák),

18. ábra: Jellemző településfejlődési modellek (Kocsetkov, A. V.—Pcselincev, O. Sz. 1980 alapján)

„NAGYVÁROSOK”
(Ált. növekedés)



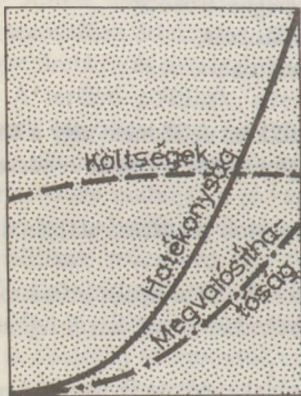
Idő

„EGYÖNTETŰSÉG”
(Kiegyensúlyozott növekedés)



Idő

„TELEPÜLÉSCSOPORTOK” „TENGELYEK”
(Összekapcsolt növekedés) (Írányszerű növekedés)



Idő



Idő

- az új munkahelyek a fejlődési tengelyektől egy-két órányira koncentrálnak,
- a meglévő kis- és középvárosok fejlesztése, újak létrehozása, valamint a falvak rekonstrukciója a fejlődési tengelyekhez csatlakozó zónákban történik.

A fejlődés e módozatait a vizsgálatok feltárták, a gyakorlat is ismeri ezeket. Az előnyök és hátrányok fő vonásaikban szintén ismertek, nem került azonban sor összehangolásukra átfogó kritériumok alapján. Az előbbi ábra figyelemre érdemes összefüggéseket mutat még akkor is, ha a költségek, a hatékonyság és a megvalósíthatóság jellemzése jórészt becsléseken és a gyakorlati eredmények általánosításán alapul.¹⁴

A területi politikák megfogalmazása és értékelése során is számos olyan fogalom, folyamat, cél leírása, állapotának elemzésére van szükség, amelyek számokkal nem vagy csak közvetetten jellemezhetők. Az adatok hiánya mellett közrejátszanak mérési hibák, a statisztikák megbízhatatlansága (például várható társadalmi reagálások), továbbá egyes jelenségek nem metrikus jellege (tájképi szépség stb.) vagy olyan emberi gondolkodási korlátok, amelyek nem teszik lehetővé a prioritások tőszámokkal való kifejezését.

Emellett az a folyamat is erősítette az ún. *puha statisztikai adatok* felé fordulást, amelyet a nagy adatbázisok, nagy modellek alkalmazásából történt kiábrándulás okozott. A csalódást a 70-es évek második felében átéltük mi is, rádöbrentünk, hogy a nagy reményekkel végzett faktor- és clusteranalízisek „igazolták” a korábbi ismereteket. A megoldások keresése során külföldön a figyelem a „puha adatok” és a jól ismert módszerek kombinációja felé fordult. A hazai irodalom még nem tükrözi a változást, talán azért, mert a minőségi változások kifejezésének, értékelésének igénye csak rövid múltra tekinthet vissza.

Az ún. puha adatok és módszerek alkalmazásának azonban vannak előzményei nálunk is: rangkorrelációt vagy a többdimenziós besorolás valamilyen fajtáját már több vizsgálatban hasznosították. Jól ismertek és területi vizsgálatokban is szerepeltek már a 0,1 változók, az igen-nem, jó-rossz, férfi-nő stb. jelölésére. Úgy gondolom, hogy az ezekben lévő lehetőségeket nem aknáztuk ki. Különösen áll ez a több dimenziós besorolásra, amelynek nagyobb szerepet lehetne adni, például a preferenciák, a környezetminőség elemzésében.

A „puha” információk és módszerek alkalmazási körének feltárására

irányuló – mindössze néhány éves múltra visszatekintő – vizsgálatok máris több, figyelemre érdemes megállapításra jutottak.

A minőséget jelző adatok, elemzések már említett módszerein (rang-korreláció, többdimenziós osztályozás, regresszió-elemzés stb.) túl felhívták a figyelmet az oksági elemzésben és a gráfelméletben rejlő lehetőségekre is (*H. Bloomestein–P. Nijkamp* 1983). A kapcsolatok, összefüggések iránya és szorossága éppen a tényezők és célok sokasága miatt nagyon fontos, különösképpen, ha a számszerű kifejezés is lehetővé válik.

Több szerző szerint (*P. Nijkamp–P. Rietveld* 1982) fontos eszköznek tekintendők – bár még a területi elemzésekben nem terjedtek el – az ún. „probit modellek”, amelyek különösen alkalmasak valamely jelenség minőségi jellemzőire vonatkozó (például kategória) adatok elemzésére. (Az input adatokat a jelenség előfordulási gyakorisága, például kérdőívek adatai szolgáltatják.)

A puha statisztika és módszerek segítségével kimutathatók a térbeli eltérések. *P. Nijkamp* és *P. Rietveld* (1982b) több eljárás alkalmazásával, Hollandiára készült konkrét számításokkal bizonyítják, hogy a területi egyenlőtlenség számszerűsíthető. Kiindulásul a területegységek jóléti keresztmetszetét jellemző komponensek vektorait képezték társadalmi-gazdasági, környezeti és infrastrukturális változók segítségével (pénzbeli jövedelem/fő, munkanélküliségi arány, vagyon/fő, létköltségek indexe; népsűrűség, a természeti környezet aránya az összterületből, az iparosítottság indexe, a kibocsátott szennyezőanyagok indexe a területre; a közlekedési hálózat sűrűsége, a kulturális központok és sportlehetőségek egy főre, iskolák számának indexe egy főre, az ország központjától való távolság, egészségügyi szolgáltatások egy főre). Korreláció elemzést, főkomponens elemzést végeztek, valamint egyenlőtlenségi indexeket számoltak, és a klaszterelemzést mennyiségi és sorrendi adatokkal is elvégezték. Tapasztalataikat az alábbiak szerint összegezték: „A területi különbségek mennyiségi és sorrendi adatokkal való elemzése során arra a megállapításra jutottunk, hogy a különböző módszerek eredményei többé-kevésbé azonos értékűek, bár néhány esetben a mennyiségi elemzés eredményei erőteljesebbek, mint a sorrendi alapon végzettké (például az egyenlőtlenségi mutatók és a becsült koefficiensek szignifikanciája tekintetében). Nem mutatkozott éles ellentmondás a mennyiségi és sorrendi elemzés eredményei között, ami azt jelenti, hogy a sorrendi módszerek a területi különbségek vizsgálatának hasznos eszközei. Következésképpen, a sorrendi alapú mérés nem zárja ki lényegi statisztikai és ökonometria következtetések levonását.” (*P. Nijkamp–P. Rietveld* 1982b. p. 11.)

Egy másik vizsgálatról szóló beszámoló (*B. C. Moore–J. Rhodes–P. Tyler* 1982) középpontjában az a kérdés állt, hogy Nagy-Britanniában az ipar területi változásaiban milyenek a különbségek és milyen okok magyarázzák ezeket a támogatott és nem támogatott térségekben.¹⁵

Levonhatjuk tehát azt a következtetést, hogy a puha adatok és módszerek, a nem túl bonyolult, de ésszerűen alkalmazott eljárások alkalmasak a területi politika számos részletének megbízható elemzésére.

A területi politika tartalmi sajátosságai szükségessé teszik, hogy a politika kidolgozása és értékelése olyan keretek között (és módszerekkel) történjen, amelyek összhangban állnak bonyolultságával, időtávjával, céljaival. Nagyon fontos a különböző elemzési technikák és modellek által nyújtandó lehetőségek megfelelő kiaknázását és a részeredmények összegezését, valamint az elérni kívánt célok konzisztenciájának megteremtését szolgáló képes átfogó rendszer kialakítása. Az erre irányuló eddigi kísérletek zömével vagy a megszokott tervezési felfogásokon vagy a programjellegű verbális kifejtéseken alapultak. A tapasztalatokból arra következtethetünk, hogy a megközelítések nem megfelelőek, mivel egyrészt a területi politika nem szorítható viszonylag merev keretek közé, másrészt az alapvetően leíró megfogalmazás meggyőző ereje, konkrétsági foka csekély.

Az elmúlt másfél évtizedben kibontakozott *scenarió technika* a legtöbb vonatkozásban jó megközelítésnek tűnik a területi politika számára.¹⁶ A scenariók területi kérdésekre való alkalmazása terén a holland szakemberek kezdeményező szerepet töltöttek be. Számottevően hozzájárultak ahhoz, hogy ma már egyre több európai országban folynak ilyen jellegű munkálatok.

A scenarió és a szokásos elemzések közötti fő különbség abban van, hogy a scenarió nemcsak a lehetséges vagy kívánatos jövő leírását adja, hanem azoknak az eseményeknek vagy lépéseknek a sorozatát is tartalmazza, amelyek mintegy összekötik a jelen helyzetet a jövőbelivel. Következésképpen a scenariók három fő részből állnak: a jelenlegi helyzet, a jövőbeli helyzet, a jelenből a jövőhöz vezető pályák. Ezek mindegyikére szükség van. Különösen fontos a „pályák” meghatározása, mivel ezek biztosítják a jövőkép megalapozottságát. A területi politikák kialakításában általában az odavezető utak kidolgozottsága szokott a gyenge pont lenni. Ezen a scenarió készítés segíthet.

A scenariók jellemző jegyeit az alábbiakban lehet összefoglalni (*E. Hinlopen–P. Nijkamp* 1982):

– A scenarió vagy leíró vagy normatív. A leíró scenarióban a jövőképet

és a pályákat a múlt és jelen fejlődése alapján határozzák meg, azzal nem foglalkoznak, hogy a jövőkép és a pályák kívánatosak-e vagy nem. A normatív felfogásban a jövőképet és a pályákat a készítőik vagy a felhasználók választják meg;

- Ha a jövőkép és a pályák a jelen helyzetre épülve alakulnak, akkor kivetítő (projective) scenarióról beszélünk, ha viszont először a jövőképet, majd utána a pályákat alakítjuk ki, így ez a leendő (prospective) kategóriába tartozik. A projective scenariók lehetnek leíró vagy normatív jellegűek, a prospective scenariók viszont mindig normatívak;
- Lényeges különbség továbbá, hogy a jelent extrapoláló trend-, vagy valamilyen különleges helyzetet előrebecslő scenarióról van-e szó. Ezek mindegyike a projective csoportba tartozik;
- Vannak olyan scenariók, amelyek a lakosság többségének, illetve olyanok, amelyek valamely rétegnek az érdekeit állítják középpontba. A különböző scenariótípusok a gyakorlatban többnyire kombinációkban fordulnak elő.

A scenariók készítése igen részletes feldolgozó-elemző munkán alapul. A jelenlegi helyzet mélyreható áttekintését követi a jövőképek és utak felvázolása. Ebben minden fajta és különböző megbízhatóságú előrebecslést (számok alapján, viták tapasztalataiból) felhasználnak, kitérnek a korlátokra is.¹⁷

A scenario technika alkalmazása nem célszerű viszonylag egyszerű vagy olyan esetekben, amikor a kérdésben már egyértelmű döntés született, a hatótényezőket jól ismerik. Jól használható viszont az eljárás komplex problémák megvitatásának előkészítésére, a szakértők és döntéshozók közötti kommunikációra, társadalmi viták megalapozására.

A módszer hazai alkalmazásában nem rendelkezünk tapasztalatokkal, bár a területi politika kidolgozása során számos hasonló rész megoldást felhasználtunk. Úgy vélem, hogy ennél többre, igazi scenariók készítésére van szükség a politika alternatíváinak előkészítéséhez, értékeléséhez és összehasonlításához.

A területi politikák értékeléséről elmondottakat összefoglalva az alábbi főbb következtetések fogalmazhatók meg:

- A területi politikák értékelésére vonatkozó felfogások meglehetősen különbözőek, nem jött létre általánosan alkalmazható módszertan;
- A többváltozós statisztikai módszerekben, valamint a különböző eljárások kombinációjában rejlő lehetőségeket jobban ki kell használnia;

- A modellek szélesebb körű alkalmazása érdekében az ökonometriai típusú modellek tökéletesítését, főként pedig az interaktív, nem teljes, egyszerű modulokból álló modellrendszerek használatát célszerű előtérbe állítani;
- A scenario technika elterjesztése jelentősen javíthatja az értékelő munka megalapozottságát;
- A területi politika megfogalmazásához, figyelemmel kíséréséhez és értékeléséhez olyan információs rendszerekre van szükség, amelyek folyamatos tájékoztatásra képesek, és tartalmilag rugalmasan alkalmazkodnak a változó körülményekhez;
- A minőségi tényezők és követelmények fontosságának növekedésével a hagyományos számszerű adatok mellett mind nagyobb mértékben kell alkalmazni a puha adatokat, valamint ezek „kemény” módszereken alapuló számításait.

4. A területi politika Magyarországon (1970–85)

A magyar területi politika viszonylag rövid története kiemelkedő eseményekben és eredményekben gazdag. Töretlen sikersorozatról természetesen nincs szó. Adódtak komoly nehézségek és bővelkedtünk kudarcokban is. E témakörben azért vállalkoztam viszonylag részletes elemzésre, mert

- az eddig napvilágot látott értékelésekkel több vonatkozásban nem értek egyet,
- korábban főként a tervek teljesítését értékelték, a politikát úgy minősítették,
- szükségesnek vélem a kapcsolódó hatások bemutatását,
- az események időrendje miatt arra nyílik mód, hogy az 1970-től az 1985 elejéig tartó – tehát két nagy jelentőségű politikai döntést közrefogó – időszakot jellemezhetek,
- ezzel is demonstrálni óhajtom, hogy a területi fejlődés lényegi befolyásolása csak a területi politika szintjén és segítségével történhet.

A törekvés megvalósítása esetleg a dokumentumok lényegének és mások megállapításainak ismétléséhez vezet. Mégis – az elmúlt évek vitáinak tapasztalatai nyomán: „Repetitio est mater studiorum”.

A vizsgálandó időszak két világosan elkülönülő részre oszlik: az első

1970-től 1983-ig tart, a második pedig 1983-ban kezdődik. (A szakaszhatárokat a területfejlesztési dokumentumok megjelenése jelöli ki, a folyamatok ettől némileg eltérő határok között mozogtak.)

Az 1970-t megelőző időszakban csak a területi fejlődés különböző részfeladataira vonatkozó politikai állásfoglalások születtek. A 60-as évtized területi fejlődésének fő irányait néhány különálló dokumentum körvonalazta, egységes területi politika megfogalmazására, meghirdetésére azonban nem került sor.

Az első átfogó magyar területi politikát a 60-as évek végén alakították ki, elfogadásáról pedig az MSZMP Politikai Bizottságának 1970. márciusi határozata döntött.¹⁸

A Politikai Bizottság megszabta a területi politika fő tartalmi irányait, a megvalósítás eszközrendszerét, és szervezeti változtatásokra is tett javaslatot.

E területi politikai dokumentum a társadalmi-gazdasági fejlődés adott feltételeihez igazodva, a szakmai-tudományos ismeretekre támaszkodva helyesen határozta meg a fő irányokat. Bátor, újszerű, kezdeményező jellegű volt. Legfontosabb mondanivalója, erőnei címszószerűen az alábbiak:

- a területi politika kettős céljának megfogalmazása,
- a fejlesztési centrumokban való gondolkodás, és ezek kijelölése szükségességének felismerése,
- a területi-települési koncentráció mint objektív folyamat felismerése,
- az országon belüli egyenlőtlen területi fejlődés szükségszerűségének deklarálása,
- a területi elmaradottság elismerése, a csökkentést szolgáló differenciált intézkedések kezdeményezése,
- a településhálózat tervszerű fejlesztése igényének megfogalmazására, a népességkoncentráció tartós folyamatként való kezelése, a további erőteljes városfejlődés prognosztizálása, a falusi térségek várható problémáinak centrumok fejlesztésével történő megoldására tett utalás, a várossá nyilvánítási kritériumok meghatározásának napirendre tűzése,
- Budapest és az agglomeráció sajátos fejlesztési problémáinak, a korlátozás szükségességének megfogalmazása,
- a területi fejlődés gazdasági és adminisztratív szabályozási igényének felismerése, meghirdetése, a központi területfejlesztési alap és a telephelyforgalmazás mint fontos területi szabályozó eszköz bevezetése,

- a területi folyamatok térbeliségének, a megyehatárok természetszerű átlépésének hangsúlyozása, a körzetekben való gondolkodás elfogadtatása,
- a feladatok megoldásának megfelelő kormányzati szerv kijelölése.

A politikai állásfoglalást követően viszonylag nagyon rövid időn belül megszülettek a területi politika konkrét dokumentumai, a *kormányhatározatok*. Az 1006/1971. Mt. h.sz. határozat a területfejlesztés irányelveiről, az 1007/1971. Mt. h.sz. határozat pedig az országos településhálózat-fejlesztési koncepcióról intézkedett.

A két anyag *elkülönülése* jelezte, hogy a kormányzati munkában ketősség alakult ki a tartalmilag egyébként egységet alkotó területi politika tekintetében. A területfejlesztési irányelveket, mint a téma tartalmi, gazdasági mondanivalóját az Országos Tervhivatal tekintette magáénak. Az Építési és Városfejlesztési Minisztériumnak – noha ekkor már a területfejlesztés kormányzati felelőse volt – a formai-műszaki jellegű országos településhálózat-fejlesztési koncepció „jutott”. Ettől számítható az az élesebb rivalizálás, amely a két főhatóság között mind a mai napig tart. A 70-es évek elejére esett az is, hogy az ágazati terveket megszüntették, ami eleve rontotta az ÉVM területfejlesztési ágazati felelősi pozícióját. Az ellentétek ekkor még háttérben maradtak.

A területfejlesztés irányelveiről szóló kormányhatározat alapvetően kettős célból, az erőforrások hatékony hasznosításából és a különböző térségek népessége életkörülményeinek közelítéséből indult ki.

Ezt követően vázolta a termelőerők területi elhelyezésének elveit az egyes ágazatokban. Áttekintette a területfejlesztés társadalompolitikai célkitűzéseit, a termelőerők területi elhelyezésének és a települések fejlesztésének összehangolására vonatkozó elveket, és foglalkozott a területfejlesztés eszközrendszerével. Fontosabb, újszerű megállapításai az alábbiak voltak:

- A több, mint másfél évtizeden át megszokott és elfogadott alapelvekkel ellentétben arra hívta fel a figyelmet, hogy a jövőben az ipar jelentősége a területfejlesztésben csökken. Fontos marad szerepe továbbra is a gazdasági fejlettség térbeli különbségeinek mérséklésében, mégis fokozódó feladat hárul e tekintetben az iparosodó mezőgazdaságra;
- Növekszik az infrastruktúra és a tudományos-szellemi háttér befolyása a termelés telepítésére. A korábbi időszakban inkább a termelés vonzotta az infrastruktúrát, ez utóbbi visszahatása korlátozottan érvényesült;

- A természeti erőforrások és adottságok jelentős hatását a mezőgazdaság termelőerőinek területi elhelyezésére a dokumentum hangsúlyozza ugyan, és utal arra, hogy a gazdasági fejlettség magasabb fokán is számolni kell ezekkel, összességében azonban a természeti tényezők értékelése nem tekinthető kielégítőnek, az zömmel a mezőgazdaságra korlátozódik;
- A közlekedés és a hírközlés a területi átalakulások fontos eszköze, ezért ezek, valamint a településhálózat fejlesztését össze kell hangolni. Fontos annak megfogalmazása is, hogy a közlekedési hálózat Budapestre koncentrált, sugaras kiépítéséből adódó hátrányokat csökkenteni kell;
- A szellemi munkaerő arányosabb területi elhelyezésének követelménye a fejlesztési politika új eleme. Egy olyan irány körvonalazódott, hogy a szellemi élet Budapestre koncentráltságát az új részlegek, vidéki egyetemek és kutatóbázisok gyorsabb fejlesztésével kell mérsékelni, és a nagyvárosok és termelési gócpontok szellemi kapacitásait erősíteni kell;
- A lakosság szociális-kulturális ellátásának fejlesztésében törekedni kell az azonos szerepkörű, nagyságú és típusú települések ellátottsági színvonalának közelítésére. Az alapfokú — csak a lakóhelyen vagy annak közvetlen közelében igénybe vehető — ellátást minden fejlesztésre alkalmas településen egyenletesen, a szükségletekhez igazodva kell javítani;
- Az új követelmények érvényesülését mutatja az a megfogalmazás, amely előírja, hogy a beruházások telepítési helyének megválasztásában fokozottan érvényesíteni kell a környezetvédelmi szempontokat;
- Budapest fejlesztési feladatainak meghatározásakor abból indul ki, hogy a főváros munkaerőforrása lényegesen nem növelhető, ugyanakkor viszont dinamikusan emelkedik az ellátó-szolgáltató ágazatok munkaerőigénye. Ezért az ipari termelést a lekötött ipari létszám egy részének felszabadításával, a termelékenység átlagosnál gyorsabb növelése útján kell fejleszteni. A szelekció értelmében azokat az iparágakat indokolt fejleszteni, amelyek a főváros adottságait magas hatékonysággal hasznosítják. A korszerűtlen, a környezetet tevékenységükkel zavaró üzemeket meg kell szüntetni, vagy ha a termelésük fenntartása indokolt, ki kell telepíteni. Az infrastruktúra gyors ütemű fejlesztésével fokozatosan fel kell számolni a fővárosban és a közvetlen környékén kialakult ellátási feszültségeket;

- A területfejlesztés legfontosabb eszköze a közép- és hosszú távú időszakokra kidolgozott népgazdasági terv. A középtávú terv határozza meg a területfejlesztési célok megvalósításának anyagi és más eszközeit. A népgazdasági tervben foglaltakkal összhangban kialakított, részben gazdasági, részben jogi szabályozókkal kell elősegíteni azt, hogy a termelő egységek telephelyválasztása a területfejlesztési célokkal koordináltan történjék.

A területi fejlődésről, annak lényegéről és összefüggéseiről, az I. fejezetben kifejtettek világosan tükrözik azt a felfogásomat, hogy a település a területi fejlődés egyik megjelenési formája, és ezért a terület fejlesztése nem más, mint települések fejlesztése és viszont, tehát a két fogalom és tevékenység szétválasztása nélkülözi a tudományos megalapozottságot, és nem is logikus. Nos, mint láthattuk, ez a mesterséges elkülönítés nálunk megtörtént, kiegészítve (súlyosbítva) azzal, hogy a gazdasági-társadalmi, illetve műszaki jellegű tényezőket külön-külön „gazda” gondjaira bízta. Így azután a településfejlesztés első átfogó kormányzati dokumentuma önálló életre kelt. Ez az önállóság azonban nem volt, nem lehetett valódi, mert támaszai — anyagi alapok, végrehajtási eszközök — lényegében véve hiányoztak, pontosabban elkülönültek. Akik e folyamatnak, illetve munkálatoknak cselekvő részesei voltak — így például *Körmendi K.* —, állítják, hogy a területfejlesztési és településhálózati megalapozó elemzések, kutatások, majd a célok és eszközök megfogalmazása együtt történt. A nyilvánvalóan összetartozó dolgok tehát az egységes előkészítés és alapidokumentum után váltak szét. Ennek okait inkább az intézményi presztizs szférájában találjuk, mint szakmai bázison. (Persze nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy több szocialista országban is hasonló felfogás érvényesült.) Mindehhez hozzá kell tenni azt is, hogy már abban az időben erőteljesen elkülönültek a területi kérdésekkel foglalkozó tudományos és gyakorlati iskolák, felfogások. Így az intézményi, irányítási szétválás tulajdonképpen kifejezte a gazdaságföldrajzi-közgazdasági, illetve településtudományi-műszaki megközelítési módokat. Ennek következményei meglehetősen időállóan bizonyultak, mind a mai napig fennállnak.

Az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptiót az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium és az Országos Tervhivatal együttesen terjesztette a kormány elé. Az indoklásban számos figyelemre méltó megállapítás található, közöttük olyan is, ami e kettősségre utal, de főként azok tanulságosak, amelyek az akkori szakmai felfogást tükrözik, vagy a nagy távlatú előirányzatokat mutatják.

A koncepció alap gondolata a területi koncentráció gyors folytatódására épült. Megoldási módként egyrészt a növekedési központok elmélete, másrészt a települések hierarchikus rendje szolgált. Ebben is két felfogás – a közgazdasági és településtudományi – érvényesült. Az akkori ismeretek és jövőre vonatkozó prognózisok stb. mellett a növekedési központok alapvétele természetesnek, indokoltnak minősíthető. Egy kissé más a helyzet a településhierarchiával. Tudjuk, hogy ennek alkalmazása is kézenfekvő volt, sok külföldi és hazai elemzés, kutatás bizonyította a hierarchia létezését, fontosságát a településrendszerben. A probléma az, hogy a jövőbeli ellátó-szervező szerepkörök ily módon történt meghatározása mintegy abszolutizálta a településhierarchiát. Ez túlzottan megmerevítette a településrendszerrel kapcsolatos gondolkodást, és egyéb torzulások kiindulópontja lett.

Az OTK röviden a következőkkel jellemezhető:

- Ez volt az első kormányzati szinten elfogadott településfejlesztési politikai dokumentum, és mint ilyen, fontos szerepet játszott a 70-es évtized területi politikájában, számottevő kedvező nemzetközi visszhangot váltott ki;
- Előkészítése a 60-as évek közepének ismeretanyagán alapult, az akkor prognosztizált folyamatokra (iparosítás, dinamikus gazdasági növekedés, népszékszaporodás stb.) támaszkodott és magán viselte a szakmai és kormányzati irányító tevékenység megosztottságának jegeit;
- Hosszú távra szóló keretterv volt, amely a településrendszer gerincére konkrét elképzeléseket fogalmazott meg, egyéb tekintetben csupán elveket körvonalazott. Országos koncepció lévén, a főbb településekre koncentrált (130 település), a további problémákat, teendőket (3000 település szerepköre, falvak) a megyei településhálózat-fejlesztési tervek hatáskörébe utalta;
- Olyan településkategóriákat határozott meg egy konzisztens, hierarchikus rendben, amelyek az ország egész területére alkalmazhatók voltak. A rangjellegű besorolás a népességszámok meghatározásával együtt fölfelé törekvésre, erős koncentrációra, jobb pozíció „kiharcolására” ösztönzött. Az agglomerációk sajátos fejlesztési igényeinek említése ellenére inkább pontszerű szemléletet tükrözött, a térségi gondolkodás háttérbe szorult;
- Megvalósításának nem volt külön eszközrendszere, ezért érvényesítése alapvetően a középtávú népgazdasági és tanácsi tervekre hárult.

Talán itt a legcélszerűbb néhány szót ejteni a településhálózat fogalmáról és annak használatáról. Valamely térség vagy ország településállományának jelölésére e kifejezés a 70-es évek elején bizonyosan hordozott értékes, korszerűség irányába mutató elemeket, ilyennek tekintem a települések összetartozásának, összekapcsolódásának hangsúlyozását, azt, hogy a fejlesztés még ha egy-egy településre irányul is, hatással van a többire. Más oldalról viszont a „hálózat” kifejezés túlhangsúlyozott egy alapvetően központokban és azokat összekötő hálózatokban gondolkodó műszaki szemléletet. Kevés lehetőség adódott a település gazdasági-társadalmi lényegének, változékonyságának, a társadalomra való visszahatásának kifejezésére.

A „hierarchia és a hálózat” így tartalmi és formai egységet alkotott, kedvező lehetőséget nyújtott arra, hogy tetszetős, egzaktásra utaló kategorizálás készüljön, és a különböző szintek, központok feladatait fegyelmezetten meghatározzák. Az ország egészére való alkalmazás merev kategóriarendszere uniformizálást vont maga után, mindig feljebb igyekvő sorolódási ambíciókat eredményezett. Mindezekre, valamint a megváltozott feltételekre, célokra figyelemmel, e kifejezés használata ma már nem indokolt. Helyette sokkal megfelelőbb a településrendszer elnevezés, ami kifejezi az összetartozást, a kapcsolatokat, egyszersmind rugalmasabb, és képes befogadni az egymásmellettséget, valamint — ha szükséges — a hierarchiát is.

Az elmúlt másfél évtized területi fejlődési folyamatait sokoldalúan elemezték. Némely elemzés a területi politika értékelésének igényével lépett fel, jobban mondvá azt állította, hogy a politika megvalósulásáról ad számot. Az 1970–71. évi területi politika (nem az ennek nyomán bekövetkezett folyamatok) érdemi minősítésére azonban eddig nem vállalkoztak, és azoknak a munkáknak a száma is csekély, amelyek a területi politikai célokat és a valós folyamatokat szembesítették. Véleményem szerint e feldolgozásokra — a jövőre vonatkozó következtetések miatt — legalább annyira szükség van, mint az egyes előirányzatok teljesülésének aprólékos ellenőrzésére.

Először tehát arra keresek választ, hogy az 1970–71-ben megfogalmazott területi politika miként felel meg a területi politikák általános, tartalmi és jelleg szerinti kritériumainak (5–6–7. táblázat).

Az 1970–71. évi területi politika (a továbbiakban: politika) megalapozásának és kihirdetésének idején szinte teljesen általános és elfogadott gyakorlat volt, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődésre hosszú és nagy távot átfogó tervek, koncepciók készültek. Erre a megelőző időszak állandó és

5. táblázat

A területi politika értékelése általános kritériumok szerint

Általános kritériumok	1970–71. év	1983–85. év
A társadalmi-gazdasági fejlődés törvényszerűségeinek figyelembevétele	kiváló	kiváló
A területi fejlődés törvényszerűségeinek mély elemzése, érvényesítése	gyenge	gyenge
A természeti, társadalmi-gazdasági, műszaki adottságok együttes figyelembevétele	gyenge	jó
A jövő beláthatóságától függő célmeghatározás	gyenge	jó
Megbízható módszertani alapok	gyenge	gyenge
A korlátok és lehetőségek feltárása	gyenge	jó
A nemzetközi tapasztalatok értékelése, hasznosítása	gyenge	gyenge
Magasszintű elfogadás, deklarálás	jó	kiváló

6. táblázat

A területi politika értékelése tartalmi követelmények szerint

Tartalmi követelmények	1970–71. év	1983–85. év
Az előző időszak értékelése	jó	jó
Az időtáv szakaszolása	gyenge	jó
Az átfogó célok megfogalmazása	kiváló	jó
Az átfogó célokhoz vezető különböző utak felvázolása, prioritások meghatározása	gyenge	jó
Az alternatívák előnyeinek, hátrányainak bemutatása	gyenge	gyenge
Nagyobb összefüggő térségek, megkülönböztetett magatartást igénylő területek fejlesztési céljainak meghatározása	jó	jó
A megvalósítás feltételei, eszközei, intézményrendszere	kiváló	jó
A tervezés fő irányainak megjelölése	gyenge	gyenge
Az időszak folyamán való áttekintés előirányzása	gyenge	jó

7. táblázat

A területi politika értékelése jelleg szerint

Jelleg	1970–71. év	1983–85. év
Tartalmi és területi teljesség	kiváló	jó
Nyitottság, rugalmasság	gyenge	kiváló
Világos, egyértelmű megfogalmazás	jó	jó
A fő célok számszerű bemutatása	jó	gyenge
Bizonytalan elemek jelzése	gyenge	jó
A mozgástér biztosítása a végrehajtás számára	jó	jó
Visszacsatolási, információs, karbantartási feltételek	gyenge	kiváló

gyors ütemű fejlődése, továbbá az ismeretek és feldolgozási módszerek rohamos bővülése, korszerűsödése adott alapot. Ezzel, a détente szellemével és a töretlen fejlődésbe vetett hittel – ami nemcsak Magyarországon volt általános – magyarázható, hogy a politika két, sőt három évtizedes távlatra „merte” prognosztizálni a társadalmi-gazdasági fejlődés fő folyamatait, és ehhez igazítani a területi cél- és eszközrendszert. Úgy vélem tehát, hogy az akkori miliőben a magyar politika általánosan elfogadott alapokra építkezett.

Számottevően eltérő a helyzet a területi fejlődés törvényszerűségeinek elemzését, figyelembevételét illetően. Korábban már említettük azt a sajátos folyamatot, amelyik a területi fejlődéssel foglalkozó tudományágak hazai fejlődésében, a közöttük kialakult munkamegosztásban végbement. Itt két tényezőt kell kiemelni: az egyik az elméleti munkák visszaszorulása, a gazdaságföldrajzi és a közgazdasági, valamint műszaki felfogás közötti, az erőket lekötő „ki kit győz le” vetélkedés, a másik pedig a kisebb térségekre, tájegységekre irányuló területi elemzések hiánya. Főként ezek a körülmények okozták azt, hogy a politika – kellő kritika és a hazai viszonyokkal való szembesítés nélkül – import elméleti alapokra (fejlesztési pólusok, központi helyek elmélete, településhierarchia) támaszkodott, pontosabban ezeket szinte kizárólagosnak tekintette.

