

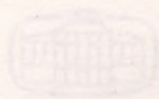
HORVÁTH GYULA

**A REGIONÁLIS GAZDASÁGSZERVEZÉS
FEJLŐDÉSE ÉS INTÉZMÉNYEI**

TERÜLETI ÉS TELEPÜLÉSI KUTATÁSOK



**Területi és Települési
Kutatások
4.**



7536

HORVÁTH GYULA

**A REGIONÁLIS GAZDASÁGSZERVEZÉS FEJLŐDÉSE
ÉS INTÉZMÉNYEI**



Akadémiai Kiadó, Budapest
1989

T - orre

508494

ALJAVONATI GYŰJTE

AKADÉMIAI GAZDASÁGI ÉS FÉLŐZETI
ÉS FÉLŐZETI

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA



Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára

MT. TUD. AKADÉMIA KÖNYVTÁRA
Könyvtári: 26.55.175.92

Bihari Ottó emlékének

Területi és Települési Kutatások

Megjelenik: az MTA Regionális Kutatások Központja (Pécs) gondozásában

A szerkesztőbizottság elnöke: **ENYEDI GYÖRGY**

Lektorálta: **WIRTH GYULA**

© Horváth Gyula

A kiadásért felelős:
az Akadémiai Kiadó és Nyomda főigazgatója

Műszaki szerkesztő: Szilágyi Éva
Borítóterv: Murányi Zsuzsa
Ábrák: Dobi Jánosné

ISSN 0238-0552
ISBN 963 8371

Készült: 8918985 MTA Sokszorosító, Budapest
Felelős vezető: dr. Héczey Lászlóné
Példányszám: 500

Tartalom

Bevezetés	7
I. A gazdaság működésének térbelisége	11
1. A gazdasági tér mint az irányítási viszonyok hordozója ..	11
2. A területi munkamegosztás és irányítás kölcsönhatásai- nak marxista értelmezése	23
3. A gazdasági tér objektív kategóriája — a gazdasági körzet	29
II. Nézetek és vélemények a gazdaságirányítás területi szervezeté- ről	38
III. A területi irányítás politikai-gazdasági környezete. A műkö- dést befolyásoló tényezők	46
1. A társadalom irányításának jellege. A centralizáció és a decentralizáció viszonya	47
2. A központi-állami regionális politika	53
3. A regionális politika központi irányításának szervezeti rendje	60
4. A társadalom és a gazdaság működésének térbeli keretei	71
a) A helyi-területi közigazgatási rendszer	71
b) A regionalizmus és az irányítás kapcsolata	83

IV. A területi elemek dominanciája a szocialista gazdaságirányítás két korszakában	100
1. A központosított államhatalom és a helyi-területi önállóság dialektikája a 20-as évek Szovjet-Oroszországában . . .	101
2. Tércentrikus gazdaságirányítási mechanizmusok az ötvenes évek végén	115
V. A magyar gazdaságirányítás kritikus térbeli pontjai.	123
1. A termelőerők működésének integrálása	123
2. A területi gazdasági kapcsolatok természete és szervezeti feltételei	132
3. A megyék gazdaság szervező szerepe	140
VI. Egy új területi gazdaságfejlesztési stratégia és intézményrendszer kialakítása felé	147
1. Új hajtóerők a területfejlesztésben	147
2. A gazdasági válságból való kilábalás egyik eszköze: az innovációorientált területi politika	152
Irodalom	165
Angol és orosz nyelvű összefoglalók	178

BEVEZETÉS

A gazdasági folyamatok és a térbeliség sokoldalú egymásrautaltsága a társadalom- és gazdaságelmélet egyik jól ismert, ám a gazdaságpolitikai gyakorlatban nem mindig követett alaptétele. Az emberi társadalom fejlődésének valamennyi szakaszában – a természet adta közösségektől a társadalmi tulajdonviszonyokig – a társadalmi cselekvés vezérlése nem kis mértékben merített elveket, eszközöket és módszereket a természet – népesség – termelés kölcsönhatásaiból. A társadalmi-gazdasági tér eme komponensei közötti összefüggések felhasználása fontos a termelőerők és a termelési viszonyok tudományos megközelítésében. A társadalomtudományos kutatásoknak is mindinkább törekedniük kell e szempont érvényesítésére. Az ilyen kutatások eredményei, sőt továbbblépve, a különböző rendszerű országok fejlődésének az elemzése adhat magyarázatot arra, hogy az egyes korszakokban a termelőerők területi fejlődését és átstrukturálódását milyen intenzitással követték a termelési viszonyok változásai, az összhang megléte vagy hiánya milyen elméleti szabályszerűségek felismerésén, illetve elhallgatásán nyugodott, s a területi-társadalmi munkamegosztás fejlettségének foka a két jelenségvilágban miként befolyásolta a társadalom fejlődését és a gazdasági növekedést.

A gazdasági folyamatok és jelenségek térbeli előfeltételeinek a mérlegelése, térbeli működésük mélyreható tanulmányozása a gazdasági mechanizmus minden alrendszerében, a közkeletű leegyszerűsítéssel élve, a tervezésben, a szabályozásban és az intézményi rendszerben elengedhetetlen feladat. Ez a felismerés különböző formákban jelentkezett a szocializmus eddigi fejlődése során. Ha a területi munkamegosztás specifikus törvényszerűségeinek a gazdasági mechanizmus egyes szféráiba való beépülését vizsgáljuk meg a szocialista gazdaságirányítás fejlődésében, azt találhatjuk, hogy e hierarchikus struktúrákban a vertikális és a horizontális mozgási tendenciák térbeli kötöttsége fokozatosan erősödött.

Eme fejlődési trend mögött azonban rendkívül sok kísérlet, szervezeti próbálkozás, a centralizált és a decentralizált eszközök alkalmazá-

sának számtalan sikeres és elvetélt variánsa húzódik mind térben, mind időben.

Az eltérő területi struktúrák és a történelmi tradíciók különbözősége ellenére a szocialista országok a helyi-területi hatalmi szervezet modelljét a centralizált irányítási viszonyokból vezették le. Ezek a formalizált struktúrák hierarchikus viszonyaikat, funkcióikat és szervezeti rendszereiket tekintve nagy hasonlóságot mutattak. A 60-as évek közepének, végének gazdasági reformjai — amelyek elsősorban a vertikális irányítás egyes szintjei között rendezték át a korábbi munkamegosztás erővonalait — következtében azonban lassú átrendeződési folyamat indult meg a horizontális-területi irányítási viszonyokban is.

A felépítményi elemekben lejátszódó változásoknak objektív gazdasági alapjai voltak. A gazdasági fejlődés extenzív szakaszában a növekedést a termelés és a fogyasztás szerkezeti átrendeződései szinte automatikusan követték. A termelőerők területi elhelyezésében, a településszerkezetben, a társadalmi fogyasztás allokációjában bekövetkezett változások, vagyis a gazdasági objektumok térbeli átrendeződései a gazdasági növekedés kibontakozásának és előrehaladásának mintegy következményei voltak.