Az adottságok feldolgozásában az előzőleg említett fogyatékonyságon túl egyéb problémák is kimutathatók. A gazdasági megfontolások mellett a társadalmi összefüggések háttérbe szorultak, kevés hangsúlyt kaptak a természeti adottságok, az ezekben meglévő különbségek. A műszaki

aspektust pedig a politika jószerével teljesen negligálta. Csak igen szerény kísérlet történt az adottságok térségenként eltérő összetételű, de együttes értékelésére.

Így utólag visszapillantva meglehetősen problematikus annak megítélése, hogy a célok meghatározása mennyire alapult a jövő beláthatóságának elemzésén. Úgy tűnik, hogy e gond fel sem merült, mivel a politika az egyes tényezők eltérő időbeli viselkedésétől függően nem tett különbséget az eltérő célok között.

Az eddig elmondottakból már látható, hogy a politika módszertani alapjai hiányosak voltak. Túlsúlyban voltak a hagyományos, egyszerű feladatok, nem került napirendre egységes metodika készítése.

A politika kialakításának idején általános felfogás tükröződött abban is, hogy a korlátok és lehetőségek feltárásával nem foglalkoztak. A területi célok a gyors gazdasági fejlődést tekintették megbízható alapnak, s eközben a szűkebb értelemben vett területi korlátokra – a budapesti agglomeráció kivételével – nem fordítottak figyelmet.

Mint említettük, a politika – különösen elméleti alapok tekintetében – nagyban támaszkodott a nemzetközi tapasztalatokra. Nem került azonban sor ezek megfelelő elemzésére, a hazai viszonyokkal való szembesítésére.

A magyarországi területi fejlődés átfogó befolyásolása, a területi összefüggéseknek az irányításban való érvényesítése szempontjából nagy jelentősége volt annak, hogy a politikát magas szinten fogadták el. Az európai élvonalba kerültünk, mivel ez idő tájt csak néhány országban alakítottak ki külön területi politikát.

Ha a politikát a *tartalmi* követelmények alapján értékeljük, szintén változatos képet kapunk.

Az előző időszak tapasztalatainak elemzése – széles körű feltáró munka eredményeként – részletesen és megbízhatóan támasztotta alá az elgondolásokat. Gyengesége volt viszont, hogy az adottságok különbségeit, az egyes területek lényegi sajátosságait nem tudta olyan átütő erővel bemutatni, hogy kikényszerítse annak figyelembevételét a további munkában.

Jelentős gyengéje volt a politikának, hogy a húsz-harminc évre terjedő időtávot egységes egésznek tekintette, nem történt szakaszolás. Ez jelzi, hogy mennyire a töretlen fejlődéssel számoltak, másrészt utal a területi folyamatok nem kellő mélységű feltártságára (időszaki feszültségek szükség-szerű jelentkezése, régi problémák súlyának változása stb.). A részidőszaka-

kok vázolásának elmulasztása azért is hiba volt, mert nem nyíltott lehetőség az akkor előre nem látható körülményekhez való igazodásra.

Tartalmi tekintetben a területi politika kulcskérdése az, hogy az átfogó célok mennyire képesek kifejezni a legfontosabb törekvések együttesét, mennyire felelnek meg az igényeknek, miként vannak összhangban a részfeladatokkal, a fejlődést meghatározó különböző tényezőkkel, feltételekkel. Ebben a tekintetben a politika kiemelkedő érdemeket szerzett a hazai területi fejlődés irányításában. A két fő cél együttes érvényesítésének meghirdetése adta meg a politika arcélét, és biztosította a társadalom- és gazdaságfejlesztés fő áramlatához való csatlakozás lehetőségét. (Az elismerés mellett két megjegyzés még ide kívánczik: a területi politikáknak ma már természetes része a kettős cél valamilyen formája, illetve kombinációja, ezt elsőként a 70-es évek elején fogalmazták meg néhány európai országban; a hatékonyság javítása és a közelítés megvalósítása közötti konfliktusról, a szükségszerűen bekövetkező sorrendiségi változásról a politika nem tett említést.)

Nem került azonban szóba az, hogy az átfogó célok különböző utakon is elérhetők, nem jelentek meg tehát alternatívák és prioritások sem. Így azután nem tárták fel a folyamatok és célok közötti konfliktusokat, ezek megoldási lehetőségeit. Az alternatívák többnyire hiányoztak a szakmai felfogásból (jó megoldást találni volt a cél), így nem jelentek meg a politikában sem.

Nagyon helyesen ismerte fel a politika, hogy a területi fejlődés befolyásolásához olyan területi egységekre van szükség, amelyek az adottságok és a fejlesztési irányok tekintetében is viszonylag homogének. Bátor és fontos lépés volt annak kifejezésre juttatása, hogy a megyék mellett nagyobb összefüggő térségekben is kell gondolkodni. A tudományos kutatás egyértelmű állásfoglalásának híján (és feltehetőleg egyéb nyomásra) végül teljes megyék alkották a tervezési-gazdasági körzeteket. A szakemberek tudatában voltak e lehatárolás gyengéinek, mégis az a tény, hogy e körzeteket elhatárolták, nagy eredménynek számított. Lényeges volt továbbá az, hogy a politika megjelölte a körzetek fejlesztésének fő előirányzatait, valamint az, hogy a körzetek tervezési egységgé váltak. A gyakorlat, a megszokás sajnos felőrölte, eltüntette e fontos kezdeményezést. Ebben az is közrejátszott, hogy az intézményi rendszerrel kapcsolatos kezdeményezések nem tértek ki a körzetek valamilyen irányító testületének létrehozására, nem alakították ki a tervezési funkciókat.

A megvalósítás feltételeit, eszközeit, intézményrendszerét illetően különleges horderejű, bátor és jól összehangolt javaslatok fogalmazódtak meg. A kettős cél meghatározása mellett ez az az elem, ami miatt a politika mind a mai napig korszakos jelentőségűnek tekintendő. Szakmailag aligha szorul indoklásra az — ha elfogadjuk a területi fejlődés egységes értelmezését —, hogy a területfejlesztést feltétlenül egy kormányzati szervnek kell irányítania, összefognia. (Ez a tevékenység nem azonos a tervezéssel, még kevésbé a népgazdasági tervezéssel. A jelenlegi helyzet — a 70-es évek elejéhez képest — tehát visszalépést mutat.)

Kiemelést érdemel az is, hogy sikerült elfogadtatni a speciális területi szabályozók bevezetésének szükségességét. A központi területfejlesztési alap létrehozása jelezte, hogy a központi szervek anyagiakkal is részt kívánnak venni a területi folyamatok irányításában. Nagyszerű kezdeményezés volt a telephelyválasztás szabályozása. Az elgondolás — a benne rejlő lehetőségek jó kihasználásával — a makro- és mikro területi struktúrák alakításának fontos eszköze volt, és lehetne ma, illetve a jövőben is.

A politika, a fő célokat meghatározva, megjelölte a tervezés alapvető irányait is. Nem vállalkozott azonban arra, hogy az időbeli változásokat, a különböző lehetőségeket és eszközöket stb. is jelezze. Ezzel kissé nagy mozgásteret adott a tervezésnek.

Jelentős hiba volt, hogy a politika meghirdetésekor nem irányozták elő a megvalósulás időközi áttekintését. Igaz, hogy az akkori felfogásba aligha illett volna bele egy ilyen javaslat, mégis biztos, hogy valamilyen időközi elemzéssel több nagy ellentmondás kiéleződése elkerülhető lett volna.

A politika *jellegére* utaló kritériumok első csoportja a tartalmi és területi értelemben vett teljességre vonatkozik. Ebben a tekintetben a politika — mivel sok fontos kérdésre kiterjed, és különböző területi egységeket vesz számba — nagyon gazdag, ez viszont nem jelent teljességet.

Az előzőekben vázoltakból már kitűnt, hogy a politika túlzottan merev, zárt rendszert alkotott. Felfogása nem vagy alig tette lehetővé új, illetve a kidolgozáskor még kevésbé ismert elemek befogadását. A nyitottság hiánya jelentős mértékben járult hozzá ahhoz, hogy a politika viszonylag gyorsan elvesztette mozgósító, irányító erejét.

A politika megfogalmazása világos, jól érthető volt, ezt az egyes célok, feladatok számszerű bemutatása is elősegítette. Más oldalról viszont a számszerűségek is hozzájárultak az eredeti előirányzatokhoz képest gyorsan bekövetkező elavuláshoz. A túlzott egyértelműség és határozottság nem engedte meg bizonytalanságok, különbözőképpen végbemenő folya-

matok, ellentmondások jelzését, ami gyengítette a politika tartalmi erejét. Jól körvonalazódott viszont a végrehajtás mozgástere, a politika megjelölte a különböző szintek, intézmények feladatait, felelősségét. A már többször említett zártság, illetve merevség kifejezésre jutott abban is, hogy a politika nem gondoskodott a visszacsatolásról, az ehhez szükséges információs bázisról, mindezeket a tervezés szférájába utalta.

Végül választ kell adni arra a kérdésre is, hogy a politika alapvető fel fogása, törekvései, céljai miként érvényesültek, mennyiben bizonyultak helyesnek, illetve hibásnak.

A politika koncepcionális bázisát a kettős cél megfogalmazása, a fejlesztési centrumokban való gondolkodás jelentette. A közelítés, a területi egyenlőtlenségek csökkentése mint cél megjelölése időszerű és szükséges volt, és ebben a tekintetben nagy eredmények születtek. Megindult a területi kiegyenlítődé. E folyamatot a részelemzések már sokoldalúan bizonyították. A nivellálódás meghatározó jelentőségét az sem csökkenti, hogy közben bizonyos ellentmondások fennmaradtak, esetleg éleződtek. Hasonló határozottsággal nem lehet állást foglalni a területi hatékonyság kérdésében, mivel tartalma egyértelműen nem definiált, mérése nem tekinthető megoldottnak. A közvetett elemzésekből azonban arra következtethetünk, hogy ebben a tekintetben is a pozitívumok vannak többségben. A stratégiának a fejlesztési centrumokra építése elvileg helyesnek tekinthető, mégis a mérleg — nálunk is — inkább a csalódások, semmint az elégedettség javára billen. Ennek fő oka abban keresendő, hogy a központok kijelölését éppen azokban a térségekben nem követte a fejlesztési eszközök kellő koncentrációja, ahol a legnagyobb szükség lett volna a központi települések gyarapodására, a területi elmaradottság csökkentésére. A kiábrándulás azonban más országokban is bekövetkezett, ezért kézenfekvő a kérdés, vajon a gyakorlatban egyáltalán megvalósítható-e az egyébként logikusnak tűnő vonzó elmélet?

Az adott és várható társadalmi-gazdasági feltételek mellett a politika felismerte a területi-települési koncentráció szükségszerűségét. Nem számolt azonban megfelelően ennek a kibocsátó területekre gyakorolt negatív következményeivel, valamint azzal sem, hogy a befogadó térségek felszívó képessége is meglehetősen véges, ott is keletkezhetnek feszültségek.

Az országon belüli egyenlőtlen területi fejlődés szükségszerűségének kimondása elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt nagyon fontos és bátor lépés volt. Az illúziók elkerülésének ebből adódó lehetőségét viszont a politika nem aknáztta ki, bár ez az alapállás összhangban volt a területi

koncentrációról vallott felfogással, valamint a területi elmaradottság elismerésével. (Ez utóbbi abban az időben a szocialista országok között az újszerűség erejével hatott.) Ami azonban ennél fontosabb, a politika meghatározta az elmaradottság csökkentése érdekében teendő intézkedéseket is.

Fontos kezdeményezés volt, hogy meghirdették a településrendszer tervszerű fejlesztését és az ezt szolgáló koncepciót. A politika erőteljes városfejlődéssel és a falusi térségek problémáinak fokozódásával számolt. Nagy kár, hogy ezek az összefüggések a végrehajtás folyamatában majdnem teljesen elsikkadtak, a feszültségek megelőzésére, illetve enyhítésére alig irányultak konkrét intézkedések. A városi címhez kapcsolódó privilégiumok, a fejlesztési központok kiemelésére irányuló törekvések és a városiasodás várhatóan növekvő üteme indokolta, hogy a politika foglalkozzék a várossá nyilvánítás kritériumainak meghatározásával. Ezzel — helyesen — azt a célt szolgálta, hogy az értékelésben az objektív szempontok domináljanak. A szándék ellenére a várossá nyilvánítás rendszere is hozzájárult a fejlesztési eszközök elosztásának aránytalanságaihoz, közvetve pedig egyes falusi térségek problémáinak éleződéséhez.

A területi egyenlőtlenségek csökkentése és a belső fejlődési problémák egyaránt indokolták a budapesti agglomeráció kiemelését, a további fejlődés korlátozását szolgáló intézkedések megfogalmazását. A nagyon fontos felismerések közé tartozik, hogy a politika állást foglalt a területi fejlődés gazdasági és adminisztratív szabályozásának szükségessége mellett, és több kezdeményezést is tett.

A 70-es évek vége felé a területi fejlődés válságjelenségei megerősödtek. Problémák mutatkoztak a koncepcionális háttérben, romlottak az anyagi feltételek. A kritikák pergőtüzébe került az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció, ami a területi politika egyik fő állami dokumentuma volt. Sokan, főként a nem szakemberek e határozatnak tulajdonították a területi fejlődés szinte minden problémáját, ellentmondását, a nagyvárosi fejlődés és a falvak nehézségeit, a fejlesztési pénzeszközök elosztási anomáliáit, az iskolakörzetesítést, tsz-összevonást stb. Az igazság az, hogy az OTK „csak” összhangban volt a területi politikával, alapvető felfogása egyezett a gazdaságfejlesztés törekvéseivel, követelményeivel. Érdekes viszont, hogy a vitákban szóba sem kerültek a területfejlesztés hosszú távú irányelvei, noha az alapelvek abban láttak napvilágot. A kritikák fő célpontjának ilyen „kiválasztódása” talán azzal is összefüggött, hogy könnyebb volt az ÉVM felelősségi körébe tartozó dokumentumot bírálni, mint az Országos Tervhivatalt, a tervezést, a fejlesztési eszközök elosztását.

A 70-es évek közepétől kibontakozó alapvető változások sok egyéb mellett azt is bebizonyították, hogy olyan összetett jelenséget, mint a településfejlődés 25–30 évre előre nem lehet prognosztizálni, illetve rámutattak arra, hogy a korábban készült koncepciók lényegi átvizsgálásra, módosításra szorulnak. (Az OTK nagy távlatra szóló előirányzatai közül jó néhány 5–6 év alatt „teljesült”, kiütköztek merevségei. Az is dilemmát okozott, hogy a viszonylag rövid idővel korábban deklarált, jó hírnevet szerzett koncepciót szabad-e kiteljesülése előtt módosítani. A szakmai elemzések ilyen irányú következtetései erőteljesen polarizálódtak, a nem szakmai közvélemény pedig mind élesebb támadásokat intézett az OTK ellen.) Végül kompromisszum született, amelynek eredményeként a Minisztertanács 1981-ben módosította az OTK-t (eltörölte a kategóriák népességszámára való utalásokat, egyszerűsítette a kategorizálást), és előírta új koncepció kidolgozását is.

1980–81-re a szakemberek többsége azon az állásponton volt, hogy az új viszonyokhoz igazodó, új területi koncepcióra van szükség. Időközben nagy erővel folyt a hosszú távú népgazdasági tervezés, amelyben helyet kaptak területi, települési kérdések is.

A 80-as évek elejére a politikai, a gazdasági, a területi szakmai és társadalmi tényezők olyan helyzetet teremtettek, amely megkövetelte, de lehetővé is tette a területi politika megújítását.

A politikai irányítás felismerte annak szükségszerűségét, hogy az alapkérdésekben korábban hozott állásfoglalásait újra kell értékelni. Ezek körébe tartozott az MSZMP Politikai Bizottságának 1970-es területfejlesztési határozata is. Abban, hogy a területi politika napirendre került, szerepet játszott az a felismerés is, hogy az általános politikát céljai elérésében számottevően segítheti egy olyan akció, amely a közvélemény érdeklődésére tart számot. A területi kérdések ugyanis általában alkalmasak a társadalmi párbeszéd kialakítására.

A 70-es évek második felének, a 80-as évek elejének gazdasági körülményei lényegüket tekintve különböztek a területi politika kialakításakor alapul vett feltételektől, fejlődési irányoktól, ütemtől stb. A lassú növekedés, a nagyobbra, a koncentrációra való általános törekvés gyengülése, a természeti erőforrások felértékelődése, a mezőgazdaság jelentőségének emelkedése, az iparban foglalkoztatottak számának csökkenése stb. mind-megannyi fontos változást jelentett. Módosulást jeleztek a társadalmi fejlődési folyamatok is. A magasabb és differenciálódó jövedelmek, az ellátás mennyiségi hiányainak csökkenése, a minőségi tényezők előtérbe kerülése

nyomán a társadalmi igények erőteljesen megváltoztak. Mind jobban felszínre kerültek a lokális érdekek, a környezeti problémák, a városrekonstrukció, az értékek megőrzésének gondjai.

A tudományos kutatómunka, valamint a különböző tervekhez kapcsolódó elemzések, az évtizedfordulókhoz kapcsolódó értékelések a területi fejlődés vitathatatlan eredményei mellett a feszültségekre, az ellentmondásokra, a veszélyes folyamatokra is felhívták a figyelmet. Az apró- és törpefalvak fejlődési nehézségeinek túlhangsúlyozása, a valamennyi falura kiterjesztett hibás általánosítás kiélezte a városok és falvak közötti ellentmondásokról vallott felfogásokat. A nagyvárosok fejlődési nehézségei, egyes üdülőkörzetek túlszűfolttsága azt mutatta, hogy a területi fejlődés válságócokkal terhelt. A fejlesztési eszközök elosztásának aránytalanságai, a városokra való túlzott koncentráció szintén ellentmondásba került a változó körülményekkel. A szakmai felismerések tehát alátámasztották, jobban mondva követelték egy új területi politika megfogalmazását.

A közvélemény érdeklődése Magyarországon addig soha nem tapasztalt mértékben fordult a területi politika ügyei felé. Ebben közrejátszott a helyi tapasztalatokon nyugvó spontán érdeklődés, valamint az irodalmi orgánumok, a rádió és a televízió többnyire fél- vagy negyedigazságokat hangsúlyozó, a szenvedélyeket szító közlései. A szakemberek késői felocsúdása után a megalapozottabb és az igazságot jobban tükröző viták tovább fokozták a téma iránti figyelmet. A területi politika fontossága, népszerűsége hihetetlenül megnőtt, és ez ugyancsak a megújodást sürgette.

1981-ben megkezdődtek az új területi politika kidolgozásának előmunkálatai. A területi kutatások eredményei, a 70-es évtized folyamatainak elemzése, a hosszú távú népgazdasági tervezés keretében kidolgozott koncepciók, valamint a középtávú népgazdasági tervezőmunka megfelelő alapot nyújtott az új politika körvonalazásához. Kialakultak azok a fő követelmények is, amelyek a gondolkodás irányait megszabták: a hatékonyság elsődlegessége, területileg decentralizáltabb fejlődés szükségessége, a helyi szintek fokozódó jelentősége, a fejlesztési eszközök kevésbé koncentrált elosztása, felhasználása, a településhierarchia, mint rendező elv feladásának szükségessége, a közvélemény széleskörű bevonása a döntésekbe stb.¹⁹

Kutatókból, tervezőkből, főhatósági, tanácsi és más szakemberekből munkacsoportok jöttek létre, és megalakult az e munkákat koordináló bizottság. A feladatok állami irányítását az Országos Tervhivatalra és az Építészügyi és Városfejlesztési Minisztériumra bízta. A két tárca között nehéz-

kesen indult meg az együttműködés, az aktív és céltudatos politikai irányítás nyomán azonban széles körű, folyamatos, kemény vitákkal tarkított, de eredményes munkakapcsolat alakult ki.

A sok száz oldal terjedelmű elemző tanulmányok, részösszefoglalók és kiegészítő anyagok 1983 elejére olyan minőségű alanyaggá álltak össze, hogy elkészülhetett a felsőszintű előterjesztés és határozattervezet, amelyet megvitatott az MSZMP KB Gazdaságpolitikai Bizottsága. Az MSZMP Politikai Bizottsága „A terület- és településfejlesztés hosszú távú irányelvei” címmel 1983. július 26-án hozott határozatot.

A határozat első része a múlt áttekintésével foglalkozott. A mélyreható elemzés és sokrétű viták nyomán kialakított kép nemcsak a jövő szempontjából fontos, hanem azért is, mert ezzel lezárult az elmúlt időszak nagy szélsőségek között mozgó bírálata. A számottevő eredményekre építő és ugyanakkor kellően kritikus hangvétel a szakemberek többségének egyetértésével találkozott. A múltra vonatkozó leegyszerűsített értékelés azonban még ezek után is napvilágot látott.²⁰

A célok között a legátfogóbb törekvés már a bevezetőben megfogalmazódik: „Olyan terület- és településfejlesztés valósuljon meg, amely elősegíti a területi aránytalanságok további mérséklését, a gazdasági és társadalompolitikai feladatok együttes érvényesítését.”

A terület- és településfejlesztés főbb elveit és irányait a határozat a következőkben jelölte ki: „Legfontosabb társadalmi-gazdasági feladataink megvalósítása érdekében a terület- és településfejlesztés fő célja az, hogy elősegítse:

- a termelőerők és a termelés térségi adottságokhoz igazodó, hatékonyságra, innovációra és szelekcióra alapozott, területileg differenciált fejlesztését, a helyi kooperációk, valamint a területileg ésszerű szervezeti kapcsolatok erősítését,
- a felértékelődő természeti erőforrások jobb hasznosítását, a környezet- és természetvédelmi követelmények fokozott érvényesítését, valamint a termelő infrastruktúra komplex fejlesztését,
- a teljes és hatékony foglalkoztatottság területi feltételeinek javítását, a munkaerő képzettségi színvonalának emelését és a területi igényekhez való igazítását, a létbiztonság erősítését,
- az életszínvonalban és az életkörülményekben – főleg a lakossági infrastruktúra kiépítésében, használatában és kedvezményi rendszerében – meglévő indokolatlan területi különbségek csökkentését, a társadalmi közérzet és esélyegyenlőség javítását,

- az arra alkalmas községek népességmegtartó képességének növelését, a városba áramlás és a nagy távolságú ingázás mérséklését, az urbanizációs folyamat szélesebb települési körre történő kiterjesztését, a települések és környezetük harmonikus fejlesztését,
- a speciális térségek – az aprófalvas, a tanyás, az agglomerációs, a kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú, a határmenti területek, valamint az üdülőkörzetek – megkülönböztetett kezelését,
- a helyi tanácsok gazdasági önállóságának és felelősségének növelését, a tanácsok és a gazdálkodó szervek kölcsönös érdekeken alapuló együttműködését, a lakosság érdekeltiségének fokozását, kezdeményezőképességének kibontakoztatását, anyagi erejének – teherbíró képességétől függő, központi támogatással is ösztönzött – bevonását, a demokratizmus növelését.

E célok sikeres megvalósításának elengedhetetlen feltétele a terület- és településfejlesztés irányításának és tudományos megalapozásának továbbfejlesztése, tervezési, szabályozási és szervezeti rendszerének a körülményekhez és követelményekhez igazodó korszerűsítése.”

A határozat előkészítő munkálataiban magam is aktívan közreműködtem, ezért nemcsak az eltelt idő rövidsége, az alkalmazási tapasztalatok hiánya, hanem szubjektív tényező is nehezíti a tárgyilagos, összegező értékelést. Ez azonban semmiképpen nem kerülhető el. Véleményemet az alábbiakban foglalom össze:

1. A legnagyobb horderejű előrelépés az, hogy a területi politika első ízben fogalmazódott meg úgy, hogy a területi fejlődés valamennyi lényeges tényezőjét egy dokumentumban, szerves egységben találhatjuk meg. Ez kifejezésre jut a társadalmi-gazdasági és műszaki-ökológiai aspektusok egymással összehangolt tárgyalásában, valamint a címben (terület- és településfejlesztés). Mondhatjuk tehát, hogy a területi politika szintjén a területi fejlődés egységes értelmezése megvalósult.

2. A határozat a területi fejlődés tapasztalatai alapján megjelölte a legfontosabb teendőket: a térségi szemlélet érvényesítését, a gazdasági hatékonyság szerepének erősödéséből várhatóan következő területi differenciálódás életszínvonalra gyakorolt hatásának kompenzálását, a területi aránytalanságok csökkentését: a közép- és kisvárosok előtérbe helyezését, a falvak differenciált fejlődését, a budapesti agglomeráció belső munkamegosztását, koordinációját, a fejlesztési és rendezési tervezés összhangjának erősítését, a fejlesztési eszközök képzési, elosztási, felhasználási rendjének

korszerűsítését, a helyi tanácsi önállóság erősítését, a lakosság fokozott bevonásában rejlő lehetőségek kihasználását.

3. A határozat a tartalmi célok mellett foglalkozott szemléleti, tervezési, szabályozási kérdésekkel is, tehát felölelte az egész témakört. Kedvező hatása lehet ama követelmény érvényesítésének, hogy az ágazati döntésekben és a szabályozók alakításában a területi összefüggéseket figyelembe kell venni.

4. A mindenáron való lelkesítésre törekvés helyett a határozat körültekintően veszi számba a reális lehetőségeket.

5. A területi politika autonómiájának határait a lehetőségek maximális kihasználásával húzta meg, de eközben nem felejtkezett meg a szükségszerű kapcsolatokról sem.

Az előzőekben vázolt pozitívumok mellett azonban már ma is látható egy-két gyengesége: a területi-térségi szemlélet nem jut kellően érvényre a fő célok megfogalmazásában, a kormányzati irányítás továbbfejlesztésében nem foglal állást, szegényes az iparra és a szellemi életre vonatkozó mondanivaló az eszközrendszer, különösen a szabályozás tekintetében, illetve túl nagy engedményeket tett az ún. normativitás javára.

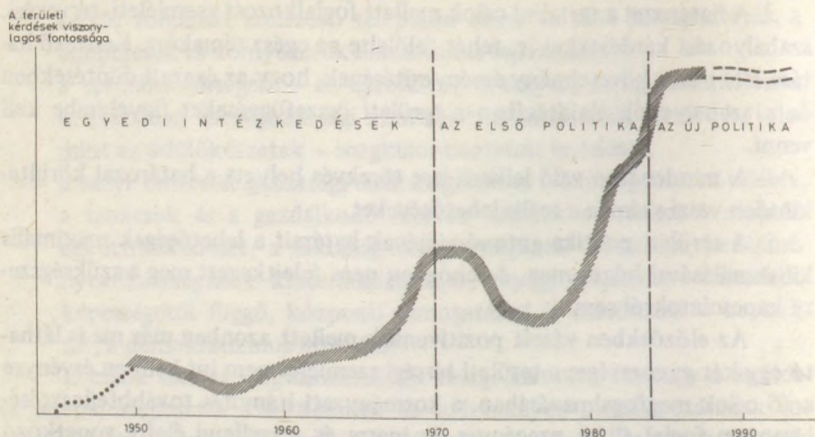
Az új területi politika további alakulásában fontos szakaszt jelentett, hogy a Politikai Bizottság ajánlása nyomán a Minisztertanács „A terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatai” c. országgyűlési előterjesztés kidolgozására felkérte az Országos Tervhivatalt és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumot. Az 1983-ban megkezdődött munkában a minisztériumok, megyei tanácsok mellett tudományos kutatóhelyek és tervező szervezetek, az MTA területi bizottságai is részt vettek. Aktív szerepet játszott a Hazafias Népfront, amely konkrét javaslatokat dolgozott ki, és a kormány állásfoglalása értelmében megszervezte az előterjesztés-tervezet társadalmi vitáját.

Az észrevételek figyelembevételével átdolgozott dokumentumot az Országgyűlés 1985. április 17–18-i ülésén tárgyalta meg. Először történt meg Magyarországon, hogy a legmagasabb népképviselői fórum foglalkozott a területi politikával.

A területi kérdések iránti érdeklődés és a téma fontosságának elismertsége tehát nagyon kedvező lehetőségeket nyújt a gyakorlati tevékenység számára. (19. ábra)

Az Országgyűlésen megvitatott dokumentum átmenetet képez az elvi jellegű állásfoglalás és egy hosszú távú tervkoncepció között. Megfogalmazásai részletesebbek, mint a politikai határozaté, de számszerű előirányza-

19. ábra: A területi kérdések fontosságának változása



tokat alig (pontosabban csak a demográfiára vonatkozóan) tartalmaz, és területi megjelölései, iránymutatásai is elenyészőek. A politikai határozat meghozatala utáni időben a célok gazdagodtak, finomodtak, előrehaladás történt az eszközrendszer korszerűsítésében, több lehetőség és korlát tekintetében világosabb helyzet alakult ki a VII. ötéves tervezőmunka nyomán. Ennek megfelelően a politikai és az országgyűlési anyag – bár alapvonásai-
ban azonos – némely vonatkozásban eltér egymástól. Ez egyébként egybe-
vág az eredeti szándékkal.

Az országgyűlési határozatnak a hosszú távú célokról, a megvalósításról, a különböző szintek teendőiről szóló részei mintegy kikényszerítik azt, hogy a végrehajtás ugyanúgy közös ügy legyen, mint az előkészítés. A kitűzött célok elérése – az objektív körülmények alakulásán túlmenően – sok tekintetben attól függ, hogy a tervezés (különösen a helyi szinteken) miként tud megújulni, a változó feladatokhoz alkalmazkodni.

III. TERÜLETI TERVEZÉS

Hipotézis: A területi tervezés tartalma és rendszere sok tekintetben elavult, nincs összhangban a területi fejlődés és a területi politika, a népgazdasági tervezés követelményeivel. A területi tervek száma nagy, valóráválsági valószínűségük alacsony, elavulásuk üteme gyors. Ezért a területi tervezés megújítására van szükség.

A fejezet fő célja az, hogy — az előző részekben kifejtettek szellemében — a területi tervezést, mint a területi fejlődés befolyásolásának, a területi politika megvalósításának eszközét jellemezze, és vázolja a tervezés valós mozgásterét, lehetőségeit és korlátait, továbbfejlesztésének irányait.

A területi tervekkel kapcsolatban széles körű elégedetlenség tapasztalható a tervezők, a kutatók, az igazgatásban, a végrehajtásban dolgozók és a lakosság körében is. Az elégedetlenségnek valós okai vannak, nevezetesen:

- a folyamatok sok tekintetben eltérnek a tervezettől, a korlátozások és más beavatkozások nem vezetnek a kívánt eredményhez,
- a központi, főként az ágazati szervek úgy vélik, hogy a területi tervezés — mivel mindenbe beleszól — nehezíti az egyébként és bonyolult tervező-irányító tevékenységet,
- a területi tervezők sokszor úgy érzik, hogy sem a funkcionális, sem az ágazati irányítástól nem kapnak támogatást, illetve megértést,
- az esetek többségében a helyi tanácsok a terveket kötöttségnek tekintik,
- a megyei irányítás alig képes hatni a területi szempontból is oly lényeges termelőágazatokra, ezért a megyei terveket hiányosnak, féloldalasnak és így kissé hiábavalónak tekintik,
- a lakosság általában nem érti vagy főként korlátozónak ítéli a területi terveket,
- túl sokféle és egymással kellően össze nem hangolt terv készül, alacsony a tervezési tevékenység hatékonysága.

A területi fejlődés jellegéről, tartalmáról, összetevőiről és menetéről, valamint a területi politikáról kifejtett felfogásomból következik, hogy kizárólag az egységben való értelmezést tekintem elfogadhatónak. Ebből két

fontos következtetés adódik. Elsősorban az, hogy a területi fejlődés hatásos befolyásolása, csak egységes szemléletű területi politika és tervezés segítségével lehetséges, amely egyaránt magában foglalja a természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki, környezeti tényezőket. A másik következtetés az, hogy a területi tervezés körébe tartozónak tekintem mindazon tervezési tevékenységet, amelyek a települések, településegységek és -csoportok, a megyék, nagyobb vagy speciális adottságú térségek és az ország hatékonyabb térbeli rendjének és működésének kialakítására irányulnak. A területfejlesztési és területrendezési tervek, koncepciók, programok stb. összefoglaló kategóriába sorolhatók.