A gazdasági válság mind a szocialista országokban, mind a tőkés államokban a kutatók figyelmét abba az irányba terelte, hogy alaposabban megvizsgálják: a területi tényezők és kölcsönhatások gazdasági mechanizmusokban való beépítésének milyen újabb lehetőségei kínálóznak. A területi fejlődés történeti összefüggéseiből, a gazdasági mechanizmusok térbeli kötődésének értékeléséből a megváltozott gazdasági körülmények között a kutatók szinte egyidőben jutottak arra a felismerésre, hogy a fejlett államokban, ahol jórészt lezárult a kirívó regionális egyenlőtlenségek felszámolásának folyamata, a gazdaságpolitikának a termelőerők területi elhelyezése mellett azok területi szervezésére is ki kell dolgoznia eszközrendszerét és módszereit.

A manapság már külön tudományos irányzattá is szerveződő koncepció abból indul ki, hogy minden egyes gazdasági ágazat meghatározott termelési-technológiai egységet alkot, ezeken belül sokoldalú és bonyolult termelési kapcsolatok játszódnak le. Egy-egy ágazat termelési egységei azonban térben elkülönülten működnek. A térben egymáshoz közel fekvő ágazatokhoz tartozó vállalatok, kölcsönhatásaik méretének és intenzitásának függvényében viszont eltérő nagyságú és szervezettségű területi kombinációkat hoznak létre. Az ily módon kialakult és működő

területi struktúrák, a bennük zajló társadalmi folyamatokkal együtt összetett irányítási feladatot jelentenek a tervgazdálkodásban és a piacgazdaságokban egyaránt.

A területi társadalom- és gazdaságszervezés fogalomkörében gondolkodva nem csupán egy újabb elméleti konstrukció hívének kötelezzük el magunkat, hanem arra is kényszerülünk, hogy vizsgálatainkban a területi gazdasági folyamatokat és jelenségeket ne csak kizárólag a társadalmi alapok szemszögéből és a területi munkamegosztás elszigetelt tendenciáiból, hanem társadalmi-politikai meghatározottságukban, azaz komplex módon közelítsük meg. A komplexitás kívánalmán azt értem, hogy akkor, amikor a regionális gazdaságszervezést választjuk kutatási feladatnak, teljeskörű választ csak úgy kaphatunk a kérdésre, ha az irányítás objektumát és szubjektumát kölcsönhatásaiban vizsgáljuk.

Célkitűzésem az, hogy a gazdaság térbeli működését jellemző törvényszerűségekből, a területi irányítást befolyásoló gazdasági és politikai folyamatokból, továbbá a szocialista gazdaságirányítás két sajátos időszakának tapasztalataiból következtetéseket vonjak le, valamint — e megállapításokat is hasznosítva — feltárjam a területi szervezetrendszerek fejlődésének mai problémáit és lehetséges új funkcióit hazánkban. Vizsgálataimban mindvégig több területi-igazgatási egység termelőerőinek együttműködési igényeit tartottam szem előtt.

Bár célkitűzéseim alapvetően a szocialista területi gazdaságirányítás megragadására irányulnak, több teoretikus és praktikus kérdés tárgyalásakor tüzetesebben vizsgálat alá veszem a tőkés tapasztalatokat is. Az a véleményem ugyanis, hogy akár a gazdaság területi fejlesztését, akár a különböző szervezeteknek a területi folyamatok irányításában játszott szerepét is nézzük, a tőkés és a szocialista megoldások feldolgozása és egybevetése során magyarázatot kaphatunk arra, hogy bizonyos elméletek, módszerek és formák csak az adott ország vagy társadalmi rendszer körülményei között alkalmazhatók sikeresen, vagy pedig adaptálhatók-e — ha igen, milyen módosításokkal — a mi viszonyaink közé is.

A társadalomtudományokban ma már széles körben használt komparatisztika a területi kutatások fejlődésének is egyik fontos tényezője lehet. Az összehasonlító módszer domináns pozíciójáról kell beszélünk, habár sokszor ez a tudományos eljárás a tipizálás és az osztályozás vagy a mennyiségi tényezők összevetésének a keretei között maradt. A területi fejlődési folyamatok, a területfejlesztési politika, a területi szervezetrendszerek nemzetközi összehasonlító vizsgálatai azonban ma még jobbra

kívül esnek a területi kutatások érdeklődésén. Pedig az összehasonlítás részletes metodológiájának mihamarabbi kidolgozása azért is fontos lenne, mert a területi gazdasági kutatások tárgyának összetettsége egyfelől, ennek közvetlen társadalmi-politikai meghatározottsága másfelől igen átgondolt kutatói filozófiai pozíciót követel meg. Ennek híján vizsgálataink csak viszonylagosak maradhatnak.

I. A GAZDASÁG MŰKÖDÉSÉNEK TÉRBELISÉGE

1. A gazdasági tér mint az irányítási viszonyok hordozója

A térbeli gazdasági folyamatok és jelenségek leírásának, törvényszerűségeik feltárásának napjainkban már jelentős szakirodalma van. Sajátos módon ennek ellenére sem jöttek létre általános nézetek a társadalmi-gazdasági tér, a térbeliség kifejezések értelmezésében. Az ezekkel kapcsolatos felfogások mind a különböző tudományágak között, mind az egyes tudományágakon belül nagyfokú polarizáltságot mutatnak.

Talán azért is, mert az anyag alapvető létezési formáinak filozófiai vizsgálatai lényegében a természettudományos eredményekre támaszkodtak, a tér általános filozófiai felfogásához főként természeti térbeli képzetek kapcsolódnak. A tér és a térbeliség társadalmi-gazdasági értelmezésében évszázadokon keresztül — s még napjainkban is sokszor — az okozta és okozza a legtöbb nehézséget, hogy a tér általános filozófiai kategóriáit vagy egyáltalán nem vagy pedig mechanikusan kapcsolták, és kapcsoljuk be az anyag legmagasabb rendű mozgásformájának, az emberi tevékenység különféle megnyilvánulásainak vizsgálatába. Ennek magyarázatát részint a hosszú ideig domináló társadalomfilozófiai és tudományos világkép hatásában, részint a társadalmi élet térbeli dimenzióit kutató tudományok (gazdasági földrajz, néprajz) évtizedeken keresztüli empiriaorientáltságában és viszonylag alacsony fokú absztraháltságában vélem gyökereztetni.

A társadalomtudományokban az objektív valóság megközelítésének elvét jobbra „az időben változóra, fejlődőre”, a történetiségre korlátozzák, a térbeli kölcsönhatásokat pedig érintőleges, sokszor az alacsonyabb mozgásformákból a társadalomra mechanikusan transzformált viszonyformának tartják. E metodológia egyik forrása minden bizonnyal abból táplálkozik, hogy a marxista filozófia a térfogalom filozófiai általánosítása során viszonylag egyoldalúan a természettudományokra támaszkodott, a társadalmi-gazdasági tér pedig nem kapott kellő helyet ebben a kifejtésben.

A következőket anyagelvű társadalomfelfogásból és a tér filozófiai kategóriáiból viszont értelemszerűen következik az, hogy *a társadalmi-gazdasági tér az anyag legmagasabb rendű mozgásformájának törvényszerűségeiben megjelenő, annak belső sajátosságait determináló, objektíve valóságos létezési forma, amely kifejezi az emberi tevékenység különböző megnyilvánulásainak egymás mellett létezését és egymástól való elkülönülését, azok kiterjedését és egymáshoz viszonyított elhelyezkedésük rendjét.*

Ezeknek a — korántsem a definícióalkotás igényével megfogalmazott — gondolatoknak a folytatásaként értelemszerűen vetődik fel a kérdés: létezik-e gazdasági tér? Ezt bizonyítandó mindenekelőtt abból kell kiindulnunk, hogy a gazdasági élet jelenségeit, kategóriáit, a gazdasági törvényeket és az azok összefüggéseit vizsgáló közgazdaságtudomány az alapok lerakásánál számos absztrakciót alkalmazott. Az „egy pont gazdaság” feltételezésével eltekintett a gazdaság térbeliségétől, a gazdasági egységeket elválasztó távolságtól, az objektumok egymásmellettiiségének, kiterjedésének, elhelyezkedésének az értéktermelésben és -elosztásban játszott szerepétől. Ez az absztrakció hosszú időn keresztül a marxista közgazdaságtudomány fejlődésére is hatással volt. Annak ellenére, hogy a marxizmus klasszikusai — ha nem is összefüggő rendszerben — munkáikban jó pár helyen expressis verbis utaltak a gazdaság térbeliségének fontos mozzanataira. Hadd emlékeztessék csak Engels Borgiushoz írott levelének néhány sorára, amelyekből kiderül, hogy „... a gazdasági viszonyokban bennefoglaltatnak ...: a földrajzi alapot, amelyeken ezek lejátszódnak ... s természetesen a környezet is, amely ezt a társadalmi formát kívülről körülveszi.” (Marx–Engels Válogatott Művei, 3. kötet. p. 843.)

Nem véletlen tehát, hogy a gazdaság térbeli rendjével szisztematikusan elsőként foglalkozó Thünen éppen a gazdaság és a természet kapcsolatának tipikus társadalmi-gazdasági relációjából, a mezőgazdasági termelésből indult ki. A földtulajdon és a földbirtoklás ugyan a természeti tér, a földfelszín egyes részeinek tulajdonjogát és implicit használatát szabályozzák, de egyidejűleg társadalmi-gazdasági viszonyok hordozói is. Noha Thünen „izolált állama” is egyközpontú modell volt, s bár a gazdasági tér elméletének körvonalazását nem a termelőerők totalitásából vezette le, a modern telephelyelmélet őstípusának elméleti kifejtésével az egyensúlyi gazdaságtani térelméletek eszmei előfutárának tekinthető.

A gazdaság jellegzetes térbeli összefüggéseire figyelő klasszikus polgári közgazdászokat követően a gazdasági tér leírásának több megközelítési módját és modelljét dolgozták ki. Az egyes elméletek alapvetően ab-

ban különböznek egymástól, hogy a térbeli mozgást determináló törvényszerűségek közül melyeket tekintik meghatározónak, és melyektől vonatkoztatnak el a vizsgálódások során.

A *telephelyelméleti* vizsgálatok determinisztikus racionális gazdasági térrel számoltak, abból az alapfeltételből kiindulva, hogy az egyén, a vállalkozó, a gazdálkodó egység teljesen tájékozott az őt környező gazdasági feltételekről, döntéseit kizárólag ezek determinálják. Az erőforrások optimális elhelyezésének östípusát megkonstruáló szubjektív közgazdaságtan kutatási eredményei ugyan hatottak a *költségminimalizálási* iskola gazdasági térfelfogására, a gyökerek azonban a német szellemtörténeti iskola tanításaihoz nyúltak vissza, illetve az üzemgazdaságtani vizsgálatok technikai-technológiai irányzataiból táplálkoztak, majd a weberi egzakt, analitikus eszközökkel operáló, a költségfelszín-bevételfelszín eredőjét posztuláló telephelyválasztási elméletben szintetizálódtak.

A monopolkapitalizmus sajátlagos törvényszerűségeinek a gazdasági életre gyakorolt negatív hatásait — a térbeliség egymástól távol fekvő üzemek közötti ideális szabadverseny kialakulásának lehetetlenségéből adódóan — objektív szükségszerűségként magyarázó *bevétel-maximalizálási* iskola gazdasági tere — éppen a megengedhetőnél nagyobb számú egyszerűsítési feltételek miatt — ugyancsak determinisztikus és racionális. A telephelyválasztás szempontjából optimális gazdasági terek azonban a költség- és bevételviszonyok alakulását követve átrendeződnek, módosulnak, az optimális telephely megközelítése csak hosszabb folyamat eredménye lehet. A gazdasági tér kialakításával kapcsolatos eme megfontolásokon már határozottan érződik a közgazdaságtudomány, jelesen a neoklasszikus polgári közgazdaságtan befolyása.

A *Lösch* nevével fémjelzett bevétel-maximalizálási irányzat az általános egyensúlyelmélet polgári magyarázatának alapján, független térbeli struktúrát feltételezve a piac térbeli törvényszerűségeinek a feltárására koncentrált. A gazdasági tér modellezésére tett kísérletek, a központi helyek elméletének *christalleri* kidolgozása jelentős hatást gyakoroltak a gazdasági tér egésze szerkezetének mélyebb feltárására, a költségterek vizsgálatán túl többek között a településhálózati struktúra működésének és újratermelődésének kutatására.

Elméleti érdemeik hangsúlyozása mellett azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy *Lösch* és *Christaller* a központi helyekről szóló tanításukat nem gazdasági-gazdaságföldrajzi alapokon, hanem a *Sauerrel* kezdetét vett ökológiai iskola módszertani talaján alkották meg. A tele-

pülések térbeli kölcsönös elhelyezkedésének törvényét feltárva a lényegét nem a termelésnek a területi munkamegosztás által meghatározott térbeli szerveződésében, hanem a legkisebb ráfordítások történelmen kívüli elvében ragadták meg. A termelés elsődlegessége helyett elméleteikben az ökológiai rendszer organizmusaihoz hasonló elvek szerint élő emberi lény viselkedésére, a legrövidebb távolság (legrövidebb idő, legkisebb energiaráfordítás) választásának elvére helyezték a hangsúlyt.

A mikorökonómiai telephelyelméletekből levezetett abszolút racionális, számos egyszerűsítés feltételezésével kizárólag a költségek oldaláról megközelített gazdasági tér alkalmas volt a viszonylag elszigetelt egyedi mikorökonómiai térbeli mozgások törvényszerűségeinek feltárására, a tényezők kölcsönhatásainak valószínűsítésére. A gazdasági növekedés területi mozgatóerőinek számbavétele azonban a mezo- és makroökonómiai általános térbeli mozgástörvények megismerése felé fordította a figyelmet. Az előbbieken körvonalazott eszmei előzmények szintetizálásával a polgári mikorökonómiába immáron teljesen beépült telephelyelmélet a termelési tényezők optimális kombinációjának igényével számolt. *Isardnál* a telepítési tényezők, a termelési faktorok, az üzemnagyság, a piac már összefüggő, egységes rendszert alkotnak, amelyben bonyolult és nagyszámú kölcsönkapcsolatok alakulnak ki, a tényezők tömeges mozgása által kiváltott folyamatok minőségileg eltérnek az egyedi mozgásformáktól.