A hazai szakemberek többsége a több évtizedes beidegződés nyomán inkább a szétválasztást (fejlesztési, rendezési) tartja helyesnek, főleg annak alapján, hogy eltérőek a társadalmi-gazdasági és a műszaki jellegű tervek tartalmi követelményei, megjelenési formái. Ez formailag kétségtelenül igaz, a lényeg azonban nem itt keresendő, hanem abban, hogy mindegyik terv a földfelszínnek az emberi tevékenység által igénybevett, használt darbjára, más szóval a területre irányul, annak képét formálja.

Ez természetesen nem jelenti a tartalmi eltérések, a különböző szempontokhoz kapcsolódó módszerek, elemzési, prognosztizálási technikák különbözőségeinek tagadását vagy uniformizálásukra való törekvést. (Kartográfiai hasonlaltal élve, mások a topográfiai vagy a kisméretarányú térképkészítés részkövetelményei, és megjelenésükben, jelkulcsukban, felhasználási körökben eltérnek egymástól az általános földrajzi vagy a szaktérképek. Külön iskolák, tantárgyak stb. alakultak ki a specializáció jegyében. De mindegyik térkép a földi jelenségek, folyamatok azonos alapszabályok szerinti bemutatására szolgál.)

A vázolt felfogással — úgy gondolom — mégsem állok egyedül, mert a területi tervezéssel foglalkozó legutóbbi magyar publikációkban több utalás található a területi tervezés korszerűsítésének igényére, a fejlesztési és rendezési tervek túlzott elkülönülésének csökkentésére vagy éppen megszüntetésére. (*Bartke I.* 1982a, *Kőszegfalvi Gy.* 1982, *Paksy G.* 1984) (Itt csak jelzem, hogy a területi tervezéssel összefüggésben az utóbbi három évben keletkezett hivatalos dokumentumok is a közeledés irányába mutatnak, hangsúlyozzák a fejlesztési és rendezési tervezés közötti összhang erősítésének szükségességét. Erről a későbbiek során még szó lesz.)

1. A nemzetközi tapasztalatok

A területi tervezéssel foglalkozó nagyszámú külföldi publikáció rövid áttekintéséből és egyéb nemzetközi tapasztalatokból két fő irányzat körvonalazódik.

Az egyikbe a piacgazdálkodást folytató országok tartoznak. Ezekben lényegében a területrendezési tervezés a meghatározó. A területi tervezést a területrendezési tervezéssel azonosítják, ez utóbbi azonban a nálunk használatosnál tágabb fogalom, egyes esetekben sokkal több természeti, társadalmi, gazdasági elemet tartalmaz. A kép a valóságban ennél persze jóval színesebb. Például Franciaországban, az NSZK-ban és Hollandiában a tervhivatal vagy a gazdasági minisztérium is foglalkozik a területi tervezéssel, területi jellegű döntéseket is hoz, preferenciákat, diszpreferenciákat állapít meg stb. A két irányzat között számottevő presztízsharc is folyik, aminek lényegi kimenetele — mivel pénzről van szó — tulajdonképpen egyértelmű. A területi (tartományi stb.) és helyi szinteken viszont a tervezés tartalmilag kiegyensúlyozott, a két megközelítés alig válik el egymástól.

A képet árnyalják az országok kormányzati berendezkedésének különbségei is. Így például Ausztriában és az NSZK-ban a szövetségi rendszerből az következik, hogy a területi fejlődés lényegét érintő átfogó döntéseket csak magas (vagy parlamenti vagy szövetségi kormányi) szinten hozhatnak.

A másik jellegzetes irányzatot a szocialista országok képviselik. A szocialista területi tervezés két fő részre — társadalmi-gazdaságira és műszaki-fizikaira — különül el, mindkettő rendelkezik specializált tervező apparátussal, illetékes közép- és felsőszintű hatóságokkal. Az egyik vonal a népgazdasági tervezés, a másik pedig többnyire az építésügyi ágazat irányítása alatt működik. Az elkülönülés további fontos vonása, hogy a „területekkel” az előbbi, a településekkel viszont az utóbbi foglalkozik. Ez tulajdonképpen a modell másik nagy gyengéje. A magas népsűrűségű és gazdaságilag fejlett, viszonylag sűrű infrastrukturális hálózattal rendelkező és általában intenzív területhasznosítást folytató országokban és térségekben a települések határai sok esetben elmosódnak (természetesen nem a közigazgatási határokról van szó), a funkcionális összefüggések sokrétűek, sajátos településegységek jönnek létre stb. E körülmények közepette mindinkább értelmetlenné válik, gyakran teljesen lehetetlen a „település” és a „terület” megkülönböztetése. Az is nyilvánvaló — amint erre már többször utaltunk —, hogy a település fejlesztéséhez nemcsak a műszaki vonatkozá-

sok tervezésére van szükség, hiszen az termelő, nem-termelő, lakóhelyi, üdülési, oktatási, kulturális stb. funkciókat egyaránt ellát.

E kevésbé racionális munkamegosztás kialakulásának oka bizonyosan arra is visszavezethető, hogy a termeléssel, a gazdasággal foglalkozó tervezés elsődlegességeit, autonómiáját, általában elfogadták, a népgazdasági tervezés kereteibe a települési szint (ahol a gazdaságon kívüli tényezők semmiképpen sem hanyagolhatók el) még a direkt tervutasításos rendszerbe sem illeszthető be. A területrendezési tervezés a kezdetektől fogva mindig az építésügyi igazgatáshoz kapcsolódott, a később megalakuló népgazdasági tervező szervek viszont nem hagyhatták ki tevékenységükből a térbeli összefüggéseket.

A vázolt tervezési rendszer velejárója az is, hogy a területrendezési tervek készítésére nagy központi szervek jöttek létre, amelyek mintegy szimulálják a népgazdasági tervezés centrális szervét. (Az utóbbi hat-nyolc év társadalmi, politikai folyamatai, a helyi önrendelkezés kibontakozása, a településrendszerek kialakulása és a strukturális átfarmálódás egyre anakronisztikusabbá teszi a központosított nagy tervező szervezeteket.)

Végül rá kell mutatni arra is, hogy a népgazdasági tervezésen belül mostanában többnyire a középtávú – sőt inkább az egy-két évre vonatkozó – tervezése a vezető szerep. A területi fejlődés viszonylagos lassúsága miatt ez kedvezőtlen, mivel a területi folyamatok jellegének a hosszú távú befolyásolás lehetőségei felelnek meg. (Ebben a tekintetben előnyös a lengyel gyakorlat, ahol a népgazdasági területi tervezésben a hosszú távú tervezés nagyon fontos helyet foglal el. A 70-es évek elején ez volt a jellemző Magyarországon is.)

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága már évekkel ezelőtt felismerte, és napirendre tűzte a területi tervezés gondjait. Így kapott egyre nagyobb teret az integrált műszaki, társadalmi-gazdasági és környezeti tervezés gondolata.²¹ Ez a megközelítés az integrált tervezés fogalmát szélesen értelmezi, az ésszerű, tervezési szintek szerinti koordinációtól az átfogó tervezésig, beleértve a célok és folyamatok integrációját, az egymásnak ellentmondó célok közötti egyensúly megteremtését, a társadalom hosszú távú érdekeit.

Az integrált tervezés iránti igények kialakulásában több tényező játszott szerepet: az EGB-régióban a 70-es évek elején létrejött magas fejlettségi szint, az ebből is következő tervezési, befolyásolási igény, bizonyos erőforrások kimerülésének veszélye, a környezeti ártalmak fokozódása, az ismeretek és a megismerési lehetőségek gyors gyarapodása, a gazdasági nö-

vekedés és stabilitás időszerű problémái, a fejlődés korlátozó feltételei, a gazdaság strukturális változásai, a területi és városiasodási folyamatok, a demográfiai feltételek alakulása, az oktatási és mobilitási tényezők, a lakossági preferenciák változása stb.

A gazdasági tervezés egyik fő jellemzője, hogy ágazatokban, pénzügyi folyamatokban gondolkodik, de az ország egészére terjed ki, a területi elhelyezkedést másodlagos következményként veszi számba. Területrendezési tervek a legutóbbi időkig főként helyi szintekre, kisebb térségekre készültek, a tervezés tartalmilag olyan felfogásban folyt, hogy a gazdasági, társadalmi, ökológiai feltételekkel alig vagy korlátozottan számolt. A hagyományos (gazdasági és fizikai) tervezés korlátai miatt a környezetvédelem kívülrekedt a tervezésen. Az integrált tervezés lényegi jellemzője az, hogy a szempontok, tényezők, érdekek, hatások számbavétele és feldolgozása már a tervezési feladat körvonalazásától kezdve együttesen történik. Tehát nem arról van szó, hogy a gazdasági és környezeti célokat – miután már önmagukban kiéleződtek és életre keltek – összehangoljuk. Az eredmény hatásfoka ebben az esetben igen rossz.

Az EGB-munka során nyert tapasztalatok bizonyították, hogy az integrált felfogás spontán érvényesülése már eddig is figyelemre méltó eredményeket hozott, az integrált jellegű tervezés megvalósítására számos kísérlet történt.

Az integrált tervezési példák két fő csoportba oszthatók. Az egyikbe azok tartoznak, amelyek ugyanazon a területi szinten akarják integrálni a különböző (műszaki, gazdasági, környezeti) szempontokat vagy az egyes szektorok (szállítás, lakásépítés stb.) érdekeit. Ez a legátfogóbb tervezési szemlélet, amely érvényesíthető országos, körzeti vagy helyi szinten.

Az integrált tervezés második fő csoportja az, amely egy szektort foglal magába, és vertikálisan összekapcsolja az országos, körzeti és helyi érdeket. Ilyen típusú tervek is már szép számmal láttak napvilágot.

Az integrált tervezés összefüggéseit áttekintve természetesen meg kell jegyezni azt is, hogy a meglévő hatóságok, intézmények stb. és azok tagozódása nem felel meg ezen tervezési felfogás követelményeinek, sőt létüket veszélyezteti. E gondok is jelzik, hogy az integrált tervezés elterjesztése bizonyosan hosszabb időt vesz igénybe.

A felfogás folyamatos térhódítása ellenére sem mondhatjuk, hogy átörös következett volna be. Az intézményi rendszer és annak hagyományos tagozódása, az ágazati érdekek ereje, valamint a területi tervezés „szokásos” megosztottsága számottevően hátráltatja az integrált tervezés megho-

nosítását. A tapasztalatok azt sugallják, hogy az esélyek a kisebb települések, valamint a speciális térségek (üdülési, kedvezőtlen adottságú stb.) esetében a legkedvezőbbek, mivel e szinteken az ágazati érdekek nem túl élesek, illetve tompíthatók, itt a legerősebbek a kényszerítő körülmények, és viszonylag előnyösek az intézményi feltételek. E felfogás érvényesítésére a nagy létesítmények (atomerőmű, vízlépcső, nagyüzem, egyetem) tervezése, ahol elkerülhetetlen a különböző tényezők, érdekek harmonizálása, ugyancsak kedvező.

2. A jelenlegi rendszer

A területi tervezés magyarországi múltjával, kialakulásával, fő eredményeivel már több nagy jelentőségű munka foglalkoztatott. (*Bartke I.* 1982, *Kóródi J.* 1968, *Kőszegi L.* 1964, *Kőszegfalvi Gy.* 1982, *Kulcsár V.* 1972, *Markos Gy.* 1956, *Perczel K.*—*Gerle Gy.* 1966.) Az ezekben foglalt álláspontok, vélemények részletes értékelésével nem foglalkozom, mivel fő célom a területi tervezés jelenlegi helyzetének vizsgálata és a továbbfejlesztésre vonatkozó javaslatok összefoglalása. Ez természetesen nem az előzmények negligálását jelenti, hanem azt, hogy az elődök által feltárt, átszűrt tapasztalatokat használom fel.

Az elmúlt másfél-két évtized jelentős változásokat hozott a területi tervezésben. Vannak, akik ezeket ma is nagyra értékelik, és vannak olyanok is, akik a további előrehaladást sürgetik.

„A területi tervezés tartalmának gazdagabbá válásával, szintek szerinti megoszlásával és egyéb pozitív irányú fejlődésével részben követte a gazdasági környezet, a társadalmi-gazdasági feltételrendszer változását, részben azonban el is maradt a jogos igényektől. Ez utóbbihoz hozzájárult az is, hogy kevés gondot fordítottunk a területi tervezés rendszerének, tartalmának, intézményi hátterének vizsgálatára, arra, hogy az a regionális társadalmi-gazdasági folyamatok tudatos befolyásolásának hatékony eszköze legyen.” (*Bartke I.* 1982a p. 17.) Véleményem szerint azonban az utóbbi időszakban az elmaradás jelentősebb, mint ahogy az az előbbi megfogalmazásból kitűnik. Az természetesen nem vitatható, hogy a területi tervezés tartalmi szempontból lényeges fejlődésen ment keresztül, bővült azoknak a folyamatoknak a köre, amelyekre az előirányzatok, illetve a prognózisok kiterjednek. Hogy mennyire nem teljes *Bartke* elégedettsége sem, az kitűnik az alábbiakból. „A tervezés tartalmi bővülése ellenére

azonban a 70-es évtized végéig sem került sor több fontos, a gazdaságra és az életkörülményekre jelentősen ható regionális folyamat tervezésbe való bekapcsolására ... A gazdasági ágak (folyamatok) közül ilyen a közlekedés és hírközlés, valamint a kereskedelem; a műszaki-fizikai folyamatok közül például a község-hálózat fizikai megújulása (rekonstrukciója); a társadalmi összefüggések közül megemlíthetők az érdekviszonyok, az életforma térbeli különbségei.” (Uo. p. 19.)

Én is úgy vélem, hogy jelenleg sem tekinthető kielégítőnek a népgazdasági tervezés szintjén is lényeges természeti, környezeti, társadalmi, illetve műszaki összefüggések figyelembevétele, és számottevőek a gondok a megyei területfejlesztési tervek tartalmát, elsősorban a termelőágazatok befolyásolását illetően. A területi tervezés koordinatív funkcióinak megvalósulása sem megfelelő, különösen települési és megyei szinten. Számos gond merül fel a területrendezési, különösen a településrendezési tervek megalapozásával, merevségével kapcsolatban.

A legutóbbi egy-két évben viszonylag kevés tudományos munka foglalkozott részletesebben a területi tervezés kérdéseivel. Közülük kiemelkedik „A települések fejlődésének irányítását megalapozó kutatások” c. OKKFT-programok keretében végzett kutatás (*Vajdovichné Visy E.* 1984). Ennek felfogása több ponton közvetlenül találkozik alapvető állásfoglalással, és sok friss gondolata – az előforduló tévedések mellett is – azt a reményt kelti, hogy a hasonló témájú vizsgálatok száma, mélysége a jövőben gyarapodni fog. Ilyennek tekintem például azt a dolgot is, amely sok, eddig homályba burkolódzó összefüggést világít meg a felszabadulást követő időszak eseményei közül, elsősorban a regionális és településrendezési tervezés kialakulását, vonalvezetését illetően (*Saad J.* 1984).²²

A területi tervezés gyakorlata az utóbbi években bőségesen szolgáltatott tapasztalatokat. Mielőtt ezekről szólnánk érdemes a jelenleg működő rendszert áttekinteni.

A területi tervezés *sajátos* helyet foglal el a társadalom és a gazdaság alakítását célzó tevékenységek között. Ez legfőként azzal magyarázható, hogy a társadalom valamennyi életfunkciójára és – teljesen egyedi módon – annak térbeli dimenziójára kiterjed. A területi tervezés az ágazati, társadalmi osztály- és réteg-, valamint a különböző területi érdekek ütközésének színtere. Ennek megfelelően semmilyen fajtája vagy szakasza sem tekinthető tisztán technikai jellegűnek, minden részletét átszövik politikai, társadalmi összefüggések.

Lényegi sajátossága továbbá, hogy a területi tervezés alapvonásait,

viselkedésüket tekintve teljesen különböző — természeti, demográfiai, gazdasági, műszaki — tényezőket kénytelen együtt, egymásra hatásaikban számba venni, és befolyásolásukra vállalkozni. Az egyedi vonások közé tartozik az is, hogy a területi fejlődés tervezése viszonylag nagy időtáv belátását teszi szükségessé, viszont a döntések zömmel a középtávú, esetleg a rövidtávú tervekben történnek.

Fontos jegy továbbá a különböző területi szinteken történő, koordinált tervezés kényszere, minthogy a vertikálisan tagozódó elemek összessége adhatja csak, mondjuk egy ország vagy országrész területi képét. Ami tehát másutt egy ágazat vagy nagyüzem belső ügye, az itt központi, illetve legalább középszintű áttekintést indokol, mivel egy adott településen hozott döntés tovagyűrűző hatásai változásokat okoznak más helyeken.

Látni kell azt is, hogy a területfejlesztési és -rendezési tervezés elkövetésének hátrányos következményei, ellentmondásai nem kis részben abból származnak, hogy a két tervezési tevékenység felfogása eredendően szemben áll egymással. A rendezési tervezés fő feladata a fejlődés térbeli feltételeinek és korlátainak feltárása, és ennek alapján a terület (település) jövőbeli képének (lakóterületeinek, ellátó intézményeinek és hálózatainak, termelőegységeinek stb.) megrajzolása. Minthogy a képet a tervező a rajzasztalon komponálja, és ügyel az összefüggésekre, ezért elvileg olyan produktumot alkot, amely arányos, kiegyensúlyozott, minden szükséges elem megtalálható benne. A fejlesztési (tanácsi) terv viszont azokat az elhatározásokat tartalmazza, amelyek az adott — a rendezési tervnél jóval rövidebb — időszakban megvalósítandók, illetve méginkább: megvalósíthatók.

A kettő közötti szakadék nagysága egyfelől az időhorizonttól, azok különbözőségétől is függ, alapvetően azonban az határozza meg, hogy mekkora a hiány, azaz a rendezési tervben szereplő „optimum” és realitás közötti különbség. A mi viszonyaink között az infrastruktúra minden fajtájában meglévő hiányok, a kívánatos és lehetséges állapot közötti ellentmondások állandóvá váltak, és így a fejlesztési és rendezési tervek ilyen tartalmú szembenállása szinte kibékíthetetlen. Hozzájárult ehhez az is, hogy a fejlesztési eszközökért folytatott küzdelmekben a rendezési tervek sokszor az igény bizonyítékának szerepét töltötték be. Mivel azonban népesség-előreszámításuk sokszor megalapozatlan, normatíva rendszerük pedig eltúlzott, az általuk megfogalmazott igények irreálisak, komolytalanok voltak. Egy hasonló gondolatokat felvető tanulmány (*Vajdovichné Visy E.* 1984) úgy fogalmaz, hogy a rendezési tervezés átfogó, komplex és a fejlesztési tervezés válogató-soroló gondolkodásmódja összeütközésbe kerül.

Helyesen mutat rá arra, hogy a fejlesztési tervezés általában nem a rendezési tervben feltüntetett szükségletek közül, hanem a tanácsi, ágazati szférákból válogat, a valós folyamatok és a rendezési tervek közötti eltérésnek ez az egyik forrása. Ez persze nem eredendő, objektíve szükséges magatartás, hanem rossz, ellenséges beidegződés (csak azért se), ami a másik irányban is tapasztalható.

A gazdaságirányítás korszerűsítésére irányuló munkálatok során a népgazdasági tervezés továbbfejlesztésére több lépcsőben sor került. A változások, amelyek nem egy tekintetben lényegiek, jól nyomon követhetők a szakirodalomban, a jogi szabályozásban, valamint a tervezési gyakorlatban. Ha viszont azt nézzük, hogy a területi tervezés kérdései miként tükröződnek az előbbi formákban, akkor csak némi szabályozási és gyakorlati módosulásról beszélhetünk, amelynek mélysége, mértéke nem is hasonlítható a tervezés egészét jellemző változásokhoz.

A területi tervezés rendszerét két fő irányból érik fontos hatások. Az egyik a területi fejlődés, a területi politika, amely kihat a tervezés tartalmára, irányára, intézményrendszerére. A másik a társadalmi-gazdasági tervezés. Mindezek azonban eltérő időben és intenzitással jelentkeznek, ennek megfelelően alakul hatásuk is. Az 1970 óta eltelt időben az alábbiakat tapasztalhattuk.

Az 1970–71. évi területi politika céljainak deklarálását követően területi tervezési dokumentumok láttak napvilágot, a legfontosabb a 2006/1971. (III. 17.) Korm. számú határozat volt, amely a területi tervek következő rendszerét tartalmazta. (8. táblázat)

Ez a rendszer teljes egészében sohasem működött, fő vonásaiban a IV. ötéves terv időszakában érvényesült. Nagy távlatra szóló fejlesztési tervek nem készültek, hosszú távú rendezési terveket, megyei rendezési terveket sem dolgoztak ki. Fontos eredmény volt viszont, hogy a tervezési-gazdasági körzetekre középtávú koncepciókat állítottak össze. A települések és speciális területek rendezési tervezése természetesen folytatódott. A tervezési rendszer szempontjából is lényeges volt, hogy a területfejlesztés ágazati felelőse – az ÉVM – a tervezésben is ellátta az ágazatok és a megyék között a koordináló és a Tervhivatal számára összegező, előkészítő funkciókat.

Alig néhány év után azonban számottevő felfogásbeli különbségek jelentkeztek. Ezek eleve megakadályozták a rendszer gyakorlati alkalmazásának kiteljesedését. Az egyik ilyen tényező az volt, hogy a népgazdasági tervezésről szóló törvényben öltött testet. E törekvés megszüntette az ágazati

8. táblázat

A területi tervek rendszere, 1971

	Területfejlesztési tervek	Területrendezési
Időtartam	nagy távlatú (30 év) hosszú távú (15 év) középtávú (5 év)	nagy távlatú (30–50 év) hosszú távú (15 év) (a konkrét cél szerint lehet például középtávú) egyéb
Terület	ország tervezési-gazdasági körzet megye	ország tervezési-gazdasági körzet megye speciális terület település

terveket (bár az ágazati tervezést továbbra is megtúrte), bővítette a vállalatok és a megyei tanácsok tervező tevékenységét. Olyan helyzet alakult ki tehát, amelyben a területfejlesztés ágazati felelősének egyik fő feladata (a tervezési előkoordináció) megkérdőjeleződött. A másik tényező pedig az volt, hogy a területi fejlődés irányításának primátusáért folyó presztízsküzdelem ismét éleződni kezdett, a status quo egyre kevésbé volt összhangban a tervhivatali törekvésekkel.

A 70-es évek közepétől egy olyan rendszer fejlődött ki, amelyben a területfejlesztési tervezés meghatározó elemévé a megyei szintű tanácsi tervezés, illetve a megyei tanácsok és az OT közötti kapcsolatok váltak. A korábbi időszakhoz képest a népgazdasági területi tervezés tartalmilag szegényedett, tulajdonképpen az infrastrukturális fejlesztés területi lebontásává, egy központi helyen folyó tanácsi tervezéssé alakult, és lényegében középtávú akciókra redukálódott. Háttérbe szorultak a hosszú távú területi tervezési tevékenységek, ami nagyon erősen gyengítette a lényegi összefüggések és a térbeli kapcsolatok számba vételét, érvényre jutási lehetőségét. Ezzel egyidejűleg azonban láthatóvá vált, hogy ez a fajta – középtávú, tanácsi – népgazdasági területi tervezés egyre jobban tud hatni a konkrét döntésekre, egyre jobban képes elősegíteni a területi szempontok befogadását.

A területrendezési tervezés központi irányítása alapvetően a hagyományos felfogást, az építészeti törvényben megfogalmazott elveket kö-

vette. A regionális tervezésben egyfelől az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptiót és a megyei településhálózati terveket tekintették alapnak — helyesen —, másfelől az üdülőtérületi terveket. Ezek voltak az irányítás fontos eszközei. A településrendezési tervezés korszerűsítését célzó kezdeményezések erőtlenségük, a bonyolultság és merevség fenntartása miatt nem hoztak átütő eredményt. A településrendezési terveknek a valóságtól való távolsága a 70-es évek során tovább nőtt, nem jött létre érdemi kapcsolat a fejlesztési tervezéssel. Konzerválódott az a felfogás, amely a településrendezési terveket elsősorban, mint az építéshatósági munka alapját veszi számításba. A regionális rendezési tervek a 70-es évek vége felé jelentős, kedvező irányú változáson mentek át, tartalmuk kezdett igazodni a realitásokhoz, számos és egyre több gazdasági-társadalmi elemet foglaltak magukba.

A területi tervezés két fő részének elkülönültsége a 70-es években tehát fennmaradt. Az ellentmondások még éleződtek is, részben az irányítás megosztottsága miatt (ami a megyei és helyi szinteken is érezhetővé vált), főként pedig a fejlődés ütemének, a beruházások számának csökkenése, a minőségi igények és a preferenciák változása következtében. E változásokat a tervezés nem volt képes befogadni. Természetesen a területi fejlődésben mutatkozó problémák is hozzájárultak ahhoz, hogy a területi tervezés korszerűsítésének igénye egyre élesebben merült fel.

A területi tervezés rendszerének újraszabályozására ismét időbeli késéssel, 1982-ben került sor. Ekkor még csak körvonalazódott az új területi politika, döntés tehát nem volt, mégis — tervhivatali nyomásra — megszületett a területi tervezés rendszeréről és munkamegosztásáról szóló új kormányhatározat (2017/1982. (VII. 15.) Mt. h.). Maradt a régi kiindulási tétel: a területi tervezés fejlesztési (társadalmi-gazdasági) és rendezési (műszaki-fizikai) tervezésből áll, területekre és településekre vonatkozik. Kitűnik tehát a területekért és a településekért való felelősség elkülönítése, ami szakmailag ugyan értelmetlen (korábban már bizonyítottuk), viszont megfelel annak, hogy mindkét főhatóság terrénuma megmaradjon. Hangsúlyozza a bevezető a két tervezési tevékenység összehangolásának, egymást kiegészítő jellegének fontosságát. Említésre érdemes pozitívum, hogy a területi tervezés keretében a határozat szól a tanácsi tervezésről is. Annak, hogy ez a fejlesztési tervezés címszó alá került, már kevésbé örülhetünk, hiszen a településrendezési terveket a tanácsok készítetik, illetve hagyják jóvá. Akkor ezek miért nem tanácsi tervek? (A kialakult szóhasználat szerint a tanácsi terv fogalma lényegében a pénzügyi jellegű tervet jelenti. Ez

nemcsak formailag, hanem tartalmilag is helytelen, ezért korrekciója indokolt.)

A területi tervezés jelenlegi rendszerében több újszerű elem található. (9. táblázat)

9. táblázat

A területi tervezés rendszere, 1982

	Tanácsi	Területfejlesztési t e r v e z é s	Területrendezési
Időtartam	hosszú távú középtávú	hosszú távú középtávú	hosszú távú (részben nagy távlatú)
Terület	megye város és fontosabb község	ország	ország megye speciális terület településegységes település

Általában azt mondhatjuk, hogy az új rendszer kevesebb tervfajta tartalmaz. A rendszer egyszerűbbé vált, felesleges lett volna továbbra is fenntartani a nagy távlatú időtartamot, e tervfajta intézményesített kidolgozásának a feltételei a valóságban manapság nincsenek meg. Más a helyzet viszont a tervezési-gazdasági körzetek terveivel kapcsolatban.

Komoly hiányosság, hogy ezek helyére a fejlesztési tervek között nem került más, a megyétől eltérő területi egység. Kedvező viszont, hogy a rendezési tervek időtávja hosszú távra változott és az is, hogy tulajdonképpen minden típusú területegységre készülhetnek területrendezési tervek.

A rendeletben megfigyelhetők bizonytalanságok is. Ezek a rugalmasságra való törekvés következményei, hatásuk azonban alapvetően hátrányosan befolyásolja a rendszer működését. Így például az a megfogalmazás, amely csak lehetővé teszi hosszú távú településfejlesztési koncepciók kidolgozását a fontosabb településekre és nagyobb településegységekre, azzal a veszéllyel jár, hogy a településrendezési tervek kapcsolata a fejlesztéssel esetleges marad. Igaz viszont, hogy a településfejlesztési koncepció „bevezetése” újításnak is tekinthető. Nem oldja fel a bizonytalanságot a rendelkezés másutt körvonalazott követelménye, miszerint a településrendezési tervek készítését és korszerűsítését a népgazdasági és a tanácsi területfejlesztési tervezés eredményeire és az időközben bekövetkezett egyéb

változásokra figyelemmel kell elvégezni. Hasonlóan a levegőben lóg a megyei regionális rendezési terv kidolgozásának a lehetősége.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az 1982. évi szabályozás több vonatkozásban korszerűsítette a területi tervezés rendszerét, nem jelentett azonban áttörést, valójában nem igazodott az új követelményekhez. Fenntartotta a megosztottságot, nem tett lépést az integrált területi tervezés megvalósítása felé. Fogalomrendszere több vonatkozásban máris elavult, nem felel meg a mai követelményeknek. Ez mindenekelőtt azért alakult így, mert a rendelet számos elvi, szakmai álláspontot mellőzve, a területi politikai állásfoglalásokat feleslegesen megelőzve, elkapkodva született.

A dolgok lényegét tekintve a helyzeten az sem változtatott, hogy 1983-ban a területrendezési tervezés szemszögéből igen nagy jelentőségű kormányzati állásfoglalás született. (A területrendezési tervezés első ízben történt átfogó és részletes szabályozására kétségtelenül szükség volt, azonban ez is a politikai döntés előtt látott napvilágot.) A rendelet meghatározta a korszerűsítés irányelveit, a tervek fajtáit, a tervezés folyamatát és a tartalmi továbbfejlesztés követelményeit.

Az irányelvek mintegy válaszolnak azokra az ellentmondásokra, problémákra, amelyek a megelőző években megfogalmazódtak, és több új törekvést jeleznek: a társadalmi-gazdasági realitások tükrözése, a fejlesztési és rendezési tervezés összhangjának erősítése, a tervrendszer és a tartalom egyszerűsítése, a megalapozottság javítása, ütemezhető javaslatok kidolgozása, a tanácsi önállóság, a társadalmi összefogás erősítése, a fejlesztési célok jobb megalapozása, az ásványi nyersanyagok, a termőföldek és a környezet védelme, a közműhálózatok, építmények ésszerű és esztétikus elrendezése, az épített környezet javítása, a munkamegosztásban együttélő települések terveinek együttes kidolgozása, az építési tilalmak és épületbontások korlátozása, a tervellátottság javítása, a tervezés decentralizációja, a tanácsok, a lakosság, az ágazati, valamint a tudományos szervek fokozott bevonása, a tervek nyilvánosságának fokozása, hozzáférhetőségének javítása.

A területrendezési tervek fajtái a hagyományos fejlesztést tükrözik, de egyszersmind az igényekhez is igazodnak. A regionális rendezési tervek az országra, megyékre és egyéb területi egységekre (ország rész, agglomeráció, üdülőkörzet, igazgatási körzet) készülnek, illetve készülhetnek. Különösen az utóbbi kategória megjelenése fontos, mivel lehetővé teszi – bár kisebb területre – a térségi szemlélet érvényesülését. A településrendezési

tervek csoportját általános rendezési tervek (településcsoport, település, fővárosi kerületek, városrészek) és részletes rendezési tervek alkotják.

A tervezés folyamatának szabályozása is korszerűbb lett, megfelel annak a követelménynek, hogy a terv véglegesítése előtt a lakosságnak, a szakmai szervezeteknek és a tanácsi testületeknek alkalmuk legyen véleményük kifejtésére, és követelményeket támaszthassanak. Nem történt viszont változás a terv fő céljának megfogalmazásában, megmaradt a területrendezési döntési, hatósági felfogás elsődlegessége. Ez egyben azt is jelenti, hogy a területrendezési tervek jelentős részben korlátozó jellegűek.

A tartalmi korszerűsítés követelményei – az adott megosztottság mellett – szakmailag helyesek: összhang a népgazdasági és tanácsi fejlesztési tervekkel, tervkonceptiókkal, prognózisokkal, a tanácsi munka színvonalának javításának elősegítése, racionális területfelhasználás, energiagazdálkodási, telekellátási, környezet- és termőföldvédelmi érdekek érvényesítése, az értékes adottságok megtartása, építészeti szempontok kifejezése, a településüzemeltetés elősegítése.

Jelentős változás történt az időtávlatot illetően: elsődlegessé vált a hosszú táv, és nagy távlatra csak bizonyos kitekintések tervezendők. Hangsúlyt kapott az is, hogy célszerű a rendezési feladatok középtávú szakaszolása, sorrendiségének meghatározása.