A fizikai terek analógiájára felépített gazdasági erőterekben a térbeli mozgások törvényszerűségeinek feltárására a mechanikai törvények alkalmazása tűnt a legcélravezetőbbnek. Az egyetemes gravitáció és termodinamika törvényszerűségeinek mintájára kidolgozott térmodellek (gravitációs és potenciális modellek, a térbeli elhelyezkedés rendezettségét, a térbeli mozgás szabályszerűségét kvantifikáló entrópia-modellek) a gazdasági jelenségek és törvényszerűségek térbeli valószínűségi eloszlásán alapulnak. A gazdasági folyamatok soktényezős – számtalanszor szubjektív, véletlenszerű – determináltsága a korábbi térelméletek funkcionális-racionálitási magvát a tendenciaszerűség sztochasztikumával váltja fel.

A polgári telephelyelméletek a telepítés rövid távú egyensúlyi kritériumait biztosító gazdasági térről kialakított iránymutató koncepcióikban azonban nem jutottak – alapfeltételeik miatt nem is juthattak – el a gazdasági folyamatok térbeliségét legjobban kifejező mikro- és makroökonómiai kölcsönkapcsolatok feltárásához.

A *francia térgazdasági* (térpolarizációs) iskola képviselői vizsgálták először a térbeliség bonyolult, kölcsönösen összefüggő törvényszerű moz-

gásának, fejlődésének hatását a nemzetgazdaság egészének fejlődési, átalakulási tendenciáira. A gazdasági tér új minőségi tényezőit felkutató képviselőik (F. Perroux, J. R. Boudeville, L. E. Davin, J. Labasse, M. Rochefort), a francia közgazdaságtudomány kiválóságaihoz hasonlóan, de a túlnyomóan az angolszász világból kiinduló polgári klasszikusoktól és neoklasszikusoktól eltérően természetesnek tartják az állami beavatkozást és a kormányok által kidolgozott cselekvési programok megvalósítását. A nemzetközi kereskedelmet pedig a „tisztá árucseré” és a hatalmi viszonyok sajátos kombinációjának minősítik. Ennek egyenes következménye, hogy ha a fejlődni kívánó nemzetgazdaságok és nem pusztán a vállalkozók cselekszenek, az önköltségek, az áruk és az árak nem valamilyen automatizmus jegyében mozdulnak meg, akkor nyilvánvaló, hogy a cserére kerülő árukat valamilyen nemzetgazdasági háttérből: struktúrákból, gazdasági szerkezetekből kell kiválasztani. A csere pillanatában adott tényezőként kezelt struktúrának döntő szerepe van a gazdasági kapcsolatok kialakításában. Éppen ezért a struktúrák különleges vizsgálatokat követelnek két szempontból is: egyrészt tanulmányozni kell őket azért, hogy természetüket és típusaikat jobban megértsük, másrészt azért, hogy az elmaradott és korszerűtlen struktúrákat a nemzetközi és nemzeti gazdasági viszonyokkal összhangban álló szerkezetekké (termelési ágak kombinációjává) alakítsuk át. Perroux osztályozási rendszere szerint vannak erős és gyenge, mozgató (mozgásba lendítő) és mozgatott, integráló és integrált, domináns és alárendelt, irányító és irányított struktúrák. Egyik struktúra a másikra a külkereskedelmen keresztül az export, a közvetlen beruházások és a nemzetközi monetáris áramlások asszimetrikus befolyásai révén fejti ki hatását.

E gondolatmenetet megszakítva vezessünk be két, alapjaiban a francia polarizációs koncepciókban kimunkált fogalmat: az *absztrakt* és a *konkrét gazdasági tér* kategóriáját. Az előbbi az adott társadalmi-gazdasági struktúrában elhelyezkedő, földrajzi rendszerektől független, ezáltal területi kategóriákkal nem jellemezhető gazdasági viszonyok halmaza. Míg az utóbbi a területi munkamegosztás törvényszerűségei alapján kialakult társadalmi-gazdasági struktúra fejlettségi színvonalának függvényében változó, sajátos szerkezeti tulajdonságokkal rendelkező, a földrajzi térben elkülönülő objektumok közötti kapcsolatokat hordozó gazdasági térforma.

Perroux munkáiban a konkrét tér helyett a banális tér kifejezést használja. Egyet lehet érteni azokkal a szerzőkkel (Dziewonski, K. 1967, Fodor L. 1976.) akik a „banális” jelző pejorativitása (egyébként Perroux nem véletlenül nyilatkozik így) miatt az anyagi világ konkrét valóságaihoz

kapcsolódó konkrét tér megnevezést tartják alkalmasnak. *Perroux* élesen fellépett a geonómiai tér koncepciója ellen, amely a konkrét tereket az abszolút tér hagyományos koncepciójába ágyazva értelmezi. Nem kell geográfusnak lennünk azonban, hogy észrevegyük, minden gazdasági tér, még ha azokat a legelvontabb formában is használjuk, nem vonatkoztatható el teljesen a geonómiai (földrajzi- és geodéziai) tértől, minthogy minden gazdasági tevékenység egyben anyagi tevékenység is, a termelés, a csere és a fogyasztás anyagi környezetben, a földfelszín korlátai között, tehát földrajzi környezetben zajlik le.

Perroux a két gazdasági térforma értelmezésénél abból indul ki, hogy „... a gazdasági tér a gazdasági elemek között fennálló gazdasági viszonyok összessége”. (Idézi Greszczak, J. 1971. p. 8.) Lényegében három gazdasági térkategóriát különböztet meg: 1) a tér mint egy terv objektuma (tárgya) (*espace comme contenu de plan, espace-plan*); 2) a tér mint erő-tér (*espace comme champ de forces*); 3) a tér mint homogén rendszer (együttes) (*espace comme ensemble homogène*). Hangsúlyozni kell, hogy itt lényegében absztrakt gazdasági térről van szó, amelyben a gazdasági távolságok monetáris egységekben mérhetők. Az absztrakt tér vagy függetlenné válik (de sohasem teljesen) a konkrét tértől (1. eset), vagy azonosul azzal (2. eset), vagy pedig mint a homogén rendszerek koordinációjának színterével érintkezik vele (3. eset).

A gazdasági tér különös kategóriájaként alkalmazták először a területfejlesztési politika egyik legkutatottabb koncepcióját, a *növekedési pólusok elméletét*, amely részben ágazati, részben területi gyökerekből terebélyesedett két, egymással párhuzamos, de sok ponton kölcsönösen összekapcsolódó irányzattá. Az ágazati koncepciók növekedési pólusnak a polarizált gazdasági térben elhelyezkedő vezető gazdasági egységet tekintik, s azt, hogy a dinamikus ágazatokhoz tartozó vállalatok miként fejtik ki hatásukat a többi egység fejlődésére. A területi koncepciókban, túlélve az ágazati szempontokat, a pólus fogalmát az adott pontban elhelyezkedő, meghatározott tömegű beruházás- és infrastruktúra-állományhoz kötik. A területi koncepció „vezető”, „húzó” egysége a földrajzi térben elhelyezkedő területi egység, többnyire a dinamikus tevékenységformák egyes ágazatait tömörítő városi központ.

Mint a fentiekből kitűnik, a polarizáltság nem jelent egyebet, mint hogy a gazdasági tér mindkét formájában olyan tömörülési pontok alakulnak ki, amelyek a konkrét vagy absztrakt erőterekben lejátszódó folyamatokra meghatározó befolyást gyakorolnak. A polarizált teret tehát a gaz-

dasági tevékenységeknek az absztrakt gazdasági térben elvileg arányosan elhelyezkedő csoportosulási rendszerek kölcsönhatásaival azonosíthatjuk. A polarizációs folyamatoknak a különféle társadalmi-gazdasági és műszaki tényezők alapján képzett típusai (innovatív-technika, jövedelmi, pszichológiai-döntési) közül témánk szempontjából a földrajzi (vagy területi) polarizáció a legfigyelemreméltóbb. Ennek differencia specifikái között jelenik meg ugyanis először a régió (a polarizált körzet) fogalma. A földrajzi polarizáció a növekedési pólusként funkcionáló gazdasági vagy területi egységek meghatározott térbeli elhelyezkedési rendjét fejezi ki.

Davin a földrajzi polarizációt az új tevékenységi ágazatok koncentrációjának következtében kialakuló regionális jövedelemnövekedéssel azonosítja, majd tovább finomítva meghatározását rámutat arra, hogy „... megindul a közepes nagyságú központok terjeszkedése, kellő számú központ esetén a könnyen mobilizálható munkaerőforrásokkal rendelkező területeken az érintett ágazatok koncentrációja vagy átalakulása játszódik le”. (Idézi uő. uo. p. 18.)

A térpolarizációs iskola másik jelentős képviselője, *Boudeville* – a perroux-i gazdasági térkategóriák alapján – homogén, polarizált és tervtartalmú teret különböztet meg. Ennek alapján a gazdasági régiókat három alaptípusba – homogén, polarizált és terv (région-plan, région de programme) – sorolja. A gazdasági tér valójában azonban sokkal differenciáltabb ennél. Tudniillik a gazdasági teret elméletileg felfoghatjuk úgy is, mint az absztrakt matematikai térnek a földrajzi térre való ráhelyezését. Végeredményben *Boudeville* a gazdasági régiót a folytonos földrajzi képződményben, a földrajzi térben helyezi el. Definíciója a következő: „A polarizált régió az egymással kölcsönhatásban álló elemi területek egysége, a területek egyike a növekedési pólus, amely az azonos szintű pólusokat fogja össze. A polarizált régióban azonban olyan hierarchia fejlődik ki, amely megfelel a növekedési pontokban előállított javak hierarchiájának. Így módon a polarizált régió olyan integrált területi egység, amelyben a pólusok funkcionális és hierarchikus rendszere alakult ki. (Idézi uő. uo. pp. 19–20.)

Már utaltam arra, hogy a tér, pontosabban a tér-idő fogalmának általános tudományos vizsgálata a filozófia feladata. A többi tudomány csak alkalmazni tudja az általános filozófiai kategóriákat az anyagi világ általa vizsgált speciális területeire (nem feledkezve meg természetesen az egyes tudományok eredményeinek a filozófiai térfogalom fejlődésére való hatásáról sem). Ebben az értelemben a *földrajzi teret* legáltalánosabb for-

mában mint filozófiai kategóriát, az anyagi-földrajzi képződmények és objektumok működésének általános, megismerhető formáját vizsgálhatjuk. Semmiképpen sem azonosíthatjuk azonban a földrajzi képződményekkel és objektumokkal. S ha valaki ezt mégis megteszi, akkor a teret mint a terület szinonímáját használja. A tér fogalmának a „terület” szinonímával való helyettesítése lehet pusztán téves szóhasználat, azonban tudatosnak is elképzelhető akkor, ha a gazdaság belső térbeli összefüggéseit a háromdimenziós természeti térnél „alacsonyabb rendű” anyagi valóságként értelmezve kétdimenziós térbeli létezésnek tekintjük.

A földrajzi tér sajátossága a megszakítottság és a folytonosság egyidejű fennállása. A földrajzi objektum mint minden anyagi képződmény fizikai teret alakít ki maga körül. Ha azonban ezzel a földrajzi tér vizsgálódását befejezettnek tekintenénk, akkor a földrajzi tér nem lenne más, mint az általános térfogalom egyszerű, mechanikus viaszlenyomata.

A földrajzi objektumok azonban részt vesznek a földrajzi környezet alakításában, hatnak az őket övező területre és más földrajzi objektumokra, annál is inkább, mivel nélkül az anyagi hatás nélkül nem létezne földrajzi objektum. Azt a területet pedig, amelyen a földrajzi objektumoktól elválaszthatatlan hatások lejátszódnak, a földrajztudomány földrajzi mezőnek vagy az adott objektum terének nevezik. Végeredményben tehát az objektum fizikai tere és földrajzi mezője alkotja az adott objektum földrajzi terét. Az egyes földrajzi objektumok fizikai tere a megszakítottságot, a földrajzi mező pedig a folytonosságot reprezentálja. A bonyolult földrajzi objektumok földrajzi tere összetett, az egyes objektumok mezői összefonódnak és metszik egymást. Nyilvánvaló, hogy az egymásra ható mezők a bonyolult teret az egység minőségével látják el, amennyiben az egymásra hatás nem takar feloldhatatlan ellentmondásokat. Az egymással kapcsolatban nem lévő objektumok egységes földrajzi teret nem alkotnak.

Az elmondottakból értelemszerűen kitűnik, hogy *a tér önmagában nem csak a konkrét, egymással kölcsönhatásban álló földrajzi objektumok által képes az egység létrehozására. A terület viszont a rajta elhelyezkedő objektumok egységének egyik feltétele.* Ebben fogalmazható meg a földrajzi tér és a terület fogalma közti különbség.

Annak részletes ismertetésétől eltekintek, hogy a tér és idő egységének filozófiai koncepciója miért és milyen módon igényli, hogy a földrajzi tér meghatározásába bekapcsoljuk a dinamikának mint a földrajzi objektumok szakadatlan fejlődése kifejeződésének ismervét is. A földrajzi tér a konkrét területen elhelyezkedő, időben fejlődő földrajzi objek-

tumok közötti viszonyok összességével definiálható, s azt a méret, a görbület, a bonyolultság, az entrópia és a mezőkre tagolhatóság minőségével írhatjuk le.