Lényeges tartalmi és szervezési konzekvenciákkal jár annak kimondása, hogy a területrendezési terveket úgy kell összeállítani, hogy egységes rendszert alkossanak és időtállóak, továbbá a fejlesztési tervekkel tartalmilag és időben összehangolhatók legyenek. Fontos elv, hogy a magasabb szintű terv jóváhagyott elhatározásai kötelező erejűek az alacsonyabb szintű tervek számára. Ha az alacsonyabb szintű tervek készítése során a magasabb szintű tervtől jelentős érdemi eltérés szükséges, a magasabb szintű tervet előzetesen az eltérésnek megfelelően módosítani kell. E követelmény elősegíti a formális rend megeremtését, ami a hatósági munka szempontjából nagyon lényeges, ugyanakkor felveti a tervezés bürokratizálódásának veszélyét is.

Az előzőekben vázolt korszerűsítések összességükben nem jártak az az eredménnyel, hogy a területi tervezés megfeleljen az új követelményeknek.

3. A korszerűsítés indokai, irányai

A területi tervezés továbbfejlesztését egyfelől „külső kényszer” (a népgazdasági tervezés folyamatos korszerűsítése), másfelől „belső tényezők” (a területi fejlődés befolyásolásának új követelményei, a területi tervek megvalósulásának problémái, módszertani hiányosságok és a tervezés magas költségei) indokolják.

A területi tervezésre szükségszerűen jelentős hatást gyakorol a *népgazdasági tervezés*. Ez utóbbi megújulása azonban csak mérsékeltén érvényesül a területi tervezésben.

A népgazdasági tervezéssel foglalkozó publikációk túlnyomó többsége legfeljebb csak mellékesen említi a területi tervezést. Ez egyrészt a tervezőknek a térbeli problematika iránti „felfogását” tükrözi, másrészt azonban azt is jelenti, hogy a népgazdasági tervezés megújulási folyamata közvetlenül alig, illetve főként kívülről hat a területi tervezésre. Az elkülönülés hátrányai sokféleképpen megmutatkoznak, például úgy is, hogy a VI. ötéves terv elemzése során a terület- és településfejlesztésről, mint negatív példáról, gondok forrásáról esik szó (*Faluvégi L.* 1983). Napvilágot láttak a közelmúltban olyan jelentős tervezési kézikönyvek, amelyek a területi tervezést még csak nem is említik (*Augusztinovics M.* 1979, *Stark A.* 1981).

A népgazdasági tervezés korszerűsítésének következő lépései — ha közvetve is, de minden bizonnyal — hatni fognak a területi tervezésre is. A követelmények részben tartalmi jellegűek, részben pedig a módszertant érintik.

Az első követelmény, amely felöleli a jövedelemtermelő-képesség fokozását, a munkatermelékenység emelését, a szellemi munka és általában a minőségi tényezők előtérbe kerülését, az intenzív gazdasági fejlődés megalapozása.

A második csoportba a megalapozottság javítása, a módszertani fejlesztés tartozik. Ide sorolhatók azok a tartalmi kérdések is, amelyek egy fejlesztési célhoz kapcsolódó feladatok láncolatához illeszkednek. A modellezés széleskörű alkalmazása, az információellátás javítása, a több változatot tartalmazó scenariók készítése jelenti a szűkebb értelemben vett módszertani fejlesztést.

A harmadik elem a tervezés demokratizmusának fokozása, nevezetesen a népgazdasági tervezés érdekegyeztető mechanizmusának kiszélesítése, társadalmi viták lebonyolítása, a helyi erők fokozott bevonása a tervezésbe. Igen figyelemre méltó követelmény: „Ahhoz, hogy a helyi törekvéseket,

a helyi kezdeményezéseket és lehetőségeket egységes keretben foglalhassuk össze, *nyilvánosabbá kell tenni a tanácsai területi tervezést is*. Ezeknek a terveknek össze kell hangolniuk a helyi lakosság és a helyi intézmények céljait és törekvéseit. De nemcsak egymással kell mindezt összehangolni, hanem a népgazdaság céljaival és lehetőségeivel is.” (Faluvégi L. 1983. p. 423.)

A negyedik követelmény a korlátozó tényezők reális számbavétele. Arról van szó, hogy a feszültségek, a viszonylag alacsony fejlettségi színvonal és a szerkezeti aránytalanságok megszüntetése elsőrendűen fontos, a türelmetlenség azonban inkább károkat okoz, tehát megfontolt lépésekre van szükség. Látni kell azt is, hogy az ideális tervszerűségnek racionális korlátai vannak a vállalati szféra és a nemzetközi együttműködés szempontjait tekintve. „A szocialista tervezésnek az a feladata, hogy mérlegelje a lehetőségeket és korlátokat, kijelölje a követendő irányokat, s megjelölje az elérendő célokat. A korlátok felismerése nem gátolja, hanem segíti az előrehaladást, ezért lehetnek a tervezés céljai mozgósító erejűek, és a nehézségek ellenére ezért bizakodnak ma is a tervezők.” (Uo. p. 425.)

A népgazdasági tervezés pontatlanságairól, hibáiról a szakirodalomban kevés szó esik. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy e problémák nem fontosak. A tervezés előzőekben vázolt átalakulási folyamata, valamint a társadalmi tervezés előtérbe kerülése még élesebben veti fel a tervezhetőség kérdését.

A tervezhetőség elvi kritériumának Kovács G. szerint az tekinthető, hogy az adott kérdések, tématerületek tudatosan irányíthatók-e, tehát megfogalmazhatók-e fejlesztési célok, eszközök. Egy másik fontos kritérium a mérhetőség. „A mérhetőség a tervezhetőségnek azért lényeges kritériuma, mert a tervezési döntések fejlettségi szintekre, struktúrákra, a célokhoz vezető utakra és a célok megvalósításának feltételeire vonatkoznak.” (Kovács G. 1979. p. 41.) A mérési szintek, a pontosság, részletezés feltételei természetesen témakörönként és a terv időhorizontjának függvényében is mások.

A tervezhetőség lényeges eleme, hogy bizonyos állapotok bekövetkezésének milyen a valószínűsége. A területi tervezés továbbfejlesztése szempontjából a tényezőnek nagyon fontos a szerepe, vizsgálatát az eddigiekben viszont elhanyagolták. Úgy gondolom, hogy nem sokkal jobb a népgazdasági tervezés megalapozottsága sem, hiszen nem tárták fel azokat az alsó küszöbértékeket, amelyek alatt a jelenség vagy a folyamat nem felelhet meg a tervezhetőség követelményének, de olyan elemzések sem nagyon ismertek, amelyek azt mutatnák, hogy a különböző tervcélok, hatóténye-

zók, feltételek valószínűségi jellemzői milyenek. Kovács G. idézett munkájának nagy érdeme, hogy e dilemmákat megfogalmazta, és ezáltal a tervezettség egyik lényegi problémájára mutatott rá.

A hosszú távú tervezéssel foglalkozó néhány szakember már több mint egy évtizeddel ezelőtt figyelmeztetett arra, hogy célszerű lenne megkülönböztetni a hosszú távon tervezhető témákat, problémákat azoktól, amelyek tervezésében nagy a bizonytalanság. Az is hosszú idő óta jól ismert, hogy vannak olyan feladatok (például a vízgazdálkodásban), amelyeknek megoldása csak igen nagy időtávlatban lehetséges, tehát tervezésük megkülönböztetése szintén indokolt. (Kovács G. 1975. pp. 232–233.) Felvetődik a kérdés, hogy e felismeréseket vajon miért nem követték megközelítésbeli, módszertani változások. A válaszra természetesen nem tekintem magam kompetensnek, mindössze arra vállalkozom, hogy bepillantást nyújtok e problematika megjelenésére a területi tervezésben. Röviden a helyzet úgy jellemezhető, hogy a területfejlesztési tervezés során a célok, eszközök meghatározásában alig fordítanak gondot az egyes elemek, tényezők különböző viselkedésére, a feladatot egységesen az időtávhoz igazítják. A területrendezési tervezés a műszaki jellegű kérdésekben különbséget tesz a nagyobb vagy rövidebb időhorizontú előirányzatok között. Általában azonban nem valósul meg a kapcsolódások, a közbülső időszakok, illetve a pályák, folyamatok bemutatása.

A területi fejlődés hatásosabb befolyásolása érdekében szükséges *a tervezés ellentmondásainak, hiányainak megszüntetése, az új követelményekhez való igazítása.*

A legfontosabb az, hogy a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatairól hozott 1985. évi országgyűlési határozatban foglaltaknak megfelelő, valóban összehangolt tervezési rendszer és gyakorlat alakuljon ki. Ennek érdekében el kell készíteni a területi tervezés új, egységes szabályozását. Az országgyűlési előterjesztés és határozat szellemében a területi tervezésben is erősíteni kell az integrált szemléletmódot, mérsékelni célszerű a fejlesztés és rendezés elkülönültségét, be kell építeni a környezeti szempontokat. Nyilvánvalóan tervezési konzekvenciák is adódnak abból, hogy az ágazati főhatóságok, tervezőintézetek és más intézmények mind nagyobb intenzitással foglalkoznak a területi összefüggésekkel. Még ennél is nagyobb jelentőségű, hogy a tervezésben megtaláljuk annak módját, miként szerezzünk érvényt a határozat ama pontjának, amely kimondja: a döntések meghozatalánál (beleértve például a gazdasági szabályozókat is) a terület- és településfejlesztés sajátos szempontjait figyelembe kell venni.

A tervezési rendszer korszerűsítésének további indoka, hogy jelentős súlypontváltás következik be a terület- és településfejlesztés döntési rendszerében, részben a központi funkciók mennyiségi csökkenése és átalakulása, de főként a helyi szintek megerősödése (és ezzel a megyei szint gyengülése) tekintetében.

Számottevően eltér az országgyűlési határozat és a korábbi intézkedések fogalomrendszere (például településrendszer – településhálózat, sajátos adottságú térségek, megszűnt a tanácsi terv és a területfejlesztési terv különállása, nem készülnek megyei településhálózat-fejlesztési tervek), ami a formai egységesítés mellett tartalmi változtatásokat is indokol. A prioritások meghatározásának szükségessége, a nyitottabb, rugalmasabb szemléletmód érvényesítése, a tudományos szervek és a lakosság tervezésbe való bevonásának igénye, a fejlesztési eszközök elosztásának új rendje, a tanácsok közötti fokozott együttműködés követelménye, mindmegannyi szempont és indok a tervezési rendszer megújításához.

A területi tervezés jelenlegi rendszere – miközben elkülöníti a fejlesztési és rendezési jellegű terveket, és hangsúlyozza kölcsönös összehangolásuk szükségességét – nem határozza meg, hogy a két tervtípus egymásra hatásának megvalósulásáért mely szerv a felelős, ezt miként kell elérni stb. Ezért a cél jórészt megmarad az óhaj szintjén.

Az érvényes rendszer azt sejteti, hogy a különböző területi egységekre fejlesztési és rendezési tervek készülnek. Gyakorlatilag azonban ebben a vonatkozásban alapvető következetlenségek, ellentmondások tapasztalhatók. Amelyik területi egységre az egyik tervezési tevékenység a legnagyobb súlyt helyezi, ott a másik legfeljebb esetlegesen van jelen: a központi fejlesztési tervezés súlypontja az országos és megyei szinten van, de nem rendelkezünk országos és megyei rendezési tervekkel; a rendezési tervezés a legelterjedtebb a települések esetében, viszont a településfejlesztési koncepciók tartalmi követelményei és a készítés összefüggései tisztázatlanok. A sajátos adottságú térségek fejlesztési terveinek (konceptcióinak stb.) elkészítéséhez ugyancsak nincsenek meg a szükséges iránymutatások; ilyen térségekre – csaknem kivétel nélkül – regionális rendezési tervek készülnek, igaz az utóbbi időben társadalmi-gazdasági tartalmuk egyre gazdagodik, ami viszont nem csekély hatásköri, egyeztetési konfliktus forrása.

A területi tervezés hatásosságát rontják olyan technikai jellegű bizonytalanságok is, amelyeket a korszerű követelményeknek megfelelően kellene felszámolni; meg kellene vizsgálni, hogy milyen esetekben kell több változatot, alternatívát kidolgozni, mihez elegendő koncepció vagy scena-

rió, és mikor szükséges „igazi” tervet készíteni; tisztázásra vár a végállapot, illetve folyamattervezés viszonya, alkalmazási terrénuma; meg kellene határozni a fejlesztési és rendezési tervek (koncepciók, programok) egységes jóváhagyási rendjét, beleértve a társadalmi és szakmai viták és a lakosság részvételének megszervezését. Nem megnyugtató a két tervtípus közötti információáramlás és általában a területi tervezés információs forrásainak, a folyamatos tervezés adatigényének háttere sem.

Amennyiben gyakorlatias megfontolások alapján a külön fejlesztési és külön rendezési tervek létét adottságnak tekintjük, akkor is felmerül néhány érdemi választ váró tartalmi kérdés.

Sürgős feladat a fejlesztési és a tanácsi tervek tartalmi követelményeinek meghatározása. A középtávú és éves tervmethodikák ezeket nem pótolják. Meg kellene szüntetni a hosszú távú koncepciók tartalmi esetlegességét. Szükség van arra is, hogy világos állásfoglalás szülessen a fejlesztési tervek fajtáit, a kidolgozásukért felelős szerveket, továbbá a jóváhagyás, elfogadás rendjét illetően.

A rendezési tervek kettős arculata az, hogy egyrészt a lét, a fejlődés kereteit adják, másrészt az építéshatósági tevékenység alapját jelentik –, illetve az ebből származó ellentmondások felszámolása fontos feladat a ki-egyensúlyozott területi fejlődés szemszögéből. A rendezési tervek korlátozó jellegének csökkentése és ösztönző erejük növelése egyre növekvő jelentőségű feladat. A lassúbb fejlődés, a kevesebb fejlesztési eszköz, a környezeti gondok fokozódása, az érdekütközések erősödő tendenciája, valamint a társadalmi értéktételek időnként gyors változásai miatt a kedvező térbeli rend mind kevésbé érhető el, ha megmarad az elsősorban korlátozó jelleg. (E dilemmák természetesen nemcsak a magyarországi gyakorlatban ismeretek. Ezt jelzi, hogy az ENSZ EGB egy közelmúltban tartott rendezvényén is napirendre került e problémakör.) (N. Brunsson 1983)

A területi tervezés jelenlegi rendszerének káros következménye, hogy pazarlóan bánik a tervezés szellemi kapacitásaival. Ez jelentős részben a fejlesztési és rendezési tervezés elkülönüléséből adódik, és számos részanyag, előzmény, kiinduló helyzet stb. ismételt kidolgozásában ölt testet. A rendezési tervezésre specializált apparátusok elkülönülten működnek, miközben a helyi tanácsok egyre fokozódó – igaz, főként fejlesztési tervezési – igényének kielégítése nehézségekbe ütközik. Kézenfekvőnek tűnik, hogy a változó feladatokhoz, területi súlypontokhoz kell igazítani a tervezők megoszlását, a szellemi kapacitást jobban kell hasznosítani. A legfontosabb a tervezés térbeli eloszlásának átalakítása (a fővárosi és nagyvárosi koncent-

ráció csökkentése), majd a tervezők szakmai összetételének az új igényeknek jobban megfelelő kialakítása. Megoldásra vár az is, hogy a különböző, elsősorban helyi tanácsok, rendelkezzenek megfelelő területi tervezői háttérrel, lehetőleg nem nagy távolságra a helyszíntől.

A fejlesztési és rendezési tervek előzőekben említett felfogásbeli ellentmondásai (válogató-soroló, illetve optimumot kereső) súlyos konzekvenciákkal járnak a jóváhagyás és végrehajtás folyamatában. A valamelyik tervfajtatól eltérő megvalósulás ugyanis termódosítást vagy új terv készítését teszi szükségessé, mivel a rendezési terv hatósági funkciója megkívánja, hogy a tervben mindig a valós helyzet szerepeljen, s összhangban legyen a belátható időszak konkrét előirányzataival stb. Az így viszonylag gyakran ismétlődő tervezés viszont roppant idő- és pénzigényes, és rontja a területi tervek hitelét. A fentiek is arra utalnak, hogy a rendezési és a fejlesztési tervezési szemlélet antagonizmusát csakis a két tervfajta összehangolásával lehet megszüntetni. Egyidejűleg azon is gondolkodni kell, hogy miként lehet egymástól elválasztani a rendezési terv hatósági és fejlesztést megalapozó, „elrendező” funkcióit. Az anyagi és szellemi erőkkal való ésszerű gazdálkodás ezt mindenképp megkívánja.

A területi tervezés rendszeréről, eredményességéről, problémáiról szólva fel kell tenni azt a kérdést is, hogyan minősíthető az elmúlt egy-másfél évtizedben a területi fejlődés tervszerűsége. Anélkül, hogy a tervszerűség sokféleképpen értelmezhető fogalmának magyarázatába bonyolódnánk, két fő értékelési szempont fogalmazható meg: az egyik az objektív folyamatokhoz, a másik a tervekhez való viszony.

Az előző két-három évben különböző szerzők elemzései (*Bartke I.* 1982, *Kovács T.* 1980, *Köszegfalvi Gy.* 1982) főként a makroszint értékelésére irányultak. Készült azonban néhány települési, megyei szintű esettanulmány is (*Vajdovicsné Visy E.* 1981). A tapasztalatok meglehetősen tarka képet mutatnak.

Az ország egészére kidolgozott és közzétett tervek többnyire felismerték a meghatározó erejű folyamatokat, tükrözték az ezekből adódó irányokat, feltételeket. A szűkebb értelemben vett területi tényezőkkel azonban a szükségesnél kevésbé számoltak. Mindenekelőtt a területi fejlődés egyenlőtlen jellegének, a hatótényezők változó intenzitásának nem kellő figyelembe vételét hangsúlyozom. Általános hiba továbbá a természeti adottságok és erőforrások szerepének, valamint az ország különböző területei közötti eltérések, térségi, települési sajátosságok jelentőségének alábecsülése. E problémák kiütköztek például az ötéves tervek területi fejezeteiben.

A területi tervek jellemző problematikája, hogy a kidolgozásuk idején objektívnek tekintett tényezők, folyamatok változásaira késve vagy alig reagáltak, ami részben a késői felismeréssel, a tervek végcélra orientáltságával hozható összefüggésbe.

Ha azt a kérdést vizsgáljuk, hogy milyen volt a területi tervek és folyamatok viszonya, ugyancsak nagyon változatos helyzetről számolhatunk be. Az értékelést jelentősen nehezíti, hogy az előirányzatok jelentős része csak verbálisan fogalmazódott meg. Az ország egészére a legfőbb célok többnyire teljesültek, de például a szellemi élet decentralizációjára vonatkozó előirányzatok nem váltak valóra. Ugyanakkor viszont kialakultak a tervekben nem szereplő, de végül is lényeges kérdésekben megmutatkozó ellentmondások, feszültségek. (Ilyenek például az agglomerációs térségek problémáinak kiéleződése, az elmaradott területek fejlődési gondjai, a falvak differenciált fejlődése, egyes területek környezeti helyzetének romlása stb.)

A tervektől való eltérésekben kritikus elem volt, hogy a hosszú vagy középtávra prognosztizált területi népességszámok a tervezettől különbözően alakultak. Ennek az adott különleges jelentőséget, hogy számos fejlesztési előirányzat alapjául természetszerűen a népesség száma és összetétele szolgált. A területi népességelőrejelzések alapvető megbízhatatlanságára utal, hogy a számítottól eltérő népességszámok által okozott zavar országos, regionális és helyi szinteken egyaránt megmutatkozott. Ismert példa a Balatoni Regionális Terv, itt a „túlteljesítés” okozott zavarokat. A településrendezési tervekben szereplő túlzott népességszámok nem valós fejlesztési igényekhez szolgáltattak alapot. A „tervszerűtlenség” a települések szintjén volt a legnagyobb, ahol a jóváhagyott tervekhez viszonyított eltérések egyértelműen kimutathatók.

A másik általános gond a területek felhasználásával, illetve tartalékolásával kapcsolatos. A gyors ütemű, extenzív fejlődés követelményeinek előrevetítése, majd az alapvető változások azzal jártak, hogy számos célra (tömeges lakásépítés, ipar stb.) az előirányzottakhoz képest jóval lassabb ütemben történt meg a területek igénybevétele, feleslegessé vált építési tialmak maradtak fenn, a településszerkezet változása lelassult. Az igények változásának, a gazdasági feltételek alakulásának nem megfelelő prognosztizálása miatt a területfelhasználás országosan és településenként egyaránt a tervezettől lényegesen eltérő volt.

A különböző tertvtípusok és -fajták megvalósulásának áttekintéséből (Baranya és Bács-Kiskun megye településhálózat-fejlesztési tervéből, Pécs

és Kecskemét város általános rendezési tervéből, az V. ötéves terv megyei területfejlesztési terveiből [Vadovichné Visy E. 1981, 1984]) az elmondotakon túl az a következtetés is levonható, hogy azok az ellátási célok, amelyeknek a megvalósításában számottevő volt a lakosság anyagi részvétele, túlteljesültek (magánérvös lakásépítés, vezetékes vízellátás).

Az elfogadott tervek és a valós folyamatok között a legjelentősebb, visszatérően előforduló eltérések a településeken voltak megfigyelhetők. Ennek fő oka a rendezési tervek és a fejlesztési döntések közötti – már említett – ellentmondás, valamint az volt, hogy a korábbi tendenciákat előrevetítő rendezési tervek előirányzatairól az elmúlt néhány évben bizonyosodott be, hogy többnyire alapos felülvizsgálatra szorulnak.

A területi tervek megvalósulásának problémái számottevően összefüggnek ismereti hiányosságokkal is. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a területi fejlődésre ható „hagyományos” tényezők (természeti adottságok, területi különbségek és sokszínűség stb.) figyelembevétele túlzottan nagyvonalú, hiányos. Másfelől arról van szó, hogy az egyes feltételek alakulása, ezeknek az egészre gyakorolt hatása, tehát a bonyolult területi összefüggésrendszer ismerete alacsony szinten van. Így például nagy kérdőjelek és ennek megfelelően bizonytalanság mutatkozik a népesség térbeli mozgásait vagy helyben maradását kiváltó okok feltárásában. Gond az is, hogy – különösen a nagyobb térségekben – a helyi körülmények, hagyományok, szokások ismerete hiányos. Ez is gyengíti a terveket. Ennek egyik oka bizonyára az, hogy a földrajzból majdnem teljesen száműzték a monográfiát, kevés a ténymegállapító-leíró jellegű forrás.

Az ismereti fogyatékokat fokozza a területi tervezés módszertani elmaradottsága. Egy-két kivételtől eltekintve a tervek primitív, nem kellő kifejező erejű eljárások alkalmazásával készülnek. Nem vitatva a szorzás-osztás fontosságát, megállapítható, hogy a területi tervekben túltengenek a mai kor jellemzőit és a jövő igényeit többnyire megragadni nem képes mutatószámokkal, azok százalékos alakulásával vagy egy főre jutó értékével „alátámasztott” számítások. Nem szükséges külföldről ellenpéldát hozni, a helyzet tarthatatlanságát jól mutatja, ha a népgazdasági és egyes ágazatok tervezésében alkalmazott modellekre vagy a területi kutatásokban szép számmal előforduló matematika-statisztikai eljárásokra utalok. A területi tervek módszertani fegyvertárának gazdagítása nemcsak a tervszerűség, hanem a szavahihetőség javítása miatt, az alternatívák kidolgozása szempontjából is elengedhetetlen. A lehetőségek határait a hazai szakirodalomból ismerjük. A változást minden bizonnyal felülről, a központi terve-

zésnél kell kezdeni, de hasznos lehet egy-egy eljárás kisebb területeken történő kipróbálása is.

A szóba jövő módszereket nem sorolom fel (néhányra történt utalás a II. fejezetben), azt azonban itt is hangsúlyozni kell, hogy a legelőtőbb szükség a kapcsolatok, *összefüggések* feltárását, számszerűsítését elősegítő eljárások minél szélesebbkörű alkalmazására lenne szükség a tervezésben. A másik fő törekvésnek arra kell irányulnia, hogy a különböző *minőségi* elemek, folyamatok elemzését, összevetését képesek legyenek a tervek bemutatni. A követendő utakat jelző példák ugyancsak rendelkezésre állnak.

A módszertan gazdagításáról szólva – elsősorban nem a személyes szakmai kötődés okán, hanem objektív szükségszerűsége miatt – említeni kell mindenfajta térbeliséggel összefüggő tevékenység hagyományos, más-sal nem pótolható eszközét, a térképet. A térképeknek a területi tervezésben való fontosságát minden szakember – azok is, akik nem alkalmazzák – elismeri. Erényeit, sajátos helyzetét több tudományos munkában magam is bemutattam, ezeket, de még összegezésüket sem kívánom megismételni. Álljanak itt inkább olyan sorok, amelyeket egy – nem a területi tervezésben, hanem az irodalomban – profi szerző írt. Ennél lelkesebb, kifejezőbb megfogalmazást úgy sem találnék. „Nem tudom, mit szólna hozzá Lukács György: nekem a térkép a tökéletes realizmus. Minden rajta van, ami lényeges, és semmi, ami lényegtelen, esetleges. Feltétele a legteljesebb pontosság, szabatoság, félreérthetlenség, és félremagyarázhatatlannak kell lennie: *a műfaj nem tűri meg a homályt, a zavart, gőzös irracionalizmust* (kiemelés tőlem – L. L.). A legelegánsabban szűkszavú közlés, bőven hagy a képzeletnek, erősen számít a fantázia. Arányos, gazdaságos, kis helyre sokat sűrít, s noha szenttelen és megvesztegethetetlenül tárgyilagos, szárazsága csupán formai, az élet lüktet tündöklő színeiben, a táj, és benne az emberi mű. A legszilárdabb, kikezddhetetlen igazság, s mivel a változót, mulandót rögzíti, nem fog rajta az idő. Azt szeretném – elérhetetlen cél –, hogy amit írok olyan legyen, mint a térkép.” (*Karinthy F.* 1983. pp. 312–315.) A térképek gazdag elemzési, illusztrációs funkcióit még jobban kiteljesítik azok az új technikák, amelyek segítségével egy-egy lap előállítása időben és pénzben is csak töredéke a korábbiak. (A számítástechnika és egyéb feltételek úgyszintén rendelkezésre állnak.)

Potenciálisan ilyen lehetőséget hordoznak a különböző távérzékelési módszerek is. Ezek felhasználása a településrendezési tervekben (légifelvételek) rendszeresen megtörténik, viszont a nagyobb térségek vagy az ország tervei esetében még csak kísérleti fázisról adhatunk számot. Pedig informá-

cióban oly gazdag és hiteles eszközzé válhatna a tervezésben például az ország 1:1 000 000 méretarányú légifotómontázsa, ami a tervek és folyamatok viszonyát, a több figyelmet érdemlő területeket stb. teljes hűséggel mutatná be. Két-három vagy ötvenként megismételve az értékelés nagyon fontos eszközhöz juthatnánk. (Hadd jegyezzem meg, hogy mintegy két évtizeddel ezelőtt, az akkor alakított Területi Tervezési Intézetben álmodtunk az ország légifotó montázsának kidolgozásáról. Az álom él, talán rövidesen valóra válik. Az űrfelvételek esetében a mai gondok még úgy jelentkeznek, hogy a képek több időpontra vonatkozóan is rendelkezésre állnak, azonban részben a korlátozott felbontó képesség (Landsat), részben az interpretációs kulcsok hiányai hátráltatják a területi tervezési alkalmazást. Másfelől a titokvédelmi szabályok akadályozzák a felhasználás terjedését (Szaljut).

A területi tervezésnek az Országos Tervhivaltól és az ÉVM-től a helyi tanácsokig terjedő rendszere folyamatosan működik és produkálja a terveket. A tervezést végzők és irányítók (tervezők, főhatóságok és tanácsok alkalmazottai) száma összesen mintegy 1400 főre tehető, amiből kb. 800 a tervező. A tervezésre fordított összegek a VI. ötéves terv időszakában meghaladják a 800 millió forintot. Költségvetési forrásból évente mintegy 160 millió forintot költenek területi tervek kidolgoztatására. (Ebből kb. 90% a településrendezési tervek készítését szolgálja.) Ha még ehhez hozzáveszem az irányításban dolgozók munkabérét, akkor (évi 100.000 Ft/fővel számolva) az összeg még további 60 millió forinttal nő.

Tervek tehát nagy számban, jelentős szellemi és anyagi ráfordításokkal készülnek. Ma már minden városnak és kiemelt üdülőterülettel rendelkező településnek vannak új vagy korszerűsített rendezési tervei, és folytatódik például az üdülőkörzetek terveinek kidolgozása. Vagy például 1986-ban fogadta el a Minisztertanács az üdülés- és az idegenforgalom hosszú távú területrendezési és településfejlesztési koncepcióját. Ha ehhez hozzávesszük még a megyei hosszú távú terület- és településfejlesztési koncepciókat, a VII. ötéves tervezőmunka során kidolgozott terveket, akkor a tervekkel való ellátottságot illetően formailag alapvetően kedvező, megnyugtató képet kaphatunk.

A területi fejlődés által felvetett kérdéseket, ha lehet azt mondani, az igényeket véve szemügyre azonban már korántsem lehetünk elégedettek. A legnagyobb gond az, hogy a területi fejlődés szempontjából különösen kritikus, ún. sajátos adottságú térségek egy nagyon fontos részére, az elmaradott, aprófalvas, kedvezőtlen adottságú területekre nem vagy alig rendel-

kezünk tervekkel. (Az ellentmondás még szembetűnőbb, ha azt vesszük, hogy az agglomerációk vagy üdülőkörzetek terveinek kidolgozása állandóan napirenden van.) További hiány mutatkozik az együttműködés javítását is segíteni képes, nagyobb térségekre, tájegységekre vonatkozó tervekben. Ezek készítését sürgősen meg kellene kezdeni, mert nélkülük az átfogó feladatok megvalósítása és a koordináció kerül veszélybe. Hasonló megfontolásból, valamint a társadalmi-gazdasági és műszaki-ökológiai aspektusok teljesebb összehangolása miatt is egyre nagyobb szükség mutatkozik az ország egész területére vonatkozó területrendezési irányelvek kidolgozására, közvételére és integrált felfogású országos koncepció készítésére.

Tovább alig halasztható intézkedésekre van szükség olyan koncepciók (nem tervek) összeállításának iniciálásában, amelyek a területi fejlődés egy-egy kulcskérdésének, illetve térségének feldolgozására, a kapcsolódó döntések befolyásolására lennének hivatottak. Abban is megoldást hozó lépésre van szükség, hogy a települések rendezési tervéhez alapul szolgáló fejlesztési koncepciók megfelelő tartalommal és időben rendelkezésre álljanak.

A javaslatok megvalósítása nem a tervezési kapacitások bővítését, hanem a változó igényekhez igazodó átstrukturálását teszi szükségessé. Véleményem szerint a hivatalosan elfogadott, „merev” tervek számának a csökkentése és tartalmi egyszerűsítése (elsősorban a települési szinteken) indokolt, ugyanakkor fokozódik az igény olyan lazább, koncepciószerű dokumentumok kidolgozása iránt, amelyek rugalmasak, a változásokhoz alkalmazkodni képesek.

Az utóbbi évek fejlődésének fontos tapasztalata — amelyből a népgazdasági tervezés már levonta a szükséges következtetéseket —, hogy gyorsan változó világunkban a tervezést *folyamatossá* kell tenni. Ezt sürgeti egyébként a gazdasági racionalitás is, mivel egy-egy rendezési terv újrakészítése az előzmények, a történelem, a geológiai adottságok stb. ismételt megfogalmazását, leírását is jelenti. A folyamatos tervezéshez tartozik a hosszú és középtávú fejlesztési elgondolások és tervek, az ötéves és éves tervek rendszeres szembesítése mellett az is, hogy a megyei terveken kívül a legfontosabb vagy legkritikusabb helyzetű települések terveit és döntéseit a központi szervek ismerjék. Az oda- és visszacsatolások rendszerét tehát meg kell teremteni, és biztosítani kell folyamatos működésüket. A területrendezési tervek esetében legfontosabb a karbantartás megoldása, az elavulás minél hosszabb időre történő kitolása.

Ahhoz, hogy a területi tervezési rendszer egészét jellemezze a folya-

matosság, alapvető követelmény a fejlesztési és rendezési tervek közötti állandó kommunikáció. A területi folyamatok bonyolultabbá és változókönyebbá válása, az ezekre vonatkozó ismeretek mélyülése, a politika új követelményei, valamint az irányítási rendszer változásának iránya arra utal, hogy a területi tervezésben a nyitott, rugalmas, integrált szemléletű koncepciók, a megalapozott alternatívák készítésére kell a hangsúlyt helyezni. Ugyanakkor a hagyományos értelemben vett merev tervek számának és kidolgozásuk gyakoriságának csökkentése is lényeges irány.