Vezessük le formálisan a földrajzi térből a *gazdaságföldrajzi teret*, mégpedig úgy, hogy az előbbi tértípus viszonyformáit társadalmi-gazdasági tartalommal töltjük meg. A fogalom kifejtéséhez vegyük példának a termelés elsődleges gazdaságföldrajzi objektumát, a vállalatokat. A vállalat mint földrajzi objektum hatást gyakorol környezetére, a három – egymást feltételező – tényező (termelés – népesség – természet) alkotta földrajzi tájra. Ezen alkotóelemeknek megfelelően három különböző kiterjedésű és alakú terület rajzolódik ki körülötte: 1) a termelési aktivitás területe, ahol a vállalat közvetlen termelési partnerei helyezkednek el, kimenő és bemenő termelési kapcsolatai bonyolódnak; 2) a szociális aktivitás területe, ahol a vállalat társadalmi kapcsolatai zajlanak; 3) s végül az ökológiai kapcsolatokat magában foglaló ökológiai aktivitás területe. Mindhárom területen magasabb és alacsonyabb intenzitású övezetek találhatók. Összességében e három terület alkotja a vállalat gazdaságföldrajzi mezőjét, amelyet két dimenzióban a kiterjedés, a harmadik dimenzióban az intenzitás, valamint a vállalat helyével és fizikai terével egybeeső valamennyi területre egységes intenzitási, „beszámítási pontok” jellemzik. A gazdaságföldrajzi tér alapsejtjének – a vállalatnak – az irányíthatósága és szabályozhatósága viszonylag magas.

Az egymásra ható gazdaságföldrajzi mezők metszései adják a gazdaságföldrajzi teret, amelyet az objektumok halmazának kölcsönhatásai miatt bonyolultság és görbület, a „beszámítási pontok” sokaságából adódóan pedig alacsonyabb szintű szabályozhatóság jellemez.

A valóságban a gazdaságföldrajzi objektumok kapcsolatait gazdasági törvényszerűségek alakítják. Az áruk mozgása, a népesség vándorlása a konkrét célokat kitűző szervezetek, személyek döntéseinek következménye. A termelési viszonyok szervezeti-gazdasági kifejeződése az irányítás különböző formáiban valósul meg. Az irányítási viszonyok bekapcsolásával máris a tér egy minőségileg újabb formájához, a *gazdasági térhez* jutottunk.

Az adott döntést hozó döntéseivel kapcsolatba hozható objektumokra vonatkozó döntési szférák határolják le a *gazdasági mezőt*. A hierarchikus rendtől függően beszélhetünk pl. a vállalat, a tröszt, a minisztérium stb. gazdasági mezőjéről. Azokban az országokban, ahol a közigazgatási egységek gazdaságirányítási funkcióval is rendelkeznek, a területi döntést hozók gazdasági mezői is megrajzolhatók. A gazdasági mezőnek

is van beszámítási pontja, pólusa, amely azonban nem földrajzilag, hanem gazdaságilag értelmezendő. Ez a pont az adott döntést hozó szempontjából – érdekeit kielégítendő – az optimumnak felel meg.

A különböző gazdasági mezők metszéseinak és kölcsönhatásainak eredményeképpen jön létre a gazdasági tér, amely az adott terület – irányítási viszonyokban kifejezésre jutó – gazdasági viszonyainak összessége. A gazdasági teret a döntést hozók nagy száma, az egymással ellentmondásban, antagonisztikus ellentmondásban vagy összehangoltságban álló „beszámítási pontok” sokasága jellemmez.

Az elmondottakból milyen általános következtetések vonhatók le? Először: az adott földrajzi beszámítási pontot érintő minden optimális és/vagy racionális döntés csak az adott gazdasági mezők számára lehet optimális és/vagy racionális, s nem pedig a gazdaságföldrajzi tér egészére. Az adott gazdasági beszámítási pontot érintő, az adott döntést hozó érdekében megszületett döntés csak az adott gazdasági mező számára lesz optimális és/vagy racionális. A legmagasabb hierarchikus szinteken hozott döntés optimuma az adott gazdasági tér számára egységes programot végrehajtó egyes döntést hozók cselekvéseinek összehangoltságától függ. Másodszor: területileg minél inkább egybeesnek a gazdaságföldrajzi és gazdasági mezők vagy a gazdaságföldrajzi és gazdasági terek (avagy másképp fogalmazva: minél inkább az objektív területi-gazdasági kapcsolatok a területi irányítási rendszer módosításának motiválói), annál nagyobb az optimális és/vagy racionális döntéshozatal lehetősége. (Már tudniillik addig a határig, amíg a gazdasági döntés alapja a földrajzi szituáció.) Harmadszor: a 'népgazdasági optimumhoz való közelítés abban a gazdasági térben a legproblémamentesebb, ahol a tér összetevői között antagonisztikus ellentét nincs, s ahol a különböző „beszámítási pontok” viszonylag könnyen egységes népgazdasági „beszámítási pontba” foglalhatók.

Ha a földrajzi-gazdaságföldrajzi-gazdasági tér fogalmait pusztán terminológiai szempontból vizsgáljuk, teljesen közömbös, hogy az egyes térformákat önállónak tekintjük, avagy az egységes geotéren belüli altereként (infraterként) értelmezzük. Lényegében arról van szó, hogy a vizsgált térformákat az azokban uralkodó fejlődési törvényszerűségek természete szerint határoltuk körül, értelemszerűen, még formailag sem lezárva a kölcsönkapcsolatok lehetőségét, sőt szükségszerűségét.

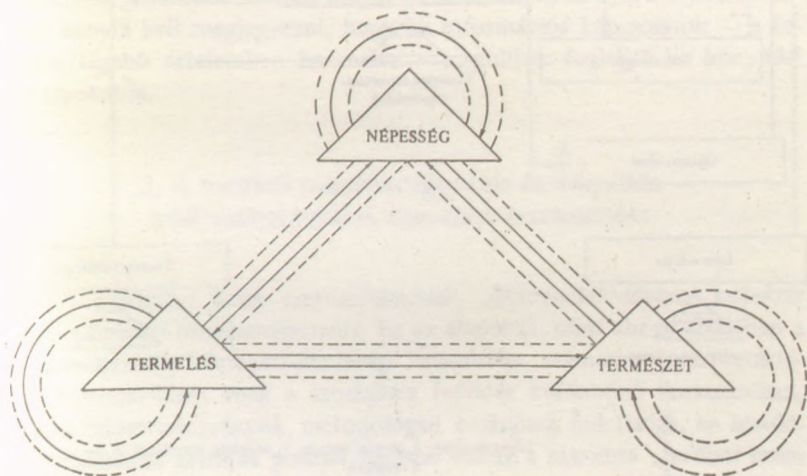
Akár a gazdasági térelméletek történeti vizsgálatából, akár földrajzi alapokon – induktív-logikai úton – közelítettünk a gazdasági tér lényegének differenciáltabb feltárásához, a gazdasági tér tartalmát ille-

tően azonos — ha formailag másképpen is kifejeződő — megállapításokra nyílik módunk.