4. A korlátok

A területi fejlődésre vonatkozó ismeretek gyarapodásából, a tervezés eszközeinek tökéletesedéséből kiindulva hajlamosak vagyunk arra, hogy néha túlbecsüljük a tervezés lehetőségeit. Ilyen irányba hat az a törekvés is, hogy minél több dologra kiterjedően, minél teljesebben tervezzünk.

„Az emberi-társadalmi tevékenység idődimenziói minden esetben térdimenziókkal fonódnak össze, az adott társadalom tér- és időképét nem külön-külön kell tételeznünk, mint megfelelő tér- és időbeni társadalmi struktúrát, hanem mint egyetlen egységes tér- és időképet, azaz társadalom-tér-időstruktúrát.” (*Ágh A.* 1973. p. 78.) A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ennek — az egyébként elvileg helyes — követelménynek alig-ha vagyunk képesek eleget tenni. Nem látszik célravezetőnek az sem, hogy egyre több, részletesebb terv készítésével kívánjuk megoldani a területi fejlődés befolyásolását, mivel szétforgácsolja, állandó felkészülésre készíti, pazarolja a szellemi energiákat, a minőségi színvonal csökkenésére vezet.

A racionális tervezési felfogás megteremtése szemszögéből alapvető fontosságúnak tekintem, hogy a lehető legjobban megismerjük a területi tervezés valós mozgásterét, mindenekelőtt korlátait. A lehetőségek, a korszerűsítés irányainak feltárása mellett ez az alapja annak, hogy a területi tervezés egyre jobban megfelelhessen a társadalmi-gazdasági fejlődés és az irányítás igényeinek. Ezzel kapcsolatban túl kell tenni magunkat azon az előítéleten, rossz beidegződésen, hogy nem szeretünk beszélni tevékenységünknek korlátairól. Pedig az éppen nem a gyengeséget tükrözi, hanem a körültekintő felkészültséget bizonyítja.

Az első fejezetben rámutattunk arra, hogy a területi fejlődés egyes tényezőire vonatkozó ismereteink mélysége és megbízhatósága különböző. Kézenfekvő és a lényegét érintő kérdés adódik tehát: miért természetes,

hogy az egyiket vagy másikat egyformán lehet tervezni? A tervezhetőségnek alapfeltétele a tervezendő jelenségre vonatkozó ismeretek pontossága, és mivel ebben jelentős eltérések vannak, a különböző tényezők azonos tervezhetőségének feltételezése: illúzió. Bizonyítottuk az előzőekben azt is, hogy az egyes tényezők alakíthatósága, viselkedése objektíve eltérő, következőképpen befolyásolhatóságuk is különböző.

A területi tervezés korlátai egyrészt a területi fejlődés sajátosságaival függenek össze, ezek objektív korlátoknak tekintendők, másrészt a területi politikával, a tervezés technikájával kapcsolatosak, amelyeket szubjektív korlátoknak nevezhetünk. Kézenfekvő, hogy különbözőek az egyik vagy másik kategóriába tartozó korlátok változtatási esélyei, a lényeg azonban az, hogy a tervezés a korlátok tudatában folyjék. Ezzel önmagában elérhető a célok helyesebb kitűzése, a várakozások reális szintre csökkentése. Meg kell még jegyezni, hogy a korlátok csoportokba sorolása a többszöri átgondolás ellenére is helyenként vitatható, egyes részek talán a másik csoportba kíváncznak. Remélem, hogy e bizonytalanság nem hátráltatja a tudatosulást.

A területi tervezés *objektív korlátai* a következők:

- A területi fejlődés tényezőinek egyenlőtlen térbeli eloszlása, a tényezők jelenlétének, hatásainak különböző kombinációja és ezek következményei a tervezés kemény – és nehezen felismerhető – korlátját képezik.

- A természeti tényezőknek a területi fejlettségi szintre és a fejlődés menetére gyakorolt befolyása erős, és a tudatos beavatkozás hatására is csak lassan változik. A tervezésben további nehézséget okoz az, hogy a természeti tényezők hatásai sokszor áttételesen jelentkeznek. A könnyebben felismerhető közvetlen korlátok áthidalása a koncepciókra nagy hatással van, mind a kitűzhető célokat, mind az anyagi konzekvenciákat illetően. A korlátozó jelleget erősíti az is, hogy akár az egyes elemeket, akár a természeti tényezők összességét tekintjük, nagyon nehéz a fejlődésre gyakorolt hatások számszerű kimutatása. Ezt még tetézik azok a hatásváltozások, amelyek egyrészt azáltal következnek be, hogy a fejlődés során a társadalomnak az egyes természeti tényezőkre való reagálása, illetve reagálási lehetőségei módosulnak, másrészt pedig a természeti folyamatok időbeli ingadozásaival függenek össze.

- Az előzőleg említetteknel jóval kevésbé ismert korlát a fejlődés ciklikusságából fakad. Általános tapasztalat, hogy a területi tervezés alig – pontosabban csak a már megjelent anyagi szűkösség észlelésével –

számol a gazdasági ciklusokkal. Pedig a ciklusok felívelő szakaszaiban élénkíthetik a területi fejlődést, ugyanúgy leszálló águk felerősítheti a területi válságok hatásait. A területi tervezés szinte teljesen elhanyagolja a területi fejlődési ciklusokat, következésképpen a célok és eszközök, a prioritások és fejlesztési ütemek meghatározásakor sincs figyelemmel azokra. Bizonyos előrelépést jelent az, hogy a lassú gazdasági növekedésnek a területi fejlődésre gyakorolt korlátozó hatása az utóbbi időben kézzelfoghatóvá vált, és módosítja a tervezési magatartást az is, hogy a területi válságok és a különösen nagy ellátási hiányok gondjai az egyébként is leszálló ág miatt a megszokottnál sokszorta élesebben jelentkeznek, és szinte megoldhatatlan feladatot jelentenek. Ha a területi tervezés figyelemmel kíván lenni a különböző tartalmú és időbeli lefolyású ciklusokra, ahhoz jóval megalapozottabb tervezés előtti elemző munkára, tudományos megalapozottságra, folyamatos tájékoztatást nyújtó információrendszerre van szükség.

– A területi tervezés lehetőségeit erőteljesen behatárolja az adott időpontban létező területi struktúra. A népesség, a termelés, az infrastruktúra, a települések térbeli eloszlását adottságnak kell tekinteni a tervezés szemszögéből, hasonlóan a terület nagyságához, természeti viszonyaihoz. A struktúra egyesíti magában a természeti, társadalmi, gazdasági elemeket, ezért viselkedését nagyon összetett folyamatok, törvények jellemzik. Változtatása meglehetősen nehéz, az oda-vissza és tova-újrúzó hatások miatt roppant felelősségteljes.

A területi tervezés akkor, amikor beavatkozik a makro vagy mikro területi struktúrába, a megismerés korlátozott lehetőségei miatt általában nincs olyan összefüggések birtokában, amelyek harmonikus változást eredményeznének. A területi struktúra alapvető jellegzetessége a merevség, a gyenge változási hajlam, e tulajdonságok a természeti és a műszaki tényezők erős hatásának következményei.

– A területi fejlődésre és tervezésre irányuló emberi tevékenység nyomán létrejövő hatások között sajátos helyet foglal el a műszaki tényezők befolyása. A sajátosság lényege, hogy a létesítmények (épület, infrastruktúra) élettartama, a területi fejlődésre gyakorolt hatása – noha emberi munka eredményei – jóval hosszabb, mint a társadalmi vagy gazdasági tényezőké. Ebből az is következik, hogy a területi struktúra merevségének egyik fő oka a műszaki elemek állandósága. A létesítmények több célra való hasznosítási lehetőségei, valamint a már meglévő helyen való felújítás vonzó hatása, a még igénybe nem vett területhez

képest kedvezőbb megoldási módjai nagy térbeli állandóságot eredményeznek. Hasonló következménnyel jár a különböző létesítmények egymáshoz kapcsolódási lehetősége és ennek előnye.

— A területi fejlődés viszonylagos lassúsága, a változások megfigyelésének nehézségei, a területi struktúra állandósága elsősorban azzal korlátozza a tervezést, hogy hosszabb távra szóló, bonyolult összefüggések előrejelzését teszi szükségessé. Ezek a körülmények azzal is járnak, hogy a területi tervek előirányzatai többnyire csak hosszabb időtávra jelölhetők meg, az intézkedések hatásai több év eltelte után figyelhetők meg.

— Ehhez kapcsolódik az a korlát, amelyet legmegfelelőbben talán időbeli aszinkronitásnak nevezhetünk, és legalább három gondolatkört foglal magába. Az első és talán legfontosabb az, hogy a teendők felismerése, meghatározása és a tényleges beavatkozás között szükségszerűen viszonylag hosszú idő telik el. Ez alatt az idő alatt azonban a jelenségek maguk is módosulnak, egyéb teendők elvégzése is szükségessé válhat, illetve az eredeti elhatározás felesleges vagy az újabb viszonyok tükrében káros lehet. Ez a korlát az egyéb tervezési tevékenységhez képest azért keményebb, mert a területi fejlődés lassúbb és lassabban reagál. Az aszinkronitási korlát másik tényezője, hogy a kisebb és nagyobb részdöntések, nem területi elhatározások együttes hatásainak értékelése csak bizonyos idő eltelte után lehetséges. Így — mivel a területi tervek többnyire végcélokat foglalnak magukba, és az odavezető utak kidolgozottsága csak vázlatos — gyakran előfordulhat, hogy az értékelés az eredeti célokhoz képest jelentősen vagy alapvetően eltérő folyamatokat, jelenségeket konstatál. Túl nagy a véletlen szerepe abban, hogy az eltérések kedvezőek vagy netán hátrányosak. Ez utóbbi esetben azonban a korrekcióra megint csak időbeli késéssel kerülhet sor. Végül, a harmadik tényező azzal kapcsolatos, hogy a társadalmi igények, preferenciák változása folyamatos, ami bizonyos ideig lehetővé teszi a területi fejlődéssel, még inkább a struktúrával való összehangolást. Szükségszerűen bekövetkezik azonban olyan küszöb, amikor konfliktus áll elő, és a területi tervezésnek új pályát kell találnia ahhoz, hogy közelítsen a megváltozott igényekhez (aprófalú, lakótelep, városrekonstrukció stb.). Az új pálya kialakításának nehézségei mellett az is időbeli problémához vezet, amíg az új pályára álláshoz szükséges anyagi eszközök megteremthetők, valamint az egyéb szabályozások, ösztönzések bevezethetők.

— A területi fejlődés befolyásolásával összefüggésben sajátos intenzitással és bonyolultsággal jelenik meg az a problematika, amely általában

a tudomány és a gyakorlat között fennáll. A társadalmi folyamatok irányításának igényeit a tudomány sokszor csak részlegesen és későn képes kielégíteni. Tulajdonképpen kettős ellentmondásról van szó: az egyik a tudomány és a politika, a másik a tudomány és a döntések között húzódik. Nem állnak megfelelő időben rendelkezésre tudományos tézisek és válaszok a politika számára fontos kérdésekre. Nincsenek feltárva a különböző elhatározások, fejlődési pályák lehetséges és várható következményei. Mindez azt vonja maga után, hogy a területi fejlődés irányítási „kísérletei” nem „laboratóriumi”, hanem valós közegben mennek végbe. Az ellentmondás megszüntetése nem látszik valószínűnek, reálisnak, legfeljebb szélességének csökkentése várható. A kísérletek veszélyeit azonban mindenképpen mérsékelni kell.

A területi tervezés *szubjektív korlátai* az alábbiak:

— A területi fejlődés általános menetének, törvényszerűségeinek, különösen pedig az adott területre és időszakra vonatkozó sajátosságoknak a korlátozott ismerete a hatásos befolyásolás gyakori és alapvető korlátja. Ez sokszor összefügg a tudomány és a gyakorlat közötti szakadékkal, számos esetben azonban a tervezői felkészültség hiányosságainak következménye. E tényező különösen fontossá válik akkor, amikor jelentős tendenciaváltozások, hirtelen, illetve korábban nem várt módosulások következnek be akár az általános, akár a tér- vagy időspecifikus folyamatokban. Még gyakoribb veszélyforrás a fejlődésre ható tényezők jelentőségének, befolyásának változása. E gondok nagymértékben kapcsolatosak a jelenségek területi fejlődésben való általánosítási nehézségeivel, amelyek az összetettségből, illetve az esetleges egymást semlegesítő hatásokból adódnak.

— A területi politika hibái, illetve gyengeségei jelentős negatív hatást gyakorolhatnak a tervezésre. Leggyakrabban az fordul elő, hogy a kijelölt célok túl gyorsan elavulnak, vagy azért, mert viszonylag rövid időn belül elérték azokat vagy azért, mert az egyéb feltételek a prognosztizáltnál gyakrabban és más irányokban változnak. Az sem zárható ki, hogy egyes célokról tarthatatlanságuk, helytelenségük bizonyosodik be. Kevésbé látványosak, és ezért nehezebben felismerhetők azok a problémák, amelyek a belső konzisztencia hiányosságaival függnek össze. Előfordulhat ez az egyes irányok, célok között vagy a célok és eszközök viszonylatában is. E gondolatkörbe tartozik a területi és más politikák vagy a politika és a területi politika törekvéseinek diszharmóniája, amely szinte észrevétlenül lehetetleníti az eredeti koncepció megvalósu-

lását. A területi fejlődés elemzésében ezekkel az ellentmondásokkal csak ritkán foglalkoznak, felismerésük elmaradása álokok „felfedezéséhez” vezet.

– A legtöbb és legnagyobb gond forrása az, ha a területi politika és a területi tervek tartalmilag és lényegileg különböznek egymástól. E szakadék hasonló ahhoz, amit a tudomány és a gyakorlat kapcsolatában is megfigyelhetünk. Forrása azonban természetesen más. A terv azért tér el a politikától – feltételezve, hogy a politika önmagában helyes –, mert a rendelkezésre álló erőforrások nem elegendőek, más prioritások kijelölése indokolt, a feltételek hirtelen megváltoznak. A jó megoldás az lenne, ha visszacsatolás útján a politika változtatandó elemeit valóban módosítanák. Ha ez nem történik meg, akkor a politika egyéb elemei is elvesztik tekintélyüket, mert kiütközik a politika és a gyakorlat ellentmondása. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a politika gyakori változtatgatása nem lehetséges. Mégis úgy tűnik, hogy a szükséges korrekció valamilyen formában célszerűbb, mint a halogatás.

– Az előbbi dilemmák másik, gyakori megjelenési formája az, hogy a konkrét döntések eltérnek a politika szándékaitól, a terv céljaitól. A szubjektivizmus vagy még inkább a voluntarizmus következményei a területi fejlődésre nézve rendkívül súlyosak, feltárásuk azonban – éppen a bonyolultság, az időbeli késés miatt – sokkal nehezebb, mint például a gazdaságban. A szubjektív döntés kárai többnyire nem számszerűsíthetők, és akkor kerülnek napvilágra, amikor már mások a körülmények és a személyek is. A vázolt problematika másik összetevője az ágazati irányítás különállásával, autonóm erejével kapcsolatos. Ez egyes esetekben odavezet, hogy az eredetileg koordinált célkitűzés az ágazati érdek egyoldalú érvényesítésévé torzul, a területi érdek háttérbe szorul. A pillanatnyi előnyből, elért eredményből származó hátrány, illetve kár később jelentkezik.

– Az ugyanazon célpontra (településre, területre) vonatkozó irányítás megosztottsága, a társadalmi-gazdasági (fejlesztési) és a műszaki-ökológiai (rendezési) szemlélet, törekvések elkülönülése rontja a fejlesztési akciók hatását. A különböző aspektusok tartalmi, sorrendi ellentmondásai az állásfoglalások kialakulásának elhúzóódásához, sok kompromisszumos döntéshez vezetnek. Az intézményi struktúra szétagoltsága azt eredményezi, hogy a területi fejlődésért felelős szervek erői gyengülnek az ágazatokkal szemben. A területi fejlődés befolyásolása és a területi irányítás külső megítélése szempontjából is kedvezőtlen, hogy –

részben az irányítás megosztottságából következően — lényegileg hasonló témákhoz különböző területi egységek kötődnek (pl. vonzáskörzet, településcsoport). Hasonló a helyzet a gazdasági, jogi, műszaki, területi szabályozók, szabályozások tekintetében, amelyeknek a konzisztenciája szintén nem teljes. —

— Minden fajta — így a területi — tervezés hatásosságának fontos feltétele a végrehajtás, a megvalósulás ellenőrzése. Ennek gyakori gyengéi a késői visszacsatolások, a tervek egy részének túlzott merevsége ugyan-csak a tervezés egyik jelentős korlátjának számít. Az erre vonatkozó fel-fogások, módszerek korszerűsítése a befolyásolás javításának előfeltétele. Ide kapcsolódik az információs háttér tartalmi elavultsága, lassú és nem folyamatos működése is.

— A területi tervezés szemszögéből a demokratizmus kiszélesedése, a lakosság mind gyakoribb bevonása a döntésekbe azt jelenti, hogy valamennyi fázis, de különösen a koncepcionális munkaszakasz hosszabbá válik. Nehezíti a helyzetet, hogy mind a szöveges leírásnak, mind az ábráknak nagyon világosnak, jól érthetőnek kell lenniük. Számítani kell arra is, hogy olyan kérdésekre kell választ adni, amelyek a szakmai egyeztetések során fel sem merülnek. Egyre kevésbé lesz elkerülhető az alternatívákban való gondolkodás és tervezés. Mindezek számottevően megnyújtják a tervezés időtartamát, tehát a korábbinál céltudatosabb előretekinzésre, szervezésre van szükség.

Az elmondottak is tükrözik, hogy a területi fejlődés tervezhetősége időben változik, ahhoz hasonlóan, ahogy a jövő megismerhetőségének korlátai is változnak. A tervezés lehetőségeinek módosulása egyrészt az ismeretek mennyiségének, pontosságának, másrészt az egyes objektív korlátok keménységének változásával függ össze. A szubjektív korlátokat pedig nemcsak mérsékelni lehet, hanem meg is lehet szüntetni. Természetes, hogy a változás számos erő játékának eredményeként keletkező új állapot, amelyben a kedvező vagy hátrányos mozgások más és más struktúrát hozhatnak létre.

5. Javaslat a tervezési rendszer továbbfejlesztésére

A fejezet előző részeiben elmondottak — mind a kritikák, mind a javaslatok — azt szolgálták, hogy a területi tervek (beleértve az oly okos fejlesztési, a nagyon szép rendezési terveket vagy az óhaj megvalósulása esetén az integrált terveket) harmonikus, a társadalom elégedettségére szolgáló

területi fejlődést eredményezzenek. Azt is szeretnénk elérni, hogy ne ismétlődhessenek meg olyan esetek, amikor az igényes, szép tervek ellenére torz területi struktúrák, válságócok keletkeznek. Nem engedhetjük meg azt sem — és ez már nemcsak a tervezés, hanem az irányítás egészének felelőssége —, hogy egyik oldalon álljanak a tervek, a másikon pedig a „maguk útját” járják a folyamatok. El kell kerülnünk, hogy *Kornai J.* karikatúrája a gazdasági szabályozás és a reálfolyamatok viszonyáról esetleg találó legyen a területi fejlődés irányítására is. „Az a vízió alakult ki bennem, mint ha előbb egy gyár modern diszpécsertermébe léptem volna be, benne a különböző szabályozók: gombok, kapcsolók százzai, műszerek és villogó jelzőlámpák. Ott sűrögnek-forognak a diszpécserok: hol ezt a gombot nyomják be, hol azt a kart forgatják el. Utána pedig átmegyek az üzembe: lám, talicskával tolják az anyagot, a művezető rekedtre ordítja magát. Igaz, folyik a termelés — de függetlenül attól, hogy az impozáns diszpécserteremben mikor melyik gombot nyomogatják. Nem csoda, hiszen nincs is összekapcsolva a vezetékhálózattal a diszpécserterem és a műhely ...” (*Kornai J.* 1982. p. 9.)

A tervek és a valóság között szorosabb kapcsolat megteremtéséhez, a területi tervezés megújításához korszerű szemléletű és tartalmú tervezési rendszer bevezetésére van szükség.

A területi tervezés mai problémáiban szemléleti, felfogásbeli gondok is közrejátszanak.

Az egyik ilyen kérdéskör a folyamattervezés. Ennek fontosságát és a végállapot-tervezéssel szembeni elsődlegességét a népgazdasági tervezés elmélete már régen felismerte (ennél sokkal kevésbé alkalmazza). *Hoch R.* meggyőzően érvel a folyamatok primátusa mellett, sok esetben úgy, hogy ez közvetlen tanulságokkal szolgál a területi tervezés számára is. Így ropant fontos annak hangsúlyozása és a területi tervezésben való érvényesítése, hogy egy adott időszakon belül egyes folyamatok felgyorsulnak, mások lelassulnak, a folyamatoknak fordulópontjai, sajátos ciklusai lehetnek. Az igények összetételének, a társadalmi preferenciáknak a változásai ugyancsak a folyamatszemplélet előtérbe helyezését sürgetik. Hasonló következtetés adódik akkor is, ha egy másik nézőpontból, a prioritások oldaláról indulunk ki. A mi viszonyaink között, amelyeket sokoldalúan jellemez a hiány, különösen fontos az időpreferenciák meghatározása, az, hogy mely folyamatoknak szükséges az egész időszakban vagy annak valamely részében prioritást adni. Az is a folyamatokban való gondolkodás mellett szól, hogy a különböző tervezendő jelentések időbelisége eltérő jellegű:

egyeseknél a pontos egymásutániség, másoknál viszont az egyidejűség biztosítása a fő követelmény. Ennek konzekvenciáit természetesen érvényesíteni kell a döntések meghozatalában. Tanulságos a szerző megállapítása, miszerint „... a szakaszolás nem helyettesíti a folyamattervezést ... a folyamatok, a folyamatokat leíró görbék alakulása, kritikus pontjai, a sebességváltozások, az inflexiók pontok, a minőség változások stb. általában nem igazodnak az ötéves tervperiódusokhoz.” (*Hoch R.* 1979. p. 1170.) E megállapítás figyelembevétele különösen a népgazdasági területi tervezésben fontos, mivel gyakran vélekedünk úgy, mintha az ötéves terv vagy tervek a területi fejlődés határkövei lennének, holott többnyire csak mesterséges szakaszolásról van szó.

A másik szemléleti jellegű témakör az alkalmazandó területi egységekhez kapcsolódik. A területi tervezés legmegfelelőbb területi egységeinek elhatárolásával, kiválasztásával foglalkozó hazai és külföldi szakirodalom igen terjedelmes. Ebben a meghatározó szerepet a gazdasági geográfusok munkái töltötték és töltik be napjainkban is. Az 50-es évek rajonizálási, közigazgatási átszervezési javaslataitól kezdve a regionális tervezésben kialakított közép- (és alsó-) fokú körzetrendszeren át a napjainkban újraéledő körzetvitáig terjedő kutatások tartoznak ide. (*Markos Gy.* 1955, 1956, *Kőszegi L.* 1964, *Krajko Gy.* 1983, *Perczel K.*—*Gerle Gy.* 1966, *Tomcsányi M.*—*Bihaly T.* 1968, *Bartke I.* 1985b stb.)

A korábbi évtizedekben a területi tervezésben is alkalmazható körzetek kialakítására irányuló nagy volumenű munkák viszonylag csekély eredményeket hoztak. A gazdasági körzetek, rajonok tekintetében nem jött létre konszenzus, az alsó- és középfokú körzetek alkalmazása pedig korlátozott maradt. A területi tervezésben leggyakrabban használt egységek valójában mindig is a közigazgatási egységek voltak. Természetesen nem azért, mintha akár az elemi, akár az összetettebb szintek (település, illetve megye) társadalmi vagy gazdasági tekintetében egységnek számíthatának. (Jól ismert, hogy mennyire nem egyezik a település közigazgatási és földrajzi fogalma, kiterjedése stb.)

Az is köztudomású, hogy: „Hosszú ideje problematikus a megyerendszer helye a magyar közigazgatásban. Többször megkérdőjelezték modern jellegét, célszerűségét.” (*Kulcsár K.* 1980. p. 432.) Számtalan gyakorlati példája van annak, hogy a megyék túlzott autonómiája, ereje és elkülönülése milyen sok esetben nehezítette (persze sokszor segítette is) a területi célok, a jobb koordináció megvalósulását. A tudományos vizsgálatok rámutattak arra, hogy néhány megye létét még szűkebben vett igazgatási

szempontok sem indokolják, és sokaknak az a véleménye — én szintén közeim tartozom —, hogy kevesebb számú megyével is megoldható lenne a közigazgatás. Nyilván ezzel is összefüggött a 70-es évek elején kialakított tervezési-gazdasági körzetek határainak megállapítása (és természetesen azal, hogy a tudomány képviselői szerteágazó javaslatok vitája során nem tudtak megegyezésre jutni más határokat illetően), és nem kizárt, hogy a rendszer hosszabb távon kedvező hatást gyakorolt volna a megyerendszer átalakítására. Ez azonban ma nincs napirenden. A kétszintű közigazgatási rendszer megvalósítása felé a közelmúltban tett lépések sem érintették a megyehatárokat. A vonzáskörzetek létrehozása nagyon kedvező a területi tervezés alsószintű egységeinek korszerűbb elhatárolása szempontjából is. (A határoknak a valós vonzásokhoz való igazítására az elvi lehetőség fennáll.)

Mindezekre figyelemmel az a véleményem, hogy a konkrét elhatárolásokat tartalmazó területi tervek kidolgozásának legjobban a közigazgatási egységek felelnek meg. Az olyan koncepciók, tervek, amelyek ugyan tudományosan megalapozott, jól elhatárolt körzetekre, tájakra készülnek, nem rendelkezvén végrehajtási eszközökkel és hatalommal, főként orientálásra, szemléletformálásra, döntéshozókészítésre alkalmasak. Persze e megállapítás alól szintén van kivétel, a kiemelt üdülőkörzetek tervei esetenként több megye területéből fednek le részeket.

Úgy gondolom tehát, hogy területi programokat, koncepciókat, a fő feladat tartalmához illeszkedően — természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki szempontok szerint — elhatárolt tájakra, térségekre kell kidolgozni. A területi tervek többségét viszont közigazgatási egységenként szükséges elkészíteni, elfogadni és végrehajtani. Ebből is következik, hogy továbbra is fontosak maradnak a területi tervezési koordinációs feladatok, sőt a várható fejlődésből ezek erősödő igényére, terjedelmének kibővülésére kell számítani.

Végül a harmadik szemléleti kérdés a területrendezési tervekhez kapcsolódik. Az eddigiekben már többször szó esett a területrendezési tervek funkcióiról, a korlátozó jelleg csökkentésének, a területi fejlődés befolyásolásában betöltött szerepük erősítésének szükségességéről. Ebben a tekintetben is indokolt az alapvető szemléleti változás.

A területrendezési — különösen a településrendezési — tervekben foglalt elhatárolások, döntések mennyiségét illetően a vélemények szélsőségesen polarizálódnak. A szakemberek egy kisebb része, a tanácsai szakigazgatásban tevékenykedők nagy hányada és a lakosság döntő többsége úgy véli,

hogy a rendezési tervek túl sok megkööttséget tartalmaznak, túl merevek. Én is osztom ezt a véleményt. Ellenvetésem alapja a konkrét folyamatokat elemezve az, hogy az eddigi „szigorú” gyakorlat mellett (amelynek alapelvei melleleg több mint fél évszázadosak) számos, nagyon súlyos területrendezési és -felhasználási anomália keletkezett (a budai hegyvidék, a Balaton-parti települések beépítése vagy az alföldi kisvárosok középmagas épületeinek elhelyezése stb.). Ennél kirívóbb állapotok akkor sem alakultak volna ki, ha kevesebb és kevésbé cizellált tervvel rendelkezünk.

Meggyőződése, hogy a településrendezési tervek jól illeszkednek a túlszabályozás általános gyakorlatába. Ahogyan sok esetben a gazdasági szabályozók tulajdonképpen az érdemi központi irányítás pótlékai, ugyanúgy az államigazgatásban a rendeletek, utasítások, irányelvek garmadájaival, mindezek folytonos módosítgatásával helyettesítjük az akarat vagy az érdekek érvényesítésének más útjait. E gondolatokat kitűnően fejezi ki *Mónus L.* tanulmánya, amelynek alcíme: „Gondolatok a túlszabályozásról”, mottója pedig: „Hol sok a törvény, ott sok az örvény”. Így fogalmaz: „Minde-nkelőtt tisztázzuk, hogy egyáltalán mit értünk túlszabályozáson? Nagy általánosságban azt, hogy viszonylag sok a jogszabály és ezek túlzottan is részletekbe menően tartalmaznak rendelkezéseket, előírásokat. Ennek alapvető oka, hogy minden problémát és minden magatartást jogszabállyal akarunk rendezni. A túlszabályozáshoz tartozik még — ami nagyrészt az előbbiek-ből ered — a jogszabályok állandó változtatása, módosítása. Lényegében mindez azt eredményezi, hogy a legaprólékosabban, központilag írjuk elő a közületi szervezetnek, az állampolgároknak, hogy mikor, mit és hogyan tegyenek vagy ne tegyenek, miközben egyre arra ösztönözzük őket, hogy önállóan cselekedjenek, vállaljanak kockázatot, éljenek önállóságukkal stb. A túlszabályozás mindenekelőtt azért veszélyes jelenség, mivel akadályává válhat társadalmi fejlődésünknek, a szocialista demokratizmus kibontakozásának ... Tehát az a véleményem, hogy a túlszabályozás a hatalom gyakorlásának egyfajta leegyszerűsített módszere.” (*Mónus L.* 1982. pp. 710–711.)

A regionális és a településrendezési gyakorlat is bizonyítja, hogy az intézkedés vagy terv megszületését követően sokszor nem a végrehajtás (annak segítése, ellenőrzése), hanem az újabb és újabb szabályok, korlátok kidolgozása kerül előtérbe.

A területi — különösen a területrendezési — tervezés korszerűsítésekor ezeket az intelmeket is hasznosítani kell.

A területi tervezés továbbfejlesztése során természetesen elengedhe-

tetlen a *tartalmi korszerűsítés*. Ebben érvényt kell szerezni az előző részekben foglaltaknak, kissé konkrétabban pedig annak, hogy a területi tervezés:

- legyen alkalmas a terület- és településfejlesztés hosszú távú feladataiban meghatározott célok – azaz a területi politika – érvényesítésére,
- erősítse kapcsolatait a társadalmi-gazdasági tervezéssel,
- csökkentse minimálisra a tervezés korlátainak hatásait,
- legyen figyelemmel azokra a különbségekre, amelyek a területi fejlődés tényezőinek befolyásolhatóságában fennállnak,
- nyújtson lehetőséget az alternatívákban való gondolkodásra,
- fokozottabban legyen képes a területi fejlődés törvényszerűségeinek, általában az új kutatási eredményeknek a gyorsabb befogadására,
- feleljen meg a helyi önállóság növekedéséből, a testületek és más közösségek fokozódó részvételéből származó új igényeknek.

Általános érvényű követelmény a tervek módszertani színvonalának jelentős emelése, az ismereti szint és bizonyos tervfajtáknál a térbeli konkrétság (például ötéves tervek) javítása, a tervek nyitottságának és rugalmasságának fokozása. A korábbiakhoz viszonyítva ugrásszerűen nő a világos, közérthető megfogalmazás és érvelés fontossága, a jó illusztrációk szerepe.