A gazdasági tevékenységek térbeli szerveződését és szervezettségét kifejező területi munkamegosztás elmélyülésével e tevékenységek egymásmellettségét, egymástól való elkülönültségét, kiterjedését és egymáshoz viszonyított elhelyezkedésük rendjét a termelőerők és a termelési viszonyok fejlődésének — ha sokszor nem is egyenes — következményeként mennyiségi és minőségi változások kísérik. A fokozódó munkamegosztás a horizontális összefüggéseket és kapcsolatokat mind bonyolultabbá formálja, s ezáltal a földrajzi térbeli struktúrában elhelyezkedő, a termelőerők térbeli rendjét kifejező konkrét gazdasági struktúrákban (terekben) a korábban homogén szerkezetek minőségi differenciálódásának, valamint a heterogenizálódott struktúrák integrálódásának folyamatai játszódnak le. Minden részalmaz, minden struktúra kölcsönös függőségben áll egymással. Ez az interdependencia azonban nagyban különbözik attól a kölcsönös függőségtől, amely a vállalatok a „mikromennyiségek” között mutatkozik. Ha a struktúrák és a struktúrával rendelkező csoportok egymás közötti kölcsönös függőségét vizsgáljuk: a mezo- és makroegységek nem re-

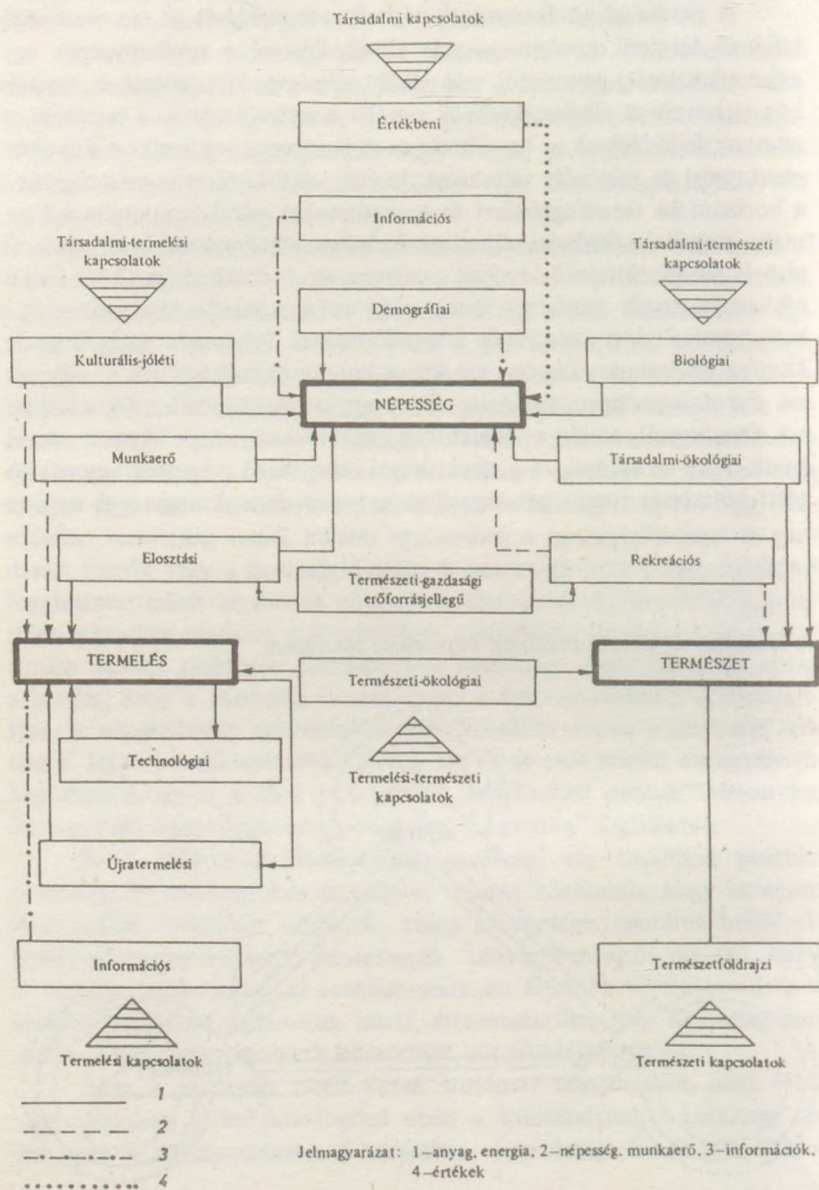
1. ábra

A földrajzi táj alkotórészeinek kapcsolati rendszere



2. ábra

A földrajzi táj alkotórészeinek kapcsolata rendszere



dukálhatók homogén közegű gazdasági objektumokra. Ezek polarizált terek a polarizált terek halmazában.

Hogy még egyértelműbben körülírhasam vizsgálódásom tárgyát, érdeemes röviden áttekinteni azt, hogy a földrajzi táj fő komponensei, a termelés, a népesség és a természet között milyen típusú anyagi kapcsolatformák jöhetnek létre. Ezeket a kontaktusfajtaikat *É. B. Alaev* egyik munkájából kölcsönzött sémákon lehet a legmeggyőzőbben szemléltetni. (*Alaev, É. B.* 1983. pp. 195–198.)

Tételezzük fel, hogy e három mozgatóerő a kapcsolatok legfőbb hordozója, az anyag, az energia stb. áramlásának kezdő vagy végpontja is egyben. Ha a három tényezőt páronként összekötjük, és felrajzoljuk az egyes elemek belső kapcsolatait, hat kommunikációs csatornát és kilenc kapcsolati irányt nyerünk. (*1. ábra.*) Jelöljük a földrajzi táj alkotórészét az alábbi szimbólumokkal: N – népesség, T – termelés, K – természet, a kommunikációs csatornákat a következőképpen: $N-N$, $N-T$, $N-K$, $T-T$, $T-K$, $K-K$, a kapcsolati irányokat pedig így: TN , KT stb. (az első jel a kapcsolat kiindulópontját, a második pedig a végpontját mutatja). A 2. ábrán illusztrált érintkezési típusok közül a *gazdasági szféra legjelentősebb* – a földrajzi táj alkotóelemei közötti viszonyokat tekintve zárt – *kapcsolatforma a termelés-termelés ($T-T$) közötti érintkezési viszony*. A termelési folyamatban a társadalmi-gazdasági és a technikai-gazdasági viszonyok alapján három jelentős – technológiai, újratermelési és információs – kapcsolatfajta különíthető el. E kapcsolatfajtaikat nem kell különösebben jellemezni, hiszen megnevezésük lényegüket jól kifejezi. Mindössze annyit kell megjegyezni, hogy az információs kapcsolatok – a fogalmat tágabb értelemben használva – magukban foglalják az irányítási viszonyokat is.

2. A területi munkamegosztás és irányítás kölcsönhatásainak marxista értelmezése

A gazdasági terek szerveződésének, differenciálódásának objektív alapja a területi munkamegosztás. Ez az alaptétel, mint ahogy általában a munkamegosztás történeti-gazdasági kategóriája, számtalan interpretációban fogalmazódott meg a szocialista fejlődés különböző korszakaiban. A társadalomtudományok metodológiai bázisának fejlettsége, az ideológia mindenkor kritikus pontjai hatással voltak a marxista „területi mun-

kamegosztási” kép megalkotására. Ha áttekintjük ennek az alapkategóriának a tudományos fogalmi apparátusához kötődő nézetek fejlődését, azt figyelhetjük meg, hogy egyrészt milyen sokszor keveredtek össze a területi munkamegosztás absztrakt és konkrét kategóriái, másrészt pedig a marxizmus–leninizmus klasszikusainak teóriái nem egy esetben milyen nagyfokú leegyszerűsítésekkel kerültek át a gazdaságpolitikai gyakorlatba.