A legfontosabb tartalmi hangsúlyváltozások az alábbiak szerint foglaltak össze:

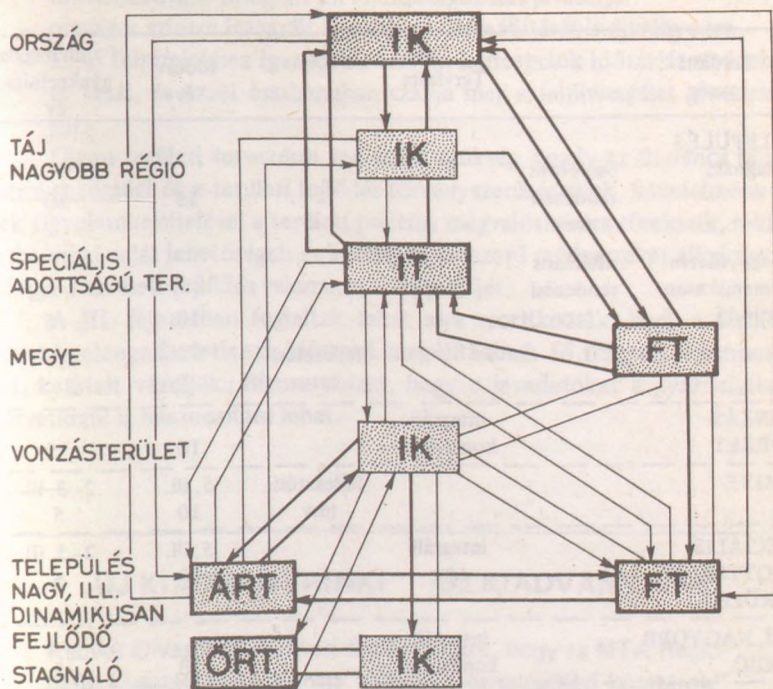
- a területi fejlődés adott területre érvényes szakaszának, az általánostól eltérő sajátos vonásoknak, a területi struktúra állapotának elemzése, az ezekre vonatkozó prognózisok kidolgozása,
- a területi politika céljainak, követelményeinek érvényesítése,
- a természeti adottságok, erőforrások és ezek hatásainak részletes feltárása, prognosztizálása,
- a változó társadalmi viszonyok elemzése, a várható igények feltárása,
- a gazdasági hatékonysági követelmények, új technológiai feltételek elemzése, hatásaik prognosztizálása,
- az egyéb tervekkel, prognózisokkal, koncepciókkal való összefüggések kimunkálása, a konzisztencia megteremtése, az esetleges ellentmondások bemutatása,
- az adott terület helyzetének, sajátosságainak megfelelő prioritások kiválasztása, figyelemmel az országos vagy egyéb prioritásokra,
- a gazdaságosság és a racionális takarékoság követelményeinek érvényesítése, különös tekintettel az energiával és a termőfölddel való helyes gazdálkodásra,

- a térbeli vonzások és valós együttműködési, munkamegosztási, viszonyok feltárása, elősegítése,
- a területi, települési funkciók térbeli rendjének a hozzájutási feltételekkel, az illető terület viszonyaival összehangolt alakítása,
- több teret szentelni az emberi tényezőknek, a képzettségnek, az igényeknek, a mobilitásnak, a közösségek szerveződésének és mindezek változásának,
- a foglalkoztatási, oktatási, egészségügyi körülmények javításával is segíteni az innováció terjedési feltételeinek kedvezőbbé válását,
- a természeti és az épített környezeti feltételek, követelmények, célok kijelölésének szélesebb körűvé, átfogóvá tétele úgy, hogy ezek az ágazati törekvésekben is megjelenjenek,
- a területi sajátosságok, hagyományok megfelelő részletességű bemutatása, a célok ezekhez igazodó kijelölése,
- a fontosabb területi válságócok és érdekkonfliktusok feltárása, a megoldási lehetőségek és időhorizont jelzése,
- a tervek felfogásának, részletezettségének az adott terület (település) várható fejlődési üteméhez, irányához való igazítása,
- a tervek túlzott tartalmi bővülésének és mindenre kiterjedő szűrkeségének elkerülése érdekében megfelelő kiemelések alkalmazása,
- a prognosztizált feltételek, folyamatok, igények változásaira a tervek kellő időben és hathatósan tudjanak reagálni, a célállapotok mellett a folyamatok tervezése váljék alapvetővé, a rész döntések hatásainak folyamatos elemzése és visszacsatolása megvalósuljon,
- a tartalmi célok, előirányzatok megfogalmazása igazodjék a döntési rendszer változásából, a demokratizmus növeléséből adódó követelményekhez, a tervezés különböző szakaszainak sajátosságaihoz,
- azoknak a problémáknak a vázolása, amelyek megoldása csak a következő időszakban lehetséges.

A hazai és nemzetközi tapasztalatok a területi tervezés lehetőségei, korlátai és az igények alapján új *területi tervezési rendszer* bevezetését ajánlom. Az irányítás megosztottságának fennmaradását feltételezve is több lényeges változtatás megfogalmazására nyílt lehetőség. Ezek elsősorban a szakmai színvonal javítását, a területi fejlődés befolyásolásának hatásosabb tételét szolgálják.

Az új rendszer lényegi jellemzői röviden a következőkben foglalhatók össze (10. táblázat és 20. ábra):

20. ábra: A javasolt rendszer elemei közötti kapcsolatok



- > Fő összefüggések
 —————> Egyéb összefüggések
 ÖRT Összevont rendezési terv
 ÁRT Általános rendezési terv
 IK Integrált koncepció
 IT Integrált terv
 FT Területfejlesztési terv

A területi tervezés javasolt rendszere

Területi egység	Tervfajta	Időtáv. év	Felülvizsgálat gyakorisága, év
TELEPÜLÉS stagnáló	összevont rendezési terv	15	10
nagy, illetve dinamikusan fejlődő	általános rendezési terv	10	5
	fejlesztési terv	5	2–3
VONZÁS- KÖRZET	integrált konceptió	10	5
MEGYE	fejlesztési terv	5, ill. 10	2–3, ill. 5
SPECIÁLIS ADOTTSÁGÚ TERÜLET	integrált terv	5, ill. 10	2–3, ill. 5
TÁJ, NAGYOBB RÉGIÓ	integrált konceptió	10	5
ORSZÁG*	integrált konceptió	10	5

*A javasolt rendszer természetesen számol a népgazdasági terv területi fejezetével, mivel azonban ezt külön területi tervdokumentumként nem fogadják el, itt nem említtem.

- a „valódi” tervek mellett koncepciók kidolgozását is előirányozza, ami elősegíti az egész rendszer rugalmasságát,
- bevezeti az integrált társadalmi-gazdasági, műszaki és környezeti tervek, koncepciók készítését,
- a településrendezési tervek kidolgozását a település fejlődési potenciálja szerint differenciálja,
- külön településfejlesztési tervet a nagy, illetve dinamikusan fejlődő településekre javasol,
- a vonzáskörzetekre, tájakra integrált koncepciókat irányoz elő,

- a megyei szintre jellemző tervfajtának a fejlesztési tervet tekinti, a speciális adottságú területekre viszont – az eddigi tapasztalatokra is támaszkodva – integrált tervek kidolgozását javasolja,
- országos szintre integrált koncepció összeállítását indítványozza,
- az új feltételekhez igazodva a tervek, koncepciók időtávját rövidebbre veszi, és ezzel összhangban szabja meg a felülvizsgálat gyakoriságát.

Olyan területi tervezésre van tehát szükség, amely az általános társadalmi-gazdasági és a területi fejlődés törvényszerűségeinek, követelményeinek figyelembevételével a területi politika megvalósítására törekszik, tekintetbe veszi saját lehetőségeit és korlátait, korszerű módszereket alkalmazva átfogja a területi fejlődés valamennyi tényezőjét.

A III. fejezetben foglaltak tehát arra szorítkoztak, hogy a területi tervezés elengedhetetlenül időszerű megújításának fő irányait, szempontjait, kereteit vázolják. Bízom abban, hogy e javaslatokat a gyakorlatban közvetlenül is hasznosítani lehet.

ÚJ KIADVÁNYAINK! ÚJ KIADVÁNYAINK!

Kedves Olvasóink! Ezúton tájékoztatjuk, hogy az MTA Regionális Kutatások Központja „Területi és települési kutatások” címmel új sorozatot indított, melynek eddig két kötete jelent meg:

HAJDÚ ZOLTÁN: Településhálózat és közigazgatási
területszervezés a Dél-Dunántúlon
és jelen kiadványunk.

Felhívjuk szíves figyelmét arra, hogy a sorozat ez évben várható újabb kötetei:

TÓTH JÓZSEF: Urbanizáció az Alföldön
HORVÁTH GYULA: Regionális gazdaságszervezés

E könyvek 80,— Ft-os áron megrendelhetők az MTA Regionális Kutatások Központja Könyvtárától (7601 Pécs, Pf.: 199).
Számlaszámunk: MNB 249—90173—8469.

JEGYZETEK

1. A településfejlődés nem más, mint a területi fejlődés megjelenési formája, mivel a település sem egyéb, mint a területi fejlődés egyik kézzelfogható eredménye, képződménye, jól megfigyelhető objektuma. A területi fejlődés természetesen nyomon követhető a különböző szinteken. Kartográfiai analógiával élve, a részletek a nagyméretarányú térképet — a települést, annak részeit —, az összefüggések, átfogó folyamatok közép- és kisméretarányú térképet — a térségeket, területeket — jellemzik. A tanulmányozandó téma jellege, részletessége szabja meg, hogy mire van szükség. Miként a térképek sem csak méretarányuk, hanem elsősorban tartalmuk szerint különböznek, ugyanúgy a területi fejlődés aspektusai települési vagy területi szinteken is tanulmányozandók és befolyásolandók. Attól, hogy egyik vagy másik tartalmi elem van túlsúlyban, vagy valamelyik hiányzik, a térkép térkép marad; hogy főként a térbeli folyamatok gazdasági, műszaki összefüggéseit vizsgáljuk, nem változik a lényeg, az, hogy a területi fejlődést elemezzük. Mindezekből következik, hogy a külföldi és a hazai szakirodalom többségével ellentétben nem tartom megalapozottnak azt sem, hogy az urbanizációt mint valamilyen sajátos jelenséget, a területi fejlődéstől elkülönítve értelmezzék, elemezzék, és úgy állítsák be, hogy az egy mindent átható, objektív folyamat. Lényegében ugyanis az urbanizáció fogalma alá a területi fejlődés egyes megnyilvánulásait (a népesség, az ipar, a szellemi tevékenységek városokba való tömörülését, a civilizáltabb életkörülmények terjedését stb.) vonják. Olyan túlzás is előfordul, hogy az urbanizációt a társadalmi fejlődéssel azonosítják.
2. A fejlődési pályák bemutatására öt harang alakú görbe használatos (a gazdasági fejlődés, a társadalmi egyenlőtlenség, a regionális egyenlőtlenség, a földrajzi koncentráció és a demográfiai alakulás görbéi). Ezeket persze nem kell feltétlenül vastörvényeknek tekinteni — hangsúlyozza *W. Alonso* —, meg kell vizsgálni, hogy igazak-e, illetve mennyiben módosíthatók. Tanulmányában meggyőzően bizonyítja, hogy
 - a) a harangokat azon alapelv alapján rajzolják, hogy a fejlődés korábbi szakasza kiegyenlítetlen, amelyet később viszont társadalmi, gazdasági, földrajzi integráció követ;
 - b) a görbéket — ha már annyira hasonlóak — együttesen, egymásra hatásukban is vizsgálni kell;

c) közelebből meg kell nézni a jobb oldalt, mivel szinte kizárólag a korábbi szakaszokat veszik szemügyre.

3. A területi fejlődés menetében a 70-es évtized második felétől kezdve (főként az európai, illetve a fejlett országokban) jelentős változások történtek. Több évtizedes és csaknem állandónak tekintett folyamatokban (mint például a nagyvárosi növekedés, a falu és a város közötti migráció) jelentős módosulások, nem egyszer alapvető fordulatok következtek be. Arról még folynak a viták, hogy ezek a múlttal való teljes szakításként avagy csak pályamódosulásként értékelendők. Abban azonban kutatók, tervezők egyetértenek, hogy az új jelenségek nagy figyelmet érdemelnek. A térbeli koncentráció megállása, egyes esetekben csökkenése, a nagyvárosok viszonylagos jelentőségének, vonzerejének mérséklődése, a faluból a városba irányuló migráció gyengülő intenzitása, az elmaradott területek problémáinak éleződése, a településrendszer strukturális átalakulásának erősödése, sajátos településhalmazok formálódása stb. — jelzik az új elemeket. A változások okait illetően a szakemberek és nemzetközi szervezetek véleménye egyben-másban eltérő ugyan, alapvetően azonban egyetértés mutatkozik a fő tényezőket, okokat illetően.
4. Az emberi tényezőnek a területi fejlődésben játszott növekvő szerepére, illetve korábbi elhanyagoltságára a regionális tudományban *T. Hägerstrand* (1970) hívta fel a figyelmet híres tanulmányában. Azóta sokat idézik a megkapó címet: Mi a helyzet az emberrel a regionális tudományban? *T. Hägerstrand* sürgette, hogy a regionális tudomány — társadalomtudomány lévén — inkább az emberrel, mint a telephelyekkel foglalkozzon.
5. A népesedési viszonyoknak a területi fejlődéssel való sokoldalú kölcsönkapcsolatait különböző tartalmú (természetes szaporodást, migrációt jelző) modellek segítségével is vizsgálják. Nemzetközi téren különösen kiemelendő az ENSZ szakmai szervezeteinek ilyen irányú tevékenysége. Egy szakértői összefüggésen (Proceedings of the UN... 1981) a népesedési modellekkel kapcsolatos számos kérdés között szó esett arról is, hogy a tervezési modellek a demográfiai tényezőket külsőként kezelik, noha a népesedés nélkül a gazdasági folyamatok nem érthetők. A szakértői vélemények több új tartalmi törekvést fogalmaztak meg, amelyek a területi fejlődés szemszögéből is figyelmet érdemelnek. A munkaerőforrás képzettségi szint szerinti kategorizálásával együtt az oktatást mint az emberi tőkébe eszközölt beruházást veszik tekintetbe. Ennek átfogó megvalósítása nemcsak a modellezés szempontjából lenne fontos, hanem

azért is, mert a szociális infrastruktúra általában csak sejthető vagy verbálisan megfogalmazott súlyának egzakt kifejezésére nyújt módot. Szélesebb körű megfontolásra érdemes az a kezdeményezés is, amely a szektorok közötti munkaerőmozgás fő okának eddig tekintett kereseti különbségek helyett azt veszi alapul, hogy a migráció fő motívuma az életszínvonal (életmód) maximalizálása (lesz). Az ilyen indíttatású mozgások ma már kimutathatók, a különböző településekben zajló élet költségkülönbségeit ma még nehezen lehet meghatározni. Több éven keresztül sok ország részvételével folyt kiterjedt kutatás az IIASA keretében a területi népességelőreszámítás módszertanának javítása, valamint a népesség és a fejlődés összefüggéseinek jobb megismerése érdekében (A. Rogers 1981).

6. Egy entrópiamodell segítségével kiszámították, hogy a társadalmi, illetve termelési jellegű tevékenységek térbeli koncentrációs foka és sokfélesége, valamint ezek egymásrahatása miként alakul. A gazdasági-társadalmi fejlődés különböző szakaszaiban lévő mintegy 50 város adatai alapján megállapították, hogy a 40 ezer főnél kisebb településeken az ipari termelési funkciók túlsúlya, a középső kategóriában a társadalmi jelleg némi többsége, míg a 75–100 ezer lakos közötti csoportban a gazdasági-termelési tevékenység a jellemző. A 7. ábrából kitűnik az is, hogy miként hatnak egymásra a tényezők. Így például az A mutatja a folyamatra azt a pontját, ahol a társadalmi funkciók viszonylagos kiegyensúlyozottsága következik be a termelés szemszögéből a szociális infrastruktúrára való minimális ráfordítások mellett. A B pont a termelőpotenciál maximális növekedési ütemét jelzi. A két görbe közötti távolság azt az aránytalanságot mutatja, ami miatt a termelés lefékeződik. Ismeretes, hogy a városiasodás bizonyos határig elősegíti a termelés fejlődését, majd az infrastruktúra hiánya miatt egyre inkább a negatív hatások, veszteségek jelennek meg. E küszöb átlépéséhez a termelés növekedési ütemének csökkentése és a szociális szféra fejlődési ütemének növelése szükséges. Az A és B pontok a pillanatnyi viszonylagos kiegyensúlyozottságot mutatják.
7. A gazdasági fejlődés ciklikus jellegének tanulmányozása mellett az utóbbi időben arról is szó esik, hogy hosszú távú hullámok léteznek a kulturális fejlődésben is. A történészek, filozófusok 300–400 évet felölelő hullámokról beszélnek. Így Európában három nagy kulturális hullámot különböztetünk meg: az első kb. 1000 körül kezdődött, a második a XIV. század vége felé (a reneszánsz kora), a harmadik pedig a XVII–

XVIII. századi európai felvilágosodás előszaka. E szakaszokhoz nagy oktatási reformok is kapcsolódnak, amelyek jelentős hatással voltak a gazdasági, műszaki fejlődésre (A. Wierzbicki 1984).

8. Az urbanizáció értelmezésével, mérésével kapcsolatos megjegyzésekből már következik, hogy sok külföldi és hazai szerzőtől eltérően nem vagyok híve az európai urbanizáció négy szakaszát kimutató „elméletnek”. Ellenvéleményem tulajdonképpen három forrásból táplálkozik:

- Az általánosítás alapjául szolgáló eredeti vizsgálat a holland agglomerációs fejlődést elemezte. Hollandia történelmi fejlődése, gazdasági potenciálja, népsűrűsége, településrendszerének összetétele oly nagy mértékben elüt Európa egyéb részeitől, hogy a párhuzamok, hasonlóságok keresése eleve erőltetett. Az időbeli eltéréssel egyéb országokban jelentkező hasonlóságok mozgatórugói mások, mint Hollandiában, illetve alapvetően a társadalmi-gazdasági és a területi fejlődés – aminek része a nagyvárosi fejlődés – következményei;
- A négyszakaszos urbanizáció nem nyújt magyarázatot a településrendszer egészének, illetve nem agglomerálódott részeinek fejlődésére. Az urbanizáció pedig semmiképpen sem értelmezhető és szűkíthető le a nagyvárosi területekre;
- Az „utolsó szakasz”, a reurbanizáció azt a benyomást kelti, mintha az urbanizációt zárt körben lehetne, illetve kellene elképzelni, aminek volt egy kezdete (koncentráció) és van egy vége.

Ez már oly mértékben túlzott leegyszerűsítés, hogy elfogadhatatlanságát részletesebben talán nem szükséges indokolni. Elég lehet például arra utalni, hogy az újjáéledő belvárosok aligha vethetők össze régi saját magukkal sem funkcionális, sem formai, építészeti tekintetben. Az a benyomásom, hogy a holland nagyvárosi térségekre elvégzett elemzést „általánosították” a szerzők eredeti törekvéseitől távol álló módon. A félreértések azonban ma már elég nehezen korrigálhatók. A négyszakaszos urbanizáció kísértete ugyanis járja Európát, aminek oka az, hogy a népesség számának, sűrűségének kiszámításához az adatok mindenütt rendelkezésre állnak, tehát sokféle számítás végezhető el azzal a hagyományos módszerrel, amely az urbanizációt a városokban élők számával méri. Meg kell azonban jegyezni, hogy a négyszakaszos urbanizációs „elmélet” hatása kedvező volt Magyarországon, mert ráirányította a figyelmet a nagyvárosi fejlődés statisztikai adatokkal is kimutatható szakaszosságára, ha tetszik, a ciklusokra.

9. A gazdasági növekedés lassulásának kezdete óta nemzetközi szakmai kö-

rökben megindultak a viták arról, hogy az új helyzet miként hat a területi politikára. Természetesen az eszmecserék a válság elmélyülésével még élénkebbek lettek, majd legújabbán az a kérdés, hogy a lassú növekedéshez milyen területi politika tartozhat. A válaszok természetesen országonként vagy területenként különbözhetnek, mégis hasznosak az általánosítható áttekintések is. A tőkés országok tapasztalatai alapján már viszonylag sok ilyen jellegű publikáció látott napvilágot. Közülük, világos szerkezete, tömörsége és gazdag mondanivalója miatt *H. W. Richardson* (1984b) tanulmánya alapján adunk áttekintést a területi politikák új lehetőségeiről.

Múltbeli tapasztalatok nem állnak rendelkezésre arról, hogy a területi fejlődés miként alakul válság idején, mivel a 30-as években átfogó területi politikák nem léteztek. Az új tapasztalatok azt mutatják, hogy recesszió idején a területi politikák nem működnek túl jól. Egyfelől azért, mert a politikusokat sokkal jobban érdekli a termelés vagy a munkanélküliség országos mutatója, mint térségi megoszlása. Másrészt a kormányzati bevételek csökkenése miatt kevesebb jut területi kiadásokra. Harmadszor: az egyes cégek kevésbé érzékenyen reagálnak a különböző ösztönzőkre, mivel a gyors növekedés idején jóval gyakoribbak az áttelepülési szándékok. A regionális politika gyengébb esélyeihez az is hozzájárul, hogy például az elmaradott területeken a válság és a fellendülés közötti jövedelmi különbségek kisebbek, mint a fejlett térségekben, vagy az a körülmény, hogy a csekélyebb pénzbevételek elosztása során a kormányoknak jobban kell válogatni a támogatási célok között.

A lassú növekedés idején más területi politikai lehetőségek adódnak, mint a 60-as és a 70-es években. Egyes ösztönzők teljesen korszerűtlenné, használhatatlanná válnak. (Így például az áttelepülési támogatáshoz nemcsak megfelelően mobil tevékenység szükséges, hanem az is, hogy a támogatási összeg elég nagy legyen. Azonban még ebben az esetben is valószínű, hogy nem a növekedés, hanem az anyagi haszon érdekében kerül sor az áttelepülésre, a területi hatás tehát csekély lesz.)

Az egyik új területi politikai irány az lehet, hogy feladva a „helyreorientált” megközelítést, a kiegyenlítési célokhoz megfelelő alternatívákat alakítsanak ki. Két lehetőség kínálkozik:

- Az első lényege az, hogy a területi politikát feladva, a makro- és a szektorális politikák alapján a GNP maximalizálására kell törekedni. Ennek igazolását megkönnyíti, hogy a nagyobb gazdasági hatékonyság vagy termelés a lassú növekedés esetén fontosabb, mint máskor,

és emellett lehetővé válik, hogy a megtermelt jövedelem egy részét a szegény területek között osszák szét. Az adórendszeren keresztül megvalósuló területközi pénzáramlás lép a területi politikai programok helyébe. E megoldás előnye, hogy jelentősen csökkenti a kormány kiadásait. Nagy hátránya viszont, hogy a gazdagabb területeket áldozatokra kényszeríti, ami fokozhatja a területi konfliktusokat.

- A másik változatban a „helyre orientált” magatartást lakossággözpontú politika váltja fel, ami olyan újraelosztást jelent, hogy a támogatások nem a helyi igazgatási egységekhez, hanem az egyénekhez kerülnek. Így például a jövedelemmegőrzési programok, a szegénység csökkentését szolgáló adóreformok, az öregek jóléti segélyei jöhetnek szóba. E megoldás nagy előnye, hogy az egyének úgy érzik, hogy a területi politika jólétük javítását szolgálja.

A másik területi politikai irány lényege, hogy maga a területi politika változatlanul megmarad, tartalmában azonban alapvetően átalakul, gazdaságfejlesztési jellegűből társadalompolitikaivá válik. Sok országban, különösen a fejlődő országokban nagy gond a szociális infrastrukturális hálózat és ellátás elmaradottsága egyes térségekben. Az ezek csökkentésére irányuló intézkedések – bár társadalmi hatásai a prioritások kijelölésével összefüggésben területileg is nagyon különbözőek lehetnek (például az egészségügyi alapellátás fejlesztése előnyös a vidéki térségeknek, de nem kedvez a városoknak) – nagyban javítják a területi politika vonzerejét. Az elmúlt évek fontos tanulsága az is, hogy a kormányzati pénzeszközök csökkenésével a területi politikának mindinkább kell támaszkodnia a helyi igazgatásra, szervezetekre. Előtérbe kerül a helyi erőforrások mobilizálása, az önmagára támaszkodó területi fejlesztés koncepciója. Ez persze előnyös abból a szempontból, hogy a fejlődés biztosabb alapokon nyugodhat (még, ha anyagilag szerényebb bázison is), lecsökken a külső ingadozó befolyások szerepe. A területi politikának megfelelően kell reagálnia az erőforrás-szűkösségből fakadó kihívásokra. Az erőforrások, különösen az energiahordozók területi eloszlása egyenlőtlen, ami egyes térségeknek fokozódó előnyöket jelent, másoknak viszont élesedő hátrányokat okoz.

10. A ráfordításokat és az eredményeket össze lehet vetni a központi költségvetés szemszögéből. Az eredmény oldalon számolhatók el például a visszatérítendő kölcsönök, a foglalkoztatási gondok csökkenésével mérséklődő segélyezési összegek, a népesség kedvezőbb elhelyezkedéséből adódó infrastrukturális beruházási megtakarítások. A költségek

között szerepelnek a támogatások, az infrastrukturális kiadások növekedése, az esetleges negatív hatások (például emelkedő munkanélküliség miatt bekövetkező kiadások) költségei. Az ilyen típusú elemzés nyilvánvalóan az esetben ad jó eredményeket, ha valamely speciális programra korlátozódik (*C. P. A. Bartele–W. R. Nicol–J. J. van Duijn* 1981). Mindezekből arra következtethetünk, hogy a költség–haszon elemzés által nyújtott elvi lehetőségeket többnyire csak korlátozottan lehet valóra váltani a közeljövőben is, eltekintve valamilyen konkrét project vagy egy adott eszköz eredményességének értékelésétől. Ez utóbbiak tekintetében viszont nagyobb aktivitásra van szükség. Ehhez a lehetőségek is adottak. (Ilyennek tekinthető például a Balaton vízminőségvédelmi program vagy az idegenforgalmi fejlesztések.)

11. Tanulmányosak viszont – egyéb tekintetben – azok az adatok, amelyeket a területi modellek készítésének nemzetközi tapasztalatairól közöl a tanulmány. 31 területi gazdasági modell céljainak gyakorisági eloszlása a következő képet adja:

Társadalmi-gazdasági célok

jövedelem, termelés, fogyasztás	22
foglalkoztatás	19
munkanélküliség	9
árak, infláció	7
fizetési egyensúly	2
jövedelemelosztás	2

Költségvetési célok

adóbevételek, beruházási költségek,	
költségvetési deficit	4

Ellátottság

infrastruktúra, közművek	3
--------------------------	---

Energia és környezet

energiafogyasztás	3
szennyezés	2

Területi tervezési célok

területfelhasználás	1
népességeloszlás	4
földárak	1
utazások megoszlása	1

Ugyancsak figyelmet érdemel, hogy a 25 területi gazdasági modellben az eszközök gyakorisági eloszlása miként alakul:

Kormányzati bevételek és kiadások

fogyasztási kiadások	10
foglalkoztatás a kormányzati szerveknél	3
közcélú beruházások	15
a központi és helyi költségvetés közötti forgalom	3
társadalombiztonsági kifizetések	1
adók	6

Árak

magánberuházások támogatása	10
bértámogatások	1
átlagos vagy min. bér	2
kamat	2
közmű díjak	1
szállítási költségek	1
üzemanyag árak	1

Területi tervezés

lakásellátás	2
--------------	---

Környezet

szennyezési szabványok	3
------------------------	---

Egyéb eszközök

aktív kor hatásai	1
mezőgazdasági politika	1
országos bevándorlási politika	2

12. R. *Courbis* három fő jellegzetességet emel ki:

- A modell minden változóját először azon a területi szinten veszik figyelembe, ahol azok relevánsak: a régiók szintjén az ottani tényezők által meghatározott változókat (például foglalkoztatás, háztartások fogyasztása, helyi szervek beruházásai) először a régiókra számítják ki, és ezután aggregálják országos szintre. Az országosan ható tényezők által determinált változókat (például árak, kamatok, nagyvállalatok szükségletei) pedig lebontják régiókra. Területközi megközelítésben alakítják ki például az áruáramlások, a migráció, ingázás változóit;
- A területegységek termelését nemcsak szükségleti, hanem ellátási megközelítésben is kiszámítják. Természetesen azokban az ágazatokban, amelyekben az elhelyezkedést alapvetően a szükséglet határozza meg (építőipar, szolgáltatások), a termelés szükségleti alapon alakul. Külön említik azokat az ágazatokat is, amelyek elhelyezkedése ilyen értelemben nem korlátozott;

– A modellben fontos helyet kapnak a területi bérnövekedések. Azt veszik alapul, hogy az országos átlagbér-növekedés erősen függ a területi foglalkoztatási arányoktól, különösen a párizsi régió és a vidéki területek közötti viszonyok alakulásától.

A területi összefüggések becslését különböző statisztikai eljárásokkal végzik, ezek eredményei a konkrét számítások alapján megfelelőnek bizonyultak.

13. A szocialista országokban az elmúlt évtized során ilyen irányba tett kezdeményezések, beleértve a hazai kísérleteket is, érdemlegesen eredményt alig hoztak. Ennek ellenére a hatékonysági cél szilárdan tartja fontosságát a területi politikában. A kibontakozás felé mutat *Bartke I.* (1982) törekvése, amelynek eredményeképpen a területi politika számára is kézzelfoghatóbbá válik a területi hatékonyság. Alapvető kritériumnak azt tekinti, hogy a területi szerkezetet alkotó tényezők között olyan összhang jöjjön létre, ami tartósan magas teljesítmény elérését teszi lehetővé. Rámutatott azonban arra a gondra is, hogy a gazdasági hatékonyság elemzésére szolgáló „ráfordítás–eredmény” viszonyítások területi vizsgálatokhoz nem nagyon használhatók. Valamelyest előmozdítja a konkrét összefüggések eredményesebb megismerését, ha a kérdést úgy tesszük fel, hogy a területi szerkezet mennyiben segíti vagy gátolja az országos célok elérését. Területi hatékonyságon általában többet, mást értünk mint a gazdasági értelemben vett eredményeséget. Véleményünk szerint e fogalomba tartozik az életmód, a társadalmi lét, illetve ezek színvonala, az ezekkel való megelégedettséget jelző megfontolások is. Az általános és a területi politikai célok meghatározása, ezek fontossági sorrendjének kijelölése mögött a különböző értelemben vett hatékonyságok problematikája is meghúzódik. Amint arra már utaltunk, a közöttük fennálló kapcsolatrendszer hierarchikus, ugyanakkor szoros egymásrahatásaik is kézenfekvők. A területi politika céljainak, lehetőségeinek és korlátainak pontos meghatározása, számbavétele miatt ez a gondolatkör további mélyebb elemzéseket indokol. Ehhez különösen fontosak a nem mennyiségi jellegű mutatók és azoknak a különböző módszerekbe való beillesztése.
14. Az 1. alternatíva lényegében a gyors, extenzív növekedés térbeli képe, jellemzői sok országban, köztük Magyarországon is megfigyelhetők voltak. Az előző fejlődés balsikereire adott egyfajta válasz lehet – amennyiben erre tudatosan törekszenek – a 2. változat, amely térbelileg a lehető legnagyobb mértékben szétszórt és valamennyi mutatója közel hasonló mérsékelt változást tükröz. Ez lehet az óvatos, az eszkö-

zökkel takarékosan bánó vagy a területi változásokkal nem számoló politika modellje. A 3. alternatíva a térbeli struktúra lényeges átalakítását jelenti. A településcsoportokban való gondolkodás és fejlesztés hatékonysága gyors ütemben nő, a költségek magasak, de a hálózati kapcsolatok kiépítése után nem emelkednek. A megvalósíthatóság lehetőségei az idő előrehaladtával, az erőforrások megteremtésével, a feltelek fokozatos kialakulásával jelentősen javulnak.

Ennek az alternatívának a hatékonyságát az alábbiak adják:

- a gazdasági és társadalmi érdekek integrációja a termelés koncentrációja és a népesség egyidejű decentralizációja alapján, amit a pontosított térbeli struktúra zonálissá alakításával lehet elérni,
- a nagyvárosi növekedés hatékony korlátozása a meglévő és az új munkahelyeknek a külső területek javára való átcsoportosításával,
- a központi városokban működő egyes tevékenységek decentralizációja révén kedvező fejlődési feltételek teremthetők a kis- és közép- városok számára,
- kisebb utazási idő a kulturális, szolgáltatási és üdülési központok elérésére, szélesebb munkalehetőségek mind a városi, mind a falusi népesség számára, az intenzív szakmai és kulturális kapcsolatok megnövekedett lehetőségei, ami különösen fontos a kisvárosi közösségekben élőknek,
- kedvező feltételek a közlekedés, a műszaki infrastruktúra, az építőipari kapacitások és szolgáltatások jobb kihasználására, a túlszűfoltosság negatív hatásainak és a városi tevékenységek túlzott szétszórásának elkerülésével.

A tengelyek szerinti fejlődés – különösen ha a természeti adottságok ezt szükségessé teszik – ugyancsak kedvező megoldást nyújthat, paramétereinek alakulása azonban kedvezőtlenebb. Az előzőekben bemutatott alternatívák szemszögéből vizsgálva a magyar területi politikákat, több fontos következtetést vonhatunk le:

- A 70-es évtized politikájának alapkonceptiója megegyezik az 1. alternatívával. A megvalósítás tapasztalatai, a keletkezett problémák és azok halmozódásai jól nyomon követhetők, illetve kifejeződnek a görbék futásában (növekvő költségek, csökkenő hatékonyság, a megvalósítás esélyeinek romlása);
- Az ezredfordulóig előirányzott politika – ha nem is az elméleti megfontolások, hanem főként az empirikus vizsgálatok, a térbeli struktúrák átalakulási jelei alapján – a 2. és a 3. változat egyfajta elegyét alakította ki. A 3. alternatíva spontán elemei már megfigyel-

hetők a valóságban, a pénzügyi források még néhány évig valószínű korlátozottsága azonban nem teszi lehetővé a településcsoportokra alapozó fejlesztés lényegi előfeltételét jelentő infrastrukturális körülmények megteremtését. Úgy vélem, hogy a lassúbb előrehaladás ellenére a 90-es évek elejére létrejönnek a 3. alternatíva szerinti tervezés objektív és pénzügyi feltételei, így a 2000-ig tartó időszak utolsó harmadát már a településcsoportok és -rendszerek fejlődése fogja jellemezni;

- Szükséges, hogy a vázolt modellek paramétereire minél több számítást, becslést készítsünk az alaposabb területi politika és tervezés érdekében.
15. A fő figyelmet arra fordították, hogy a területi politikának tulajdonítható hatásokat különválasszák az egyéb folyamatoktól, hogy például az iparnak a nagyvárosokból a kisebb városokba és falusi térségekbe irányuló áttelepülése miként járult hozzá a támogatott területek ipari fejlődéséhez. Hosszú területi idősorok statisztikai elemzése, a városi és falusi, illetve a támogatott és nem támogatott térségek ipari fejlődésének sokoldalú áttekintése révén, regressziószámítások és shift-analízis segítségével végzett munkahelyszám-elemzések igazolták a területi politika hatásait. A munka fő tanulsága tartalmilag az, hogy a területi politika munkahelyteremtő céljainak eredményességét nem elég a növekmény összevetésével vizsgálni, hanem az egyéb tényezők, összefüggések feltárására is szükség van. Módszertani tekintetben a tanulmány – bár ilyen célja nem volt – a rendelkezésre álló információk egyszerű eljárásokkal történő feldolgozásának hatásosságát biztosítja.
 16. A scenariókészítés kezdetben katonai célokat szolgált, előtörténete hasonló volt mint a már teljes polgárjogot nyert infrastruktúra fogalomé és gondolkodásmódé. Az egyes szakértők által verbális szimulációnak nevezett eljárás első nagy polgári célú alkalmazására 1967-ben került sor. Egyes szerzők a scenariót úgy definiálják, mint az „események hipotetikus sorozatát, amelyeket a célból állítanak elő, hogy az oksági folyamatokra és a döntési pontokra irányítsák a figyelmet”. (Scenaria Design Handbook)
 17. A scenariókészítés fontosabb szakaszai a következők: a kiinduló helyzet és a várható folyamatok feltárása keretében megfogalmazzák az első koncepcionális modellt (kiválogatják a problémákat), számbavezik a rendelkezésre álló adatokat, majd a második koncepcionális modellben újrafogalmazzák a problémákat. Az adatgyűjtést követően vitákat (brain storming, Delphi) szerveznek, majd összegzik az előrejel-

zéseket és a korlátokat. A jövőképek és utak kialakítása során, a használók igényeire figyelemmel előbb meghatározzák azt, hogy milyen típusú scenariót készítenek, és körvonalazzák a tartalmat, amit több lépcsőben összevetnek az első szakasz eredményeivel. Ezt követően újrafogalmazzzák a tartalmat, majd ismételt számításokkal ellenőrzik a kiinduló helyzet, az előrejelzések, valamint a jövőképek és az utak közötti konzisztenciát, a különböző változatok megalapozottságát. Különös figyelemmel választják ki a fő hatótényezőket, nagy gondot fordítanak a közöttük fennálló kapcsolatok kimutatására, a részperiódusok meghatározására és annak elemzésére, hogy lehet-e folyamatos fejlődéssel számolni, vagy radikális változások várhatók. A továbbiakban szakértői és társadalmi ellenőrzésekre kerül sor, majd az utolsó szakaszban a verifikálás és a pontosság biztosítása a fő feladat. Az egész folyamatban legkülönbözőbb elemző-előrebecslő módszereket – például költség–haszon elemzést, többdimenziós elemzést, hálótervezést, brain stormingot, Delphi vitákat, kereszt-hatás elemzést – használnak.

18. Az előkészítési folyamatban sok tucat tudományos és gyakorlati szakember vett részt, felhasználták a különböző tudományok – főként a gazdasági földrajz – és a kutatóintézetek, egyetemi tanszékek eredményeit. (Élenjáró szerepet játszott az OT Területi Tervezési, majd Tervgazdasági Intézete, a VÁTI, az MTA Földrajztudományi Kutató Intézete, a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Gazdaságföldrajzi Tanszéke, az MTA Földrajzi Tudományos Bizottsága és más testületek.) Hasznosították továbbá a népgazdasági és regionális tervezés, a tanácsai munka tapasztalatait. A területi fejlődés elméleti feltártságának gyengeségei, a gazdaságirányítás reformjával kapcsolatos bizonytalanság (többek között az államnak a területi fejlődésben vállalandó feladatait illetően) és más tényezők (például a magyar területi struktúra nem kellő mélységű ismerete) is közrejátszottak abban, hogy a szakmai megalapozó munkák túlzottan a tőkés országokban kialakult tudományos, elméleti háttérre támaszkodtak.
19. Az MSZMP Központi Bizottságának 1983. április 11–13-i ülésén határozatot hozott az új terület- és településfejlesztési politika kimunkálásáról. A határozat az új politikával kapcsolatban támasztott követelményeket az alábbiak szerint foglalta össze: – jobban segítse az életképes települések erősödését, – mérsékelje az életkörülmények indokolatlan különbségeit, – járuljon hozzá a társadalmi közérzet javításához.
20. Ritkán fordul elő, hogy a területi politika kérdéseivel nem területi

szakemberek foglalkoznak. Ezért fokozott figyelemmel olvastam *Kulcsár K.* egyik legutóbbi tanulmányát, amely a társadalompolitika negyven évének áttekintése kapcsán a településpolitikát is említi. A társadalompolitikának a 60-as évektől számított és a jelenig tartó időszakát jellemezve a tekintélyes szerző a településpolitikát mint rossz példát mutatja be. Szomorú, hogy ez a véleménye, de végül is a megítélés joga mindenkit megillet. A gond azonban – ami miatt a tanulmányt említem – az, hogy az „alátámasztó” megállapítások a korábbi értékelések torzításait tükrözik, aligha egyeztethetők össze a valósággal: „Ismeretes, hogy a településpolitika – legalábbis manifesztálódott módon – nem kísérte a gazdaságfejlesztést. Legfeljebb annyiban, hogy néhány olyan falusi településen, ahol koncentrált iparfejlesztés történt, ezzel összefüggésben új városokat is létrehoztak (Komló, Dunaújváros, Kazincbarcika, Leninváros stb.)...” (*Kulcsár K.* 1985. p. 392.) Ezzel szemben a valóság az, hogy mind az 1970. évi politikai, mind az 1971. évi kormányzati határozatok explicit formában megfogalmazták a gazdasági és területi fejlődés kölcsönkapcsolatát. Nem állja ki a valósággal való szembesítést az sem, mintha a falvak a koncepció ellenére fejlődtek volna. Nem felel meg a tényeknek az a megállapítás, hogy a terület- és településfejlesztés megújítására a „koncepció hibái, negatív következményei” miatt került sor. Nyilvánvaló, hogy ebben jelentős szerepe volt a feltételek megváltozásának. Kár, hogy egy átfogó értélésben a településpolitikának csak ilyen hely jutott. Az elemzések ugyanis tényekkel bizonyítják, hogy ez az időszak, a régi területi politika komoly eredményeket is hozott.

21. Több évig tartó előkészítés után a városi és regionális kutatásokkal foglalkozó EGB-munkacsoport 1977 februárjában jutott arra az álláspontra, hogy – a titkárság és számos szakértő állásfoglalása alapján – javasolja egy, az integrált tervezést feldolgozó szeminárium megszervezését. Ennek alapját az Egyesült Királyság, Hollandia és Jugoszlávia egy-egy képviselőjének részvételével kidolgozott tanulmány adta.
22. Anélkül, hogy a tanulmányt részletes bírálat tárgyává tenném, nem mehetek el szó nélkül a Markos-iskola pejoratív beállítása mellett. Meggyőződésem, hogy *Markos Gy.* haladó, marxista szemléletet teremtett a magyar gazdasági geográfiában, a területi tervezés számára pedig nem kevés számú szakembert nevelt, olyanokat – hogy csak néhányat említek –, mint Bernát Tivadar, Bora Gyula, Cravero Róbert, Enyedi György, Kóródi József, Kőszegi László.

IRODALOM

- ALONSO, W. 1980: Five Bell Shapes in Development. — *Papers of the Regional Science Association*. Vol. 45. pp. 5–16.
- ASHCROFT, B. 1984: An Assessment of Regional Policies and Programs in Western Europe. In: DEMKO, G.: *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom Helm. pp. 99–133.
- AUGUSZTINOVICS M. (szerk.) 1979: *Népgazdasági modellek a távlati tervezésben*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ÁGH A. 1973: A tér és az idő történelmi dimenziói. Történetfilozófiai aspirációk a jövőkutatás megalapozására. — *Valóság*. 4. sz. pp. 78–81.
- BALOGH B. 1983: A regionális rendezési tervek szerepe a területi tervezés új rendjében. — *Településfejlesztés*. 4. sz. pp. 17–22.
- BARANOV, A. V. 1983: Sztadii evoljucii szocialiszticeszkogo goroda. — *Regional'nie szisztemü*. 2. sz. pp. 100–105.
- BARTA GY. 1980: A községekbe telepített ipar hatása a községek fejlődésére. — *Földrajzi Értesítő*. 2–3. sz. pp. 235–249.
- BARTA I. 1983: Gondolatok az innovációorientált területfejlesztési politikáról. — *Területi Statisztika*. 5. sz. pp. 469–482.
- BARTELS, C. P. A.—NICOL, W. R.—van DUIJN, J. J. 1981: *Estimating Impacts of Regional Policies: A Review of Applied Research Methods*. IIASA WP.
- BARTKE I.—BORA GY.—ILLÉS I. 1971: Változatok az ipar távlati területi fejlesztéséhez. Tanulmány a Hosszú Távú Népgazdasági Tervezés Területi Bizottsága számára. Bp. (Kézirat)
- BARTKE I.—TÓTH P.—NÉ 1971: A magyar ipar térszerkezetének hatékonysági modellje. OT Tervgazdasági Intézet. (Kézirat)
- BARTKE I. 1976: A területfejlesztés hatékonysága. — *Területi Statisztika*. 1. sz. pp. 1–7.
- BARTKE I. 1980: A területfejlesztési politika fő vonásai az 1960-as és 70-es évtizedben. Bp., OT Tervgazdasági Intézete (Kézirat)
- BARTKE I. 1982a: A területi tervezés tartalma, rendje, módszerei és továbbfejlesztésének célszerű irányai. Bp., OT Tervgazdasági Intézete (Kézirat)
- BARTKE I. 1982b: A társadalom és a gazdaság területi szerkezetének alapvonásai. *Tervgazdasági Közlemények*. 3. sz.
- BARTKE I. (szerk.) 1985a: *A területfejlesztési politika Magyarországon*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- BARTKE I. 1985b: A területi egységek („körzetek”) szerepe a területi tervezésben. Bp., OT Tervgazdasági Intézete (Kézirat)
- BAUER T. 1981: *Tervgazdaság, beruházás, ciklusok*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BELUSZKY P. 1982: A falvak jövője Vas megyében. — *Városépítés*. 2. sz. pp. 8–12.

- BEREND T. I.—RÁNKI GY. 1976: *Közép-Kelet Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BERENTSEN, W. H. 1978: Austrian Regional Development Policy: the Impact of Policy on the Achievement of Planning Goals. — *Economic Geography*. 1. sz. pp. 115–134.
- BERÉNYI I. (témafelelős) 1984: A kedvező életfeltételeket biztosító, a településfejlesztés szempontjából irányadó természeti adottságok, kötöttségek, hasznosítható lehetőségek. Bp., MTA Földrajztudományi Kutató Intézet. (Kézirat)
- BERG, van den L.—DREWETT, R.—KLAASSEN, L. H.—ROSSI, A.—VIJVERBERG, C. H. T. 1979: *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*. Rotterdam, London, Zurich. (Kézirat)
- BERNÁT T.—UDOVEC G. 1975: A természeti erőforrások és a gazdálkodási színvonal kapcsolatai a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben. — *Földrajzi Értesítő*. 3. sz. pp. 271–279.
- BERNÁT T. 1975, 1976: A mezőgazdasági termelés területi elhelyezése lineáris programozás alapján. I–II. rész. — *Területi Statisztika*. 6. és 1. sz. pp. 571–579; 8–19.
- BERNÁT T.—ENYEDI GY. 1977: *A magyar mezőgazdaság területi problémái*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- BERNÁT T.—FERENCZI T. 1979: A magyar mezőgazdaság területfejlesztési modellje. — *Közgazdasági Szemle*. 10. sz. pp. 1234–1248.
- BERRY, B. J. L. 1981: Recent Trends in Urbanization. In: NIJKAMP, F.—RIETVELD, P. (eds.): *Cities in Transition: Problems and Policies*. Sijthoff, Noordhoff, Alphen aan den Rijn. pp. 3–27.
- BIRÓ F. 1981: A területfejlesztési politika fő céljai és tervezési célkitűzései. — *Területi Statisztika*. 4. sz. pp. 371–377.
- BLOMMESTEIN, H.—NIJKAMP, P. 1983: Causality Analysis in Soft Spatial Econometric Models. *Papers of the RSA*. Vol. 51. pp. 65–77.
- BOCSAROV, Ju. P.—FILVAROV, G. I. 1983: Vzaimodejsztvie ekonomiceszkih i szocialnüh faktorov razvitija naszeljonnüh meszt. — *Regionalnüh szisztémü*. 2. sz. pp. 80–86.
- BOGNÁR J. 1985: A gazdaságpolitika és irányítási koncepciók fejlődése. *Közgazdasági Szemle*. 4. sz. pp. 408–416.
- BORA GY. (témafelelős) 1984: A termelési szerkezetváltás és fejlesztés és a településfejlesztés összefüggései. Összefoglaló jelentés. Bp., OKKFT B/4 Program Titkársága. (Kézirat)
- BOROS F. 1980: Társadalmi-gazdasági folyamatok tükröződése a hazai településhálózat szerkezetének átalakulásában. Bp., Akadémiai doktori értekezés.
- BOROS F.—LACKÓ L. 1984: Az új településpolitika fő vonásai. — *Településfejlesztés*. 3–4. sz. pp. 16–21.
- BOROS F.—LACKÓ L. 1986: A településfejlesztés új szakasza Magyarországon. — *Földrajzi Közlemények*. 3. sz. pp. 205–221.
- BRÓDY A. 1983. *Lassuló idő*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BRUCKMANN, G. 1983: The Long-Wave Debate. — *Options*. 2. sz. pp. 6–9.
- BRUNSSON, N. 1983: Coordinating plans and action, values and facts. UNECE Committee on Housing, Building and Planning HBP/SEM.33./R.6./Add.2. (Kézirat)

- BUGNICS R. 1973: Terveink pontosságának mérése. OT Tervgazdasági Intézet, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Népgazdaságtervezési Tanszék. (Kézirat)
- COURBIS, R. 1982: Measuring Effects of French Regional Policy by Means of a Regional-National Model. — *Regional Science and Urban Economics*. 1. sz. pp. 59–79.
- CZAMANSKI, S. 1976: The Evolving Epistemology of Regional Science. — *Papers of the RSA*. Vol. 37. pp. 7–17.
- DESSANT, J. W.—SMART, R. 1977: Evaluating the Effects of Regional Economic Policy: a critique. — *Regional Studies*. 11. sz. pp. 147–152.
- DOLENC, M.—PLESKOVIC, B. 1980: Postwar Regional Development in Yugoslavia. Regional Science Congress Paper. (Kézirat)
- DOMANSKI, R. 1978: The Problem of Controllability of Spatial Systems. — *Papers of the RSA*. Vol. 40. pp. 17–28.
- DREWE, P. 1978: The Effect of a Declining Population and Changing Migratory Patterns on the Urban Structure. The Effects of Trans-European Migration on Regional and Urban Development. Delft University of Technology. (Kézirat)
- ENACHE, M.—HOLTIER, S. 1978: Functional Regions in Rumania. IIASA Conference Paper. (Kézirat)
- ENYEDI GY. 1972: A társadalom és földrajzi környezete. — *Földrajzi Közlemények*. 4. sz. pp. 293–301.
- ENYEDI GY. 1981: A területfejlesztési politika néhány új eleméről. — *Területi Statisztika*. 2. sz. pp. 139–148.
- ENYEDI GY. 1983: A magyar településhálózat átalakulása. — *Magyar Tudomány*. 5. sz. pp. 341–352.
- Az Építési és Városfejlesztési Minisztérium és az Országos Tervhivatal „Előterjesztése a Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormányhoz az Országos Településhálózat-fejlesztési koncepció jóváhagyásáról. Bp., 1970. november.
- FALUVÉGI L. 1983: *A tervezés mai értéke*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- FISCHER, M.—FOLMER, H. 1981: Measurement of the Effects of Regional Policy by Means of Time Series Analysis. Paper presented at the XXI. RSA Congress. Barcelona. (Kézirat)
- FODOR L.—ILLEŠ I. 1968: A Budapesten belüli ágazatok közötti kölcsönhatások vizsgálata. OT Tervgazdasági Intézete. Bp. (Kézirat)
- FOLMER, H. 1980: Measurement of the Effects of Regional Policy Instruments. — *Environment and Planning*. 10. sz. pp. 1191–1202.
- FÖLDESI T. 1976: *Igazság az igazságról*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- GANIN, I.—KOCHEKOV, A.—SOLOMATIN, D. 1985: Structural Modelling as a Tool for Strategic Regional Policy, IIASA WP. (Kézirat)
- GLICKMAN, N. J. 1981: National Urban Policy in an Age of Economic Austerity. In: NIJKAMP, P.—RIETVELD, P. (eds.): *Cities in Transition: Problems and Policies*. pp. 329–390. Sijthoff Noordhoff, Alphen aan den Rijn.
- GÓCZÁN L. 1984: *A természeti környezet tényezőinek relatív értékelése*. Bp., MTA Földrajztudományi Kutató Intézet. Elmélet–Módszer–Gyakorlat 31.
- GRIGOROV, N. 1982: *Prognozirovani razvitiya grupp szelitebnüh szisztem (aglomeracij) v NR Bolgarii*. Szófia, KNIPITUGA.

- HÄGERSTRAND, T. 1970: What About People in Regional Science? – *Papers of the RSA*. Vol. 24. pp. 8–21.
- HEINZMANN, J. 1978: Structure and Dynamics of the Settlement System in the German Democratic Republic. Leipzig, IIASA Conference Paper. (Kézirat)
- HINLOOPEN, E.–NIJKAMP, P. 1982: Information Systems in an Uncertain Planning Environment – Some Methods. IIASA WP. (Kézirat)
- HOCH R. 1979: A hosszú távú tervezésről. – *Közgazdasági Szemle*, 10. sz. pp. 1153–1174.
- HODZSAEV, D. G.–KOCSETKOV, A. V.–LISZTENGURT, F. M. 1977: *Szisztéma rasszszelenija v SzSzSzR*. Moszkva, Izd-vo Ékonómika.
- HORVÁTH GY. 1983: A gazdaság területi irányításának néhány alapkérdése a szocialista országokban. – *Területi Statisztika*. 3. sz. pp. 201–219.
- HÖRCHER F.-NÉ 1984: A hazai települések, településegységek fejlődési folyamatának jellemzői. – *Településtudományi Közlemények*. 32. kötet. pp. 3–17.
- Human Settlements, Key Factor in Economic and Social Development. Economic Bulletin for Europe*. Oxford, Pergamon Press.
- ISSERMAN, A. M.–MERRIFIELD, J. 1982: The Use of Control Groups in Evaluating Regional Economic Policy. – *Regional Science and Urban Economics*. 12. sz. pp. 43–58.
- ISSAEV, B. 1982: Multiregional Economic Models in Different Planning and Management Systems (with Specific Reference to the USSR. and France). IIASA, WP. (Kézirat)
- KÁDAS S.: A regionális modellezés irodalma. Bp., KSH Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat. é.n. (Kézirat)
- KAIRIUKSHITIS, L. 1984: An Approach to Environmentally Balanced Regional Development and the Sustainability of the Biosphere. Paper presented at the IIASA-SRI Workshop on Strategic Regional Policy. Warsaw. (Kézirat)
- KAPICA, A. P.–SZIMONOV, Ju. G. 1974: A regionális földrajzi prognózis főbb problémái. – *Földrajzi Értesítő*. 3. sz. pp. 285–294.
- KARINTHY F. 1983: A térkép dicsérete. In.: *Szabad rablás*. Bp., Szépirodalmi Könyvkiadó. pp. 314–315.
- KEMENES E. 1982: Konjunkturális és szekuláris változások a világ gazdaságban. In: SCHMIDT Á.–KEMENES E. (szerk.): *Változások, váltások és válságok a gazdaságban*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. pp. 172–191.
- KLAASSEN, L. H.–BOURDREZ, J. A.–VOLMULLER, J. 1981: *Transport and Reurbanisation*. Aldershot. England.
- KLONKAI J. 1981: Gondolatok a területi fejlettségi számítások elméleti és gyakorlati kérdéseinek témakörében. – *Területi Statisztika*. 4. sz. pp. 391–401.
- KOCSETKOV, A. V.–PCSELINCEV, O. SZ. 1980: Szisztémű rasszszelenija: sztrategii razvitija i upravlenija. – *Szbornik trudov VNII szisztemnűh iszsledovanij*. 8. kötet. pp. 6–15.
- KOŁODZIEJSKI, J. 1982: The Future of the Regional Policy. Warszawa. (Kézirat)
- KORCELLI, P. 1970: A Wave-like Model of Metropolitan Spatial Growth. – *Papers of the RSA*. 24. pp. 127–138.
- KORCELLI, P. 1981: Migration and Urban Change. IIASA WP. (Kézirat)

- KORCELLI, P. 1982: Patterns of Urban Change. — *Options*. Winter. pp. 89–98.
- KORNAI J. 1982: A magyar gazdasági reform jelenlegi helyzetéről és kilátásairól. — *Gazdaság*. 3. sz. pp. 5–34.
- KÓRÓDI J. 1968: Az ipar telepítése. Bp., Akadémiai doktori értekezés
- KOVÁCS G. 1975: *A jövő kritikus elágazási pontjai*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KOVÁCS G. 1979: *Jövő kutatás és társadalmi tervezés*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KOVÁCS T. 1980: Magyarország településhálózata és fejlődésének főbb tendenciái. — *Statisztikai Szemle*. 11. sz. pp. 1061–1080.
- KŐSZEGFALVI GY. 1975: A településfejlesztés és az infrastruktúrafejlesztés összefüggésének néhány kérdése. Bp.: (Akadémiai doktori értekezés)
- KŐSZEGFALVI GY. 1981: A településfejlesztés elvi kérdései. — *Területi Statisztika*. 4. sz. pp. 378–390.
- KŐSZEGFALVI GY. 1982: *Regionális tervezés*. Bp., Műszaki Könyvkiadó — Építésügyi Tájékoztatói Központ.
- KŐSZEGFALVI GY. 1984: A magyarországi településrendszer strukturális változása. — *Területfejlesztési Közlemények*. 13. kötet. Bp.
- KŐSZEGI L. 1964: *A területi tervezés főbb elvi és módszertani kérdése*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KRAJKÓ GY. 1982: A gazdasági körzet néhány fontosabb vonása. — *Területi Kutatások*. 5. kötet. pp. 25–41.
- KRAJKÓ GY. (témavezető) 1983: A közigazgatás területi rendszere fejlesztésének megalapozása a gazdasági térszerkezet változásaival összefüggésben. Szeged, József Attila Tudományegyetem Gazdasági Földrajzi Tanszék. (Kézirat)
- KROENERT, R. 1978: Functional Urban Regions in the German Democratic Republic. Leipzig, IIASA Conference Paper.
- KULCSÁR K. 1980: Gazdasági „kihívás”, társadalmi „válasz”. — *Magyar Tudomány*. 6. sz. pp. 424–439.
- KULCSÁR K. 1985: Társadalompolitikánk negyven éve. — *Közgazdasági Szemle*. 4. sz. pp. 385–398.
- KULCSÁR V. (szerk.) 1972: *Területi tervezés, tanácsi tervezés*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR V. (szerk.) 1975: *Területfejlesztés a szocialista országokban*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR V. (szerk.) 1976: *A regionális elemzések módszerei*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- LACKÓ L. 1971: Természeti erőforrásaink és a gazdaság térszerkezete közötti kapcsolatokról. — *Földrajzi Értesítő*. 4. sz. pp. 469–484.
- LACKÓ L. 1975: A kedvezőtlen feltételekkel rendelkező területek fontosabb jellemző vonásai. — *Területi Statisztika*. 4. sz. pp. 352–362.
- LACKÓ L. 1975: Az ország elmaradott területeinek vizsgálata. — *Területi Statisztika*. 5. sz. pp. 474–485.
- LACKÓ L. 1976: A térkép, mint a regionális elemzés egyik módszere. In: KULCSÁR V. (szerk.): *A regionális elemzések módszerei*. Bp., Akadémiai Kiadó, pp. 311–344.

- LACKÓ L. 1978: Települések vonzásterületének meghatározása egymásrahatási modell segítségével. – *Földrajzi Értesítő*. 1. sz. pp. 31–43.
- LACKÓ L. 1981: Gondolatok a településhálózat fejlesztéséről. – *Területi Statisztika*. 2. sz. pp. 121–130.
- LACKÓ L. 1982: A településfejlesztés holnapjáról. – *Területi Statisztika*. 1–2. sz. pp. 8–14.
- LÁNG I.–CSETE L.–HARNOS ZS. (szerk.) 1983: *A magyar mezőgazdaság agroökológiai potenciálja az ezredfordulón*. Bp., Mezőgazdasági Kiadó.
- LASUÉN, J. R. 1984: Regional Development Issues in Spain. In: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Groom Helm, pp. 230–257.
- Long-Term Perspectives for Human Settlements Development in the CSSR. Bratislava, Praha, 1986.
- A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1967–1970. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1974.
- A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1971–1975. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1979.
- A Magyar Szocialista Munkáspárt XII. kongresszusa. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1980.
- MALECKI, E. J. 1983: Technology and Regional Development: A Survey. – *International Regional Science Review*. 2. sz. pp. 89–125.
- MARCHETTI, C. 1983: Recession: Ten More Years to Go? *Options*. 1. sz. pp. 10–13.
- MARKOS GY. 1952: A természeti földrajzi környezet hatása a különböző társadalmi formák között. – *Földrajzi Értesítő*. 2. sz. pp. 271–287.
- MARKOS GY. 1955: A területi tervezés elméleti alapjai. – *Közgazdasági Szemle*. 10. sz. pp. 1468–1482.
- MARKOS GY. 1956: A területi tervezés alapelvei és feladatai. – *Természet és Társadalom*. 6. sz. pp. 341–344.
- MARKOS GY. 1962: *Magyarország gazdasági földrajza*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MARX–ENGELS Művei. 23. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó. 1967.
- Mexikóvárosi deklaráció a népesedésről és a fejlődésről. – *Statisztikai Szemle*. 1984. 12. sz. pp. 1182–1190.
- MOLLE, W. 1983: Technological Change and Regional Development in Europe. – *Papers of the RAS*. Vol. 52. pp. 23–38.
- MONIGL I.–VUKOVICH G. 1984: A népesség számának és struktúrájának alakulása Magyarországon az ezredfordulóig. – *Statisztikai Szemle*. 12. sz. pp. 1207–1224.
- MÓNUS L. 1982: A démon sugallata. Gondolatok a túlszabályozásról. – *Állam és Igazgatás*. 8. sz. pp. 709–719.
- MOORE, B. C.–RHODES, J.–TYLER, P. 1982: Urban/Rural Shift and the Evolution Policy. – *Regional Science and Urban Economics*. 12. sz. pp. 139–157.
- NAJDENOVA, R.–POPOV, P. 1984: Regionális politika és a termelőerők területi szervezésének irányítása a Bolgár Népköztársaságban. In: HORVÁTH GY. (szerk.): *Területi összefüggések a szocialista gazdaságirányításban*. MTA Regionális Kutatások Központjának Dunántúli Tudományos Intézete. Pécs, Közlemények. 31. kötet.

- NEKRASZOV, N. N.—KORMNOV, J. F. 1981: *Regionalnŭe problemŭ i territorialnoe planirovanie v szocialiszticeszkŭh sztranaŭ Evropŭ*. Moszkva. Izd-vo Őkonomika.
- NEMES NAGY J. 1980: A regionális gazdasági fejlődés összehasonlító és dinamikus vizsgálata. Bp., Kandidátusi értekezés.
- A nemzeti vagyon és az állóeszközállomány 1960–1973*. Bp., KSH, 1984.
- A nemzeti vagyon és az állóeszközállomány 1981*. Bp., KSH, 1981.
- Nemzetközi Statisztikai Évkönyv, 1981*. Bp., KSH, 1981.
- Népszámlálás 1970, 1980*.
- NIJKAMP, P.—VOOGD, H. 1979: The Use of Psychometric Techniques in Evaluation Procedures: Methodology and Application. — *Papers of the RSA*. Vol. 42. pp. 119–138.
- NIJKAMP, P.—RIETVELD, P. 1982a: Measuring the Effectiveness of Regional Policies Using Multiregional Economic Models. IIASA CP. (Kézirat)
- NIJKAMP, P.—RIETVELD, P. 1982b: Econometrics As a Tool for Regional Discrepancy Analysis. — *Papers of the RSA*. Vol. 49. pp. 3–21.
- NIJKAMP, P.—SCHUBERT, U. 1983: Structural Change in Urban Systems, IIASA CP. (Kézirat)
- NIJKAMP, P. 1984: Waves or Catastrophes in Regional Development. — *Socio-Economic Planning Sciences*. 6. sz. pp. 261–271.
- NUDELMAN, V. M. 1980: Dolgoszrocsnoe prognozirovanie regionalnogo razvitiya (na urovne rajonnoj planirovki). — Szbornyik trudov VNII szisitemnŭh iszszledovanij, 8. kötet. pp. 26–36.
- NYITRAI F.—NÉ 1984: A mexikóvárosi Nemzetközi Népesedési Konferencia tanulsága. — *Statisztikai Szemle*. 12. sz. pp. 1191–1206.
- OHLSSON, L. 1979: A Conceptual Framework for an Assessment of Swedish Regional Policy. IIASA WP. (Kézirat)
- ORMOSSY V. 1979: Település és tervezés. Kaposvár, Kandidátusi értekezés.
- Az Országos Telephelyforgalmi Központ telephely-javaslatai. 1972–1982. VÁTI–OTK. Bp., 1983.
- Az Országos Tervhivatal elnökének tájékoztatója a népgazdaság fejlesztésének IV. ötéves tervéről. — *Tervgazdasági Értesítő*. 1970. XII. 17.
- Az Országos Tervhivatal tájékoztatója a népgazdaság fejlesztésének V. ötéves tervéről. — *Tervgazdasági Értesítő*. 1976. II. 25.
- Az Országos Tervhivatal tájékoztatója a népgazdaság fejlesztésének VI. ötéves tervéről. — *Tervgazdasági Értesítő*. 1981. I. 6.
- Österreichisches Raumordnungskonzept. Wien, 1981.
- PAKSY G. 1984: Településfejlesztési politikánk kérdőjelei. In: PREISICH G. (szerk.): *A városépítésről*. Bp., Kossuth Könyvkiadó. pp. 65–71.
- PAKSY G. 1985: Újonnan létrehozandó lakóterületek tervezési és megvalósítási szempontjai. Bp. (Kézirat)
- PARR, J. B. 1973: Growth Poles, Regional Development, and Central Place Theory. — *Papers of the RSA*. Vol. 31. pp. 173–212.
- PECCEI, A. 1984: *Kezünkben a jövő*. Bp., Gondolat Könyvkiadó.
- PÉCSI M. 1979: A földrajzi környezet új szemléletű értelmezése és értékelése. — *Földrajzi Közlemények*. 1–3. sz. pp. 17–27.

- PÉCSI M.—STEFANOVITS P.—MARTOS F. 1980: A társadalom környezetének hasznosítási lehetőségei. — *Agrártudományi Közlemények*. 39. kötet. pp. 145–203.
- PERCZEL GY. 1978: Főbb társadalmi céljaink és az urbanizáció. — *Területi Statisztika*. 6. sz. pp. 613–621.
- PERCZEL K.—GERLE GY. 1966: *Regionális tervezés és magyar településhálózat*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- PERCZEL K. 1976: Magyarország urbanizációs fejlettségének területi struktúrája. — *Építés- és Építészettudomány*. 1–2. sz. pp. 227–254.
- PERÉNYI I. 1972: *Településtervezés*. Bp., Tankönyvkiadó.
- PESCHKA A. 1984: A településtervezés korszerűsítésének szükségessége. — *Településfejlesztés*. 4. sz. pp. 28–32.
- Proceedings of the UN/UNFPA Expert Group Meeting on Population – Development Modelling. New York, 1981.
- RECHNITZER J. 1983: Az infraregionális input-output modellek előállítására becslési eljárásokkal. — *Területi Statisztika*. 5. sz. pp. 445–467.
- A regionális és településrendezési tervezés korszerűsítésének irányelveiről. (Minisztertanácsi határozat) 1983. január 6.
- The Relationship Between Physical Planning Policy and Economic Policy. Ministry of Housing and Physical Planning. The Hague, 1980.
- RÉTVÁRI L. (szerk.) 1983: *Kiinduló helyzetkép természeti erőforrásainkról*. Bp., MTA Földrajztudományi Kutató Intézet.
- RICHARDSON, H. W. 1984a: Approaches to Regional Development Theory in Western-Market Economies. In: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom Helm. pp. 4–33.
- RICHARDSON, H. W. 1984b: Regional Policy in a Slow-Growth Economy. In: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom Helm. pp. 258–281.
- RODGERS, A. 1984: Recent Development and Proposed Changes in Italian Regional Policy: Their Impact and Potential Implications. In: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom Helm. pp. 174–199.
- ROGERS, A. 1981: Migration, Urbanization and Development. *IIASA Reports*. 1. sz. pp. 85–101.
- ROZESTRATEN, CH. J. A.—VONK, F. P. M. 1981: Policy Approaches for Urban Development in the Netherlands. In: NIJKAMP, P.—RIETVELD, P. (eds.): *Cities in Transition: Problems and Policies*. Alphen aan der Rijn. Sijthoff Noordhoff. pp. 37–51.
- SAÁD J. 1984: Területi tervezés, városépítési tervezés, társadalomalakítás 1930–1957 között. Bp., Egyetemi doktori értekezés.
- SAVY, M. 1984: Regional Development Issues in France. In: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom, Helm. pp. 200–213.
- Scenario Design Handbook*. Strasbourg, European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning, 1982.

- STARK A. (szerk.) 1981: *Tervgazdálkodás*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. *Statisztikai Évkönyvek. 1880, 1890, 1900, 1910, 1924–25, 1930, 1941, 1949, 1960.*
- STÖHR, W.—TÖDTLING F. 1977: Spatial Equity-Some Anti-Theses to Current Regional Development Doctrine. — *Papers of the RSA*. Vol. 38. pp. 33–53.
- STÖHR, W.—TÖDTLING F. 1984: Quantitative, Qualitative and Structural Variables in the Evaluation of Regional Development Policies in Western Europe. In: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom Helm. pp. 157–173.
- SZAMUELY L. 1971: *Az első szocialista gazdasági mechanizmusok*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZIRMAI V. 1985: A város-tervezés és a jövőképek. — *Valóság*. 8. sz. pp. 42–49.
- Sztatiszticeszkij eszsegodnik sztran-cslenov Szoveta Ekonomicseszkaj Vszaimopomosci 1981*. Moszkva, 1981.
- A települések fejlődésének irányítását megalapozó kutatások c. OKKFT program. Az 1984. XI. 29-i tudományos tanácskozás előadása, felkért hozzászólásai és a zárás. Bp., VÁTI.
- A területi tervezés rendszeréről és munkamegosztásáról. Minisztertanácsi határozat. 1982. július 15.
- THOMAS, M. D. 1975: Growth Pole Theory, Technological Change, and Regional Economic Growth. — *Papers of the RSA*. Vol. 34. pp. 4–25.
- TIMÁR E. 1982: Területek természeti potenciáljának feltárása, összehasonlító értékelése. Bp., VÁTI.
- TOMCSÁNYI M.—BIHALY T. 1968: Funkcionális körzetek kialakulása Magyarországon. — *Építés- és Közlekedéstudományi Közlemények*. 1–2. sz. pp. 149–201.
- TOMCSÁNYI M. 1983: A regionális rendezési tervek tartalmi követelményeinek változása. — *Településfejlesztés*. 4. sz. pp. 23–27.
- TÓTH J. 1981: A településhálózat és a környezet kölcsönhatásának néhány elméleti és gyakorlati kérdése. — *Földrajzi Értesítő*. 2–3. sz. pp. 267–291.
- UMNOV, A.—LENKO, M.—GOLOVIN, A. 1985: Economic Structural Changes Analysis by Means of Mathematical Flow Models IIASA PP. (Kézirat)
- VAJDOVICHNÉ VISY E. (témafelelős) 1981: A területi tervek és folyamatok kapcsolata, az V. ötéves tervi tapasztalatok. Bp., VÁTI. (Kézirat)
- VAJDOVICHNÉ VISY E. (témafelelős) 1984: A településfejlődés irányításához szükséges főbb tevékenységek továbbfejlesztése, különös tekintettel azok tervezésére. A regionális és településtervezés korszerűsítése. Bp., VÁTI. (Kézirat)
- VÉCSEI P. (témafelelős) 1983: Társadalmi szerkezetváltozás és a településfejlődés kölcsönhatása hazánkban. Bp., VÁTI. (Kézirat)
- VIDOR F. 1984: A városrendezési tervek készítésének és megvalósításának ellentmondásai. In: PREISICH G. (szerk.): *A városépítésről*. Bp., Kossuth Könyvkiadó. pp. 513–521.
- WARNTZ, W. 1967: Global Science and the Tyranny of Spaces. — *Papers of the RSA*. Vol. 19. pp. 7–19.
- WIERZBICKI, A. 1984: Evolving Cultural Paradigms. — *Options*. 3. sz. pp. 10–13.
- WIRTH GY. 1979: A területi és a népgazdasági fejlődés kölcsönkapcsolatai, különös tekintettel a területi tervezési összefüggésekre. Bp., Kandidátusi értekezés.

- WRÓBEL, A. 1984: Regional Development Issues In Poland. In.: DEMKO, G. (ed.): *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London, Croom Helm. pp. 214–229.
- ZAWADZKI, ST.–GRABOWIECKI, R. 1976: A területfejlesztés hatékonysága. – *Területi Statisztika*. 3. sz. pp. 226–232.
- ZIMMERMANN, H. 1977: An Extensive Framework of Costs and Benefits for the Analysis of Urban Development Strategies. – *Papers of the RSA*. Vol. 38. pp. 56–67.

László Lackó
Regional Development, Policy, Planning
(Summary)

Considerable and increasing efforts are being made in order to learn and influence the spatial aspects of socio-economic development. Nevertheless, regional development is burdened by substantial anomalies and crises.

Political experience and scientific investigations support that there are two major obstacles to a more successful control over regional development. One may be called the lack of knowledge which consists partly of an actual shortage, and partly of an inappropriate utilization of the available information; while another follows from the deficiencies and constraints of management.

The purpose of this book is to investigate the obstacles to the possibilities to influence regional development, and the ways of moderation of these; furthermore, on this basis, to elaborate some proposals to increase the efficiency of management.

1. Regional development

Regional development is the sum total of the spatial changes which occur in a particular territory (country, region, district, or settlement).

One of the schools investigating regional development considers socio-economic changes as characteristic ones. This view emerged on the basis of geography, and was enriched by spatial aspects of economics. Another approach puts emphasis on technical factors (morphological characteristics), infrastructure. (Besides these two extremes, of course, numerous transitional viewpoints have been appeared, too.) This duality can be pointed out in management and influencing activities, too.

Analysis of the latest decades of regional development proves that it is increasingly difficult to understand and manage spatial phenomena, processes, and relationships, solely on the basis of one of the approaches. On the one hand there are complicated interactions among the factors; and on the other, it turns out that some social, economic, technological and other phenomena, which have scarcely been examined, affect significantly regional development.

On the basis of international experience (Korcelli, 1981) and Hungarian research (primarily Bartke, 1982) I have found that the main factors of regional development are the following ones: natural, social, economic, technical factors, existing spatial structure, and management. The factors of regional development are, according to their characteristics, different in direction and intensity, and their effect varies in time. Furthermore, their significance differs at the various levels of interpretation of regional development (county, region, etc.). Investigations have pointed out that the rigidity of the various factors is different; i.e. there are more rigid (natural and technical factors, existing structure) and more flexible ones (social, economic

factors, management) among them. The classification is, naturally, relative and the interactions and the intertemporal change of the weights of factors are significant.

The appearance forms of spatially unequal development are concentration and decentralization, which occur alternately during development, and form time periods that can be characterized with one of them.

Anomalies of spatial development are due to spatial inequalities, too. The essence of these is that the workability is endangered. Therefore, I think, it is reasonable to introduce the concept of regional crisis, which is important for the better understanding and search for solutions.

As a result of unequal development regional backwardness appears, which can only be understood as a relative concept, and the spatial distribution of which is fairly constant.

From these it follows that differences in regional development can not be eliminated, a realistic goal can only be the moderation of the inequalities and the number of those negatively affected.

The settlement, as a spatial concentration of natural, social, economic, and technical factors, is an elementary manifestation of unequal spatial development, too. On the other hand, it is the product of social division of labor. The factors of regional development – at any spatial level – together form the regional development itself, that is, regional and settlement development can not be separated, since they represent different levels of the same phenomenon.

From the point of view of the whole work an essential consequence is the uniform interpretation of regional development.

While investigating the laws of regional development, I paid a great attention to the behavior and intensity of its factors. In this way I have come to the supposition of cyclical changes: then, mainly with the help of Bródy, 1983, to the Kondratieff cycles. In the more detailed examination my starting point was that in natural, demographic, and economic changes cycles of various length can be pointed out. I took into consideration characteristics of regional development: unequal in space, slow in time, historically altering periods of concentration and deconcentration, and that the relative importance and role of parts and types of settlements are varying, too.

In summary and consequence: the contents of regional phenomena and process are given by natural, social, economic, technical, structural, and management factors, and the interactions of these. The change of these is characterized by spatial inequality, relative slowness, and cycles.

2. Regional policy

It follows from the contents and characteristics of regional development that, in order to influence it, a multiple activity is necessary, which allows for objective processes and relationships and is able to coordinate interests and efforts.

Under regional policy I understand the sum of the main directions and strategic goals, with the means for the implementation of these, of the development of a spatial unit (country or a part of it), where this is, for a long term, politically

accepted or declared at the government level. So far the expression of regional policy has been used in various ways even in professional publications. In most of the cases it is considered as a synonym of planning. This is dangerous, because it supports the over-estimation of the role of regional planning, leads to obscurity of concepts, and transfers the limits and cautiousness of planning to the narrower political sphere. Acceptance of the priority of regional policy within management is essential.

Analyzing the scope of movements of regional policy I have concluded that a temporal and conceptual gap between science and political needs hampers the realization of both the regional endowments and development circumstances, and the effects of the general, social, and economic, policy and planning. In order to solve this it is necessary to establish special institutions with few employees, which are connected to central organs and carry out secondary analyses of research and decision-making.

Since the last years of the 1970s there has been an increasing interest in the quality and efficiency of regional policy. A fundamental problem of evaluation is that the official directions contain, necessarily, numerous qualitative and verbal elements which are not sufficiently defined.

In the same time, it is a fact, methods of regional analysis have been enriched considerably in the past two and a half decades.

I have neither the possibility nor the necessity within the framework of this book to undertake a comprehensive analysis of all the methods that can be applied. I only intend to discuss the methodological directions and concepts of the Hungarian scientific and practical analyses, based on a selection with the aim of an overview. Fifteen years of the Hungarian regional policy are rich in outstanding events and results, but, naturally, can not be described as a continuous series of success. I undertook a relatively detailed analysis, because I disagree with the evaluations which have been published analysis, because I disagree with the evaluations which have been published so far, in many aspects.

The first comprehensive document of regional policy is the March, 1970, resolution of the Political Committee of the HSWP. Following the political resolution, in a short time, government decrees were issued, which are the derived and more concrete documents of regional policy.

The separation of the resolutions about principles of regional development and about settlement development was a sign of the duality which has emerged in the work of the government. Principles of regional development, as the essential and economic contents of the issue, were considered own by the Office for National Planning. The Ministry for Construction and Urban Development, although it was officially responsible for regional development at the government level by this time, kept only the job of formal, technical development. From this point there has been the rivalry between the two authorities.

According to the above mentioned, regional development is not different from settlement development, and a separation of the two misses scientific foundations. The acceptance and a high level declaration of the policy was a historical event in this field from the point of view of the comprehensive influence of Hungarian regional development, and the acceptance and implementation of regional interrelationships in management.

It was a right perception, too, that in order to influence regional development such spatial units are necessary that are relatively homogeneous in endowments and development directions. The methodological foundations were somewhat deficient but there were conceptualized some brave and consistent proposals concerning conditions, means, and institutions of implementation.

It must be also emphasized that the necessity of introducing special regional regulations was recognized. Besides the establishment of the central fund for regional development the central regulation and management of location decisions was an outstanding initiative.

The conceptual base consisted of the determination of a dual goal, thinking in development centers. The approach of assigning as a goal to diminish regional inequalities was correct and necessary, and there are significant results in this field.

Besides the given and expected socio-economic conditions the necessity of regional and settlement concentration was recognized by the policy as well.

By the end of the decade of the 1970s socio-economic conditions have been changed considerably. Beside the results in regional development more and more crisis phenomena occurred and the practical management proceeded on its own way, too. An increasing number of signs indicated that the regional policy, which was declared in 1970/71, is able to influence correctly the development to a lesser extent.

After a preparation of more than two years the PC of the HSWP issued a resolution in July, 1983, about the long term principles of regional and settlement development.

— The greatest step was that it was the first time when regional policy was conceptualized so that all the significant factors of regional development can be found as one organic unit in one document. This is expressed in the coordinated discussion of socio-economic and technical-ecological aspects as well as in the title (regional and settlement development). On the level of regional policy, therefore, a uniform interpretation of regional development has been realized.

— A comprehensive endeavor is that regional and settlement policy help diminishing spatial disproportionality and coordinated implementation of economic and social policy tasks.

— It marked the most important tasks as the basis for the experience of regional development. These are: realization of regional aspects; a better utilization of natural resources; increased role of the needs of environmental protection; the necessity for balancing the standard-of-living effects of spatial differentiation which can be expected from strengthening the role of economic efficiency; emphasis on diminishing spatial disproportionalities as a main goal; increasing role of small and medium-size towns; differentiated development of villages; strengthening the capability to keep inhabitants in suitable villages; moderation of urban immigration; special management of regions with special endowments; modernization of the coordination and internal division of labor in the Budapest agglomeration; strengthening the coordination of development and arrangement planning; strengthening independence of local councils; utilization of the opportunities in involving the population.

— The resolution, besides substantial goals, dealt with attitude, planning, and regulation questions, thus it undertook covering the whole issue. The implementation

of the principle that regional consequences should be taken into consideration in sectorial decisions and regulation-forming can have great and favorable effect.

— It has drawn the limits to the independence of regional policy utilizing almost all the possibilities, still the necessary connections were not forgotten.

In further formation of the new regional policy it means an important period that the Parliament, in its April 17–18, 1985, session, discussed the document on the "Long-term tasks of regional and settlement development" and issued a resolution. This was the first time in Hungary that the highest organization of the legal government dealt with regional policy.

3. Regional planning

The main instrument for the influence of regional development and for the implementation of regional policy is planning.

I consider all the planning activities that involve every factor of regional development and which are concerned with developing a more effective spatial structure and operation of settlements, groups of settlements, counties, larger or special regions, or country, as belonging to regional planning. This concept is not identical with that of the Hungarian practice or certain scholars. However, regarding that there is a dissatisfaction with regional plans and, thus, it is necessary to modernize, there are signs of a more general agreement.

The Hungarian system of regional planning is basically characterized by division, a separation of regional development planning and regional arrangement planning. Modernizations in the past fifteen years (1971, 1982) have not changed this separation (or the responsibility system), but official documents in the last years often emphasize the necessity of closer cooperation.

As regards the content of planning numerous changes happened in the early 1980s, particularly in regional arrangement planning (e.g. introduction of ecological aspects, shortening time period, strengthening connections to national plans, involving the population, etc.). But the modernization of regional development planning proceeds only slowly.

However, regional planning is influenced by such factors that enforce a comprehensive renewal. From the point of view of constructing a rational planning concept it is of fundamental importance to reveal the real scope of movements and, particularly the limits, of regional planning.

It was necessary to make clear some attitude questions, too. I have taken a stand on the side of the primacy of process-planning (as opposed to end-planning). As regards units of planning I think that decision-type plans which contain concrete determinations should be worked out for public administration units; while in the case of programs and principles the application of suitably bounded areas, territories, according to the given aspects, is necessary and possible. In the case of regional arrangement — particularly settlement arrangement — plans one should endeavor to separate administrative functions from those directly connected to development, and to decrease the "over-regulation".

The main characteristics of the proposed system (counting on the regional Chapter of the national plan) are the following. It decreases the number of "real" plans, but proposes preparation of conceptions; introduces elaboration of integrated plans and conceptions; adjusts the contents of settlement arrangement plans to the development potential of the settlement. Furthermore, it considers the development plan as the type of plans which is characteristic to the county level while it proposes elaboration of integrated plans for areas with special characteristics, and it proposes the elaboration and acceptance of an integrated conception for the national level.

In summary: such regional planning is needed that endeavors to realize regional policy with regard to the laws of general socio-economic and regional development, and which takes into consideration its own possibilities and limits, and, employing up-to-date methods, covers all factors of regional development.

ЛАЦКО, ЛАСЛО:

**Развитие и планирование территорий,
территориальная политика**

(Резюме)

В интересах ознакомления с пространственным аспектом социально-экономического развития, а также оказания влияния на этот аспект прилагаются значительные, все более растущие усилия. Однако, наряду с этим территориальное развитие характеризуется существенными аномалиями, кризисами.

Практический опыт и научные исследования указывают на два основных препятствия на пути более эффективного влияния на территориальное развитие:

- первое препятствие можно назвать пробелом в знаниях, названный пробел складывается, отчасти, из действительного незнания, а, отчасти, из неправильного применения знаний;

- второе препятствие вытекает из ограниченности и изъянов управления.

Цель книги – показать ограничения, затрудняющие влияние на территориальное развитие, показать способы ослабления их действия, а также разработать на базе этого предложения, повышающие эффективность управления.

1. Территориальное развитие

Территориальное развитие на какой-либо территории (в стране, в частях страны, в краях, поселениях) – совокупность происходящих пространственных изменений. Одна из школ, занимающаяся исследованием территориального развития, считает типичными социально-экономические составляющие. Такая точка зрения возникла на основе географической науки, обогатившись впоследствии пространственным аспектом экономического мышления. Другой подход делает упор на технических факторах и занимается, главным

образом, поселенческими образованиями (морфологическими характеристиками) и инфраструктурой. (Наряду с этими двумя экстремальными течениями имеет место, разумеется, и множество переходных систем.) Легко доказать также и двойственность в деятельности по управлению, влиянию.

Но всё же анализ территориального развития последних десятилетий свидетельствует о том, что пространственные явления, процессы и взаимосвязи все труднее постижимы и управляемы с позиций только того или только иного подхода. Это объясняется, с одной стороны, сложными факторными взаимосвязями, а с другой — сильным влиянием на территориальное развитие общественных, экономических, технологических и прочих, до сих пор плохо изученных явлений, действие которых проявляется теперь.

Опираясь на международный опыт и отечественные исследования, я следующим образом детерминировал факторы территориального развития: природные факторы, общественные факторы, экономические факторы, технические факторы, имеющаяся территориальная структура, управление.

Факторы территориального развития отличаются по своему характеру, направлению и интенсивности их действия различны и изменчивы в зависимости от времени. Они имеют также различное значение применительно к разным уровням территориального развития (страна, регион и т. п.).

В ходе анализа была установлена неоднородная стабильность факторов: имеются застывшие, трудно изменяемые факторы (природные, технические, сложившаяся структура), а имеются и подвижные, изменчивые (общественные, экономические, управленческие.)

Такая классификация, конечно, относительна. Весьма многочисленны взаимодействия и временное изменение центра тяжести отдельных факторов.

Хорошо известная форма проявления неравномерного развития территорий — концентрация и децентрализация, сменяющие друг друга в процессе развития и образующие промежутки времени, характеризующиеся, по существу, где первой, где последней.

Аномалии территориального развития тоже уходят своими корнями в пространственные неравномерности. Они угрожают функциональной способности.

Исходя из этого, я считаю обоснованным введение понятия территориального кризиса, что важно для лучшего осмысления сути явлений и для поисков решения.

В результате неравномерного развития складывается территориальная отсталость, толкуемая только как относительное понятие и имеющая довольно постоянное пространственное рассеяние.

Из всего этого следует, что невозможно сгладить различия в уровне развития территорий, но можно поставить реальной целью уменьшение их или снижение числа попавших в неблагоприятное положение.

Поселение, будучи пространственной концентрацией природных, общественных, экономических и технических факторов, является элементарной формой проявления неравномерного территориального развития. Оно же — продукт общественного разделения труда. Само территориальное развитие складывается из совокупности факторов территориального развития на любой крупной или малой территории, т. е. территориальное развитие неотделимо от развития поселений, поскольку названные представляют собой одно и то же явление на разных уровнях.

Вопросом первостепенной важности, проходящим через всю работу, является вывод об унифицированном толковании территориального развития.

В ходе поисков закономерностей территориального развития большое внимание уделялось мною поведению факторов, эффективности их действия. Так я дошёл до предположения циклических изменений, а затем, главным образом, благодаря труду Броди (1983), и до цикла Кондратьева. Глубже вникая в суть дела, я исходил из того, что в формировании природных, демографических и экономических отношений могут быть обнаружены циклы различной протяженности. Мною были учтены и характерные черты территориального развития: историческое чередование тенденций к концентрации и деконцентрации, неравномерное в пространстве и медлительное по времени, а также попеременное формирование относительной важности или роли различных видов поселений и внутрипоселенческих единиц.

Итак, обобщая вышеизложенное, можно сказать, что содержание территориальных процессов и явлений обуславливается единством

и взаимодействием природных, общественных, экономических, технических, структурных управленческих факторов, а их изменение характеризуется пространственной неравномерностью, относительной медлительностью и цикличностью.

2. Территориальная политика

Из содержания и характера территориального развития следует, что для осуществления влияния на это развитие нужна такая деятельность, которая учитывает многогранные объективные процессы и зависимости, а также способна координировать стремления и согласовывать интересы.

Под территориальной политикой я понимаю политическое, принятое на уровне правительства и декларируемое суммирование важнейших средств, действительное как правило, на длительное время, которое способствует претворению в жизнь основных направлений и стратегических целей территориального развития какой-либо пространственной единицы (страны или ее части). На базе этого ведется планирование.

До сих пор понятие «территориальная политика» даже в специальных публикациях употреблялось в различных значениях, чаще всего, как синоним «планирования», что чревато опасностью, ибо, с одной стороны, ведет к переоценке значения задач территориального планирования, путанице в содержании, с другой стороны, переносит в более узкую политическую сферу всегдашней ограниченности, осторожности планирования.

По-моему, назрела необходимость признания примата территориальной политики внутри управления.

Исследуя пространство движения территориальной политики, я пришел к выводу о том, что осуществление предпосылок, закономерностей и процессов развития, а также осуществление общей социально-экономической политики и влияния планирования осложняются разрывом по времени и осмыслению между научным исследованием и политическими требованиями и решениями. Перебросить мост через эту пропасть должно специальное учреждение с небольшим штатом, функционирующее в рамках центральных органов, которое будет проводить вторичный анализ исследований и готовить решения.

Начиная с последней трети 70-ых годов, растет интерес к качеству и эффективности территориальной политики. Основная, первоприродная проблема оценки — содержание в директивах обоснованно многочисленных качественных элементов, сформулированных вербально или не определенных надлежащим образом.

В то же время за последние два с половиной десятилетия значительно обогатились методы территориального анализа.

Я не ставил перед собой целью в полной мере разобрать применяемые процессы (для этого в рамках книги не было ни возможности, ни необходимости), а хотел всего лишь путем обзорной выборки дать представление о методических направлениях в отечественном научно-практическом анализе и оценке, представление об осмыслении и курсе последних.

Полтора десятилетия венгерская территориальная политика характеризуется множеством выдающихся событий и результатов, однако, вовсе не венчается безусловным успехом. За относительно подробный анализ ее я взялся потому, что по многим аспектам не могу согласиться с опубликованными до сих пор оценками.

Первым всеохватным документом, касающимся территориальной политики, было принятое в марте 1970 года постановление Политбюро ВСРП.

Вслед за политической установкой в довольно короткий срок родились постановления правительства, ставшие последовательными и конкретными документами территориальной политики. Обособление постановлений о директивах территориального развития и о концепции развития сети поселений в Венгрии означало возникновение двойственности в работе правительства. Директивы территориального развития, являющие собой содержательно-экономическую сущность темы, относил к своей компетенции Венгерский Госплан, а Министерству строительства и развития города, бывшему в то время уже правительственным ответственным органом по территориальному развитию, «досталась» концепция о развитии сети поселений в Венгрии, имеющая формально-технический характер. С этого момента началось соперничество между двумя главными ведомствами, не прекратившееся и по сей день.

В конце концов, на основании вышеизложенного территориальное развитие не что иное, как развитие поселений, таким образом,

разделение этих двух видов деятельности не имеет под собой научно обоснованной почвы.

С точки зрения всеохватного влияния на территориальное развитие в Венгрии, а также учета и признания в управлении территориальных зависимостей событием профессионально-исторической важности были принятие и декларация на высшем уровне этой политики. Правильным оказалось и осознание того факта, что для оказания влияния на территориальное развитие нужны такие территориальные единицы, которые относительно однородны по своим условиям и путям развития.

Несмотря на неполноту методических основ, были сформулированы храбрые, хорошо согласованные предложения касательно условий, средств и системы учреждений, необходимых для исполнения.

Здесь заслуживает особого выделения проведение необходимости введения специальных территориальных регуляторов. Прекрасной инициативой, помимо создания центрального фонда развития территорий, было центральное регулирование и направление выбора места для размещения производства.

Базой концепции являлись формулировка двойственной цели и мышление в категориях центров развития. Своевременным и необходимым было наметить как цель подход и снижение территориальных различий, в этом отношении были достигнуты крупные результаты. Наряду с имеющимися и ожидаемыми общественно-экономическими предпосылками политика опознала необходимость территориально-поселенческой концентрации.

На рубеже десятилетия 70-ых – 80-ых годов произошли фундаментальные изменения в социально – экономических предпосылках, вместе с положительными результатами, имевшими место в территориальном развитии, всё чаще стали выходить на передний план определённые кризисные явления, «своими» путями шло и управление на практике. Итак, бсе больше факторов говорило о потере территориальной политикой, провозглашенной в 1970–1971 гг., своей способности соответствующим образом управлять развитием.

В июле 1983 года, после более, чем двухлетней подготовительной деятельности Политбюро ВСПР вынесло постановление о долгосрочных директивах развития территорий и поселений.

— Важнейшая прогрессивная роль этого постановления: впервые территориальная политика излагалась таким образом, что все существенные факторы территориального развития были включены в один документ, давались в органическом единстве. Это находит свое выражение во взаимосогласованной трактовке общественно-экономических и технико-экологических аспектов, а также и в наименовании (развитие территорий и поселений). Словом, на уровне территориальной политики осуществилось унифицированное толкование территориального развития.

— Общее направление: развитие территорий и поселений должно способствовать уменьшению пространственных неравномерностей, способствовать совместному выполнению экономических и общественно-политических задач.

— На основании опыта территориального развития постановление наметило основные обязанности: осуществление пространственного подхода; лучшее использование природных ресурсов, повышенное проведение в жизнь требований по охране окружающей среды; необходимость уравнивания влияний, оказываемых на жизненный уровень территориальным расслоением, к которому, как ожидается, приведет возрастание роли экономической эффективности; выделение фактора уменьшения территориальных неравномерностей как основной цели; вывод на авансцену средних и мелких городов; дифференцированное развитие деревень; укрепление способности поселений удерживать население, если они пригодны для этой цели; снижение миграции в города; дифференцированное отношение к местностям с особыми условиями; усовершенствование координации и внутреннего разделения труда в агломерации Будапешта; новышение гармонии в планировании развития и благоустройства; укрепление самостоятельности местных советов, использование возможностей, кроющихся в приобщении населения.

— В постановлении, кроме содержательных целей, отводится место и вопросам подхода, планирования, а также регулирования, следовательно, охватывается вся тема целиком. Сильное и положительное действие имеет осуществление требования относительно того, чтобы в отраслевых решениях и при формировании регуляторов принимались во внимание последствия для территорий.

— Постановление проводит границу самостоятельности террито-

риальной политики, исчерпав почти все возможности и не забывая при этом о неперемennых сплетениях.

Важный этап в дальнейшем становлении новой территориальной политики – обсуждение на сессии Государственного Собрания, состоявшейся 17–18-го апреля 1985 года, документа под названием «Перспективные задачи развития территорий и поселений» и принятие постановления в связи с этим. Впервые в Венгрии вопросом территориальной политики занимался наивысший форум государственного управления.

3. Территориальное планирование

Планирование является основным средством влияния на развитие территорий и проведения территориальной политики.

К территориальному планированию я причисляю все те виды деятельности по планированию, которые, охватывая все факторы территориального развития, направляются на формирование и развитие более эффективного пространственного порядка и функционирования поселений, объединений и групп поселений, областей, крупных местностей или местностей со специальными условиями, а также страны.

Такая точка зрения не совпадает с принятым у нас подходом и мнением отдельных специалистов. Что же касается сильного недовольства касательно территориальных планов и необходимости существенных усовершенствований, то здесь выкристаллизовывается уже широкобазисное единство взглядов, или хотя бы некоторые признаки этого.

Система территориального планирования в Венгрии характеризуется, в основном, разделенностью, обособленностью планирования развития территорий и их благоустройства. Модернизации последних пятнадцати лет (1971, 1982) не внесли изменений в разделенность (а также и в систему ответственности), однако в последние годы в официальных документах часто подчеркивается необходимость более тесного сотрудничества.

Многочисленные усовершенствования по содержанию были проведены в начале 80-ых годов, они коснулись, главным образом, планирования благоустройства территорий (напр., введение экологического подхода, сокращение сроков, укрепление связи с народнохозяйственными планами, приобщение населения и т. п.). Модер-

низация же планов по развитию территорий продвигалась медленно.

Но территориальное планирование подвержено действию таких сил, которые по сути вынуждают провести всеохватное обновление.

Фактором основополагающей важности с точки зрения формирования концепции по рациональному планированию я считаю выяснение действительного пространства территориального планирования и, прежде всего, ограничений этого планирования.

Было необходимо разобраться в некоторых вопросах подхода: я отдал приоритет планированию процесса (в отличие от планирования конечного положения); касательно территориальных единиц планирования я имею следующее мнение: планы типа решений, включающие в себя конкретные резолюции, целесообразно разрабатывать по административным единицам, а в случае различных программ и концепций надо и возможно применять края и местности, разграниченные согласно соответствующим установкам; если же речь идет о планах территориального благоустройства, в особенности о планах благоустройства поселений, то здесь следует стремиться к разграничению ведомственных функций и функций, связанных с непосредственным развитием, а также стремиться к снижению характера чрезмерного регулирования.

Основные особенности предложенной системы (учитывая территориальное развитие в рамках народнохозяйственного плана): уменьшит число «действительных» планов, но предусмотрит разработку концепций; введет разработку интегрированных планов и концепций; подгонит содержание планов благоустройства поселений к потенциалу развития поселений; планом, характерным для уровня области, будет считать план развития, а для территорий с особыми условиями предусмотрит составление интегрированных планов; будет считать обоснованными разработку и принятие интегрированной концепции на уровне страны.

Суммируя вышеизложенное, можно сказать, что нам нужно такое территориальное планирование, которое направлено на осуществление территориальной политики с учетом закономерностей и требований общего социально-экономического и территориального развития, которое примет во внимание собственные возможности и ограничения и, применяя современные методы, охватит все факторы территориального развития.



Ára: 80,— Ft