Volt már arról szó, hogy a marxi gazdaságtudomány átfogó elméleti rendszerének a kialakítása során számos absztrakciót alkalmazott, „egy pont” gazdaságot feltételezve eltekintett a gazdasági egységeket elválasztó távolságoktól, az objektumok egymásmellettségének, kiterjedésének és elhelyezkedésének az értéktermelésben és -elosztásban játszott szerepétől. Ennek ellenére mégsem állíthatjuk azt, hogy a marxizmus klasszikusai – igaz, nem összefüggő gondolati láncban – nem foglalkoztak a területi munkamegosztás fejlődésének törvényszerűségeivel. (Lehoczky J. 1982.)

A termelés szakaszosságának, az egyes fázisok idő- és térbeli tagozódásának, a különböző termelési szakaszok közötti távolság fokozatos csökkenésének, s általában a területi munkamegosztásnak a marxi elméletét *Lenin* fejlesztette tovább alkotó módon. A lenini koncepciót, mivel oly sokszor és eltérő módon hivatkoztak rá a szocialista gazdaságépítés különböző korszakaiban – közelebből is érdemes szemügyre venni.

Lenin az oroszországi árutermelési viszonyok fejlődése alapján úgy látta, hogy a piac nagysága elválaszthatatlan kapcsolatban van a társadalmi munka specializálódásának fokával.

A narodnyik közgazdasági nézeteket bíráló legfontosabb munkájában, „A kapitalizmus fejlődése Oroszországban. A nagyipar belső piacának kialakulása” című monográfiában *Lenin* a marxi koncepció alapján végezte el Oroszország tőkés gazdasági fejlődésének elemzését. Egybekapcsolta a marxi munkamegosztás-elméletet a XIX. századi orosz körzetesítési elgondolásokkal, s új tételeket fogalmazott meg a társadalom és a gazdaság térbeliségének, illetve a gazdasági körzetesítés összefüggéseinek a bizonyítására.

Már a könyv bevezető soraiban rámutatott a körzetkialakulás általános társadalmi-gazdasági viszonyainak a sajátosságaira, megállapítva azt, hogy „a specializáció folyamata, amely különválasztja egymástól a termékek feldolgozásának különböző fajtáit, s egyre több és több iparágat hoz létre, a mezőgazdaságban is megnyilvánul: specializálódó mezőgazdasági vidékeket (és mezőgazdasági rendszereket) teremt és nem csupán

a mezőgazdaság és az ipar termékei közt, hanem a mezőgazdaság különféle termékei között is cserét hoz létre.” (LÖM. 2. kötet. p. 18.) Az áru-gazdaság alapját jelentő társadalmi munkamegosztás történelmi folyamatainak lényegi mozzanatait pedig eképpen foglalta rendszerbe: „A feldolgozó ipar különválik az őstermeléstől, s mindegyikük kisebb ágakra és mellékágakra oszlik, amelyek áru formájában külön termékeket állítanak elő és azokat a többi termelési ággal cserélik. Az árugazdaság fejlődésével tehát növekszik a különvált önálló iparágak száma, ennek a fejlődésnek az a tendenciája, hogy külön iparágá alakítsa át nemcsak minden egyes terméknek, hanem még a termék minden egyes külön részének az előállítását is; sőt nemcsak a termék előállítását, hanem a fogyasztásra való előkészítésének egyes műveleteit is ... Az árugazdaságban különféle gazdasági egységek keletkeznek, növekszik az elkülönült gazdasági ágak száma, és csökken az egy és ugyanazt a gazdasági funkciót betöltő gazdaságok száma. S éppen a társadalmi munkamegosztásnak ez az állandó fokozódása a fő mozzanat a kapitalizmus belső piacának kialakulásában.” (Uo. pp. 17–18.)

Lenin egy külön alfejezetet szentelt a területi munkamegosztás kérdéseinek. A területi munkamegosztás, a mezőgazdaság és az ipar különválásának folyamatát elemezve arra a következtetésre jutott, hogy az „... általánosságban vett munkamegosztással szorosan összefügg a területi munkamegosztás, amely azt jelenti, hogy egyes vidékek csak egy terméket, néha annak csak egy fajtáját, sőt esetleg csak egy részét állítják elő.” (Uo. p. 399–400.) Elsősorban módszertani szempontból fontos az a megállapítása, hogy „... az általános, összesített adatok csak általános képet adhatnak (sőt még ezt sem mindig) erről (mármint a specializálódási – H. Gy.) a folyamatról, minthogy az egyes vidékek különös sajátosságai így eltűnnek.” (Uo. p. 234.) Gazdag tényanyag, irodalmi forrás és statisztikai adatsorok segítségével tárta fel a mezőgazdaság, az ipar és a településhálózat térbeli szerveződését és szervezettségét.

A tőkés termelés területileg egyenlőtlen fejlődésének szabályszerűségeit az oroszországi viszonyok tanulmányozását követően az imperializmus társadalmi-gazdasági feltételei között is feltárta *Lenin*. A szocialista forradalmat közvetlenül megelőző évben írott „Az imperializmus mint a kapitalizmus legfelsőbb foka” c. munkájában – korábbi megállapításaira támaszkodva – a monopolkapitalizmus viszonyainak fejlődéséből már előrevetítette a majdani szocialista termelőerők fontos szervezési elveit. A német ipari koncentrációs folyamat körültekintő elemzésén

keresztül jutott arra a jelentős megállapításra, hogy „... a fejlődés legmagasabb fokára hágott kapitalizmusnak rendkívül fontos sajátossága az úgynevezett *kombináció*, vagyis az, hogy egyetlen vállalatban egyesül több olyan iparág, amelyek vagy a nyersanyag feldolgozásának egymás után következő fokait képviselik... vagy egymás viszonylatában kiegészítő szerepet játszanak...” (Lenin Válogatott Művei. 1. kötet. p. 450.) Az új típusú nagyipari kombinát területi szerveződését és ennek a termelési viszonyokra gyakorolt hatását pedig a következőképpen jellemezte: „Amikor a nagyvállalat óriássá nő és tervszerűen, tömegészlelési adatok pontos számbavétele alapján megszervezi a lakosság tízmilliói számára szükséges egész elsődleges nyersanyag 2/3 vagy 3/4 részének szállítását; amikor rendszeresen megszervezik ennek a nyersanyagnak a legalkalmasabb termelési helyekre való szállítását, amelyek néha több száz és több ezer versztre esnek egymástól; amikor az anyag további feldolgozásának valamennyi stádiumát a legkülönbébb készgyártmányok előállításáig egyetlen központból irányítják; amikor ezeknek a termékeknek a fogyasztók tíz- és százmilliói közötti elosztása egységes terv szerint történik ... — akkor nyilvánvaló, hogy a termelés társadalmasításával van dolgunk...” (Uo. p. 530.)

A lenini területi munkamegosztási koncepció kiindulópontja tehát a területi munkamegosztás történeti meghatározottsága és az volt, hogy a területi munkamegosztás a gazdasági fejlődés történelmi folyamatának területi visszatükröződése (és nem mechanikus vetülete). Hangsúlyozta a területi munkamegosztás és a gazdasági körzetek objektív jellegét, az általános társadalmi munkamegosztással fennálló közvetlen kapcsolatukat. Bizonyította, hogy a különböző nagyságú és típusú körzetek a történetileg meghatározott konkrét termelési mód szülte gazdasági jelenségek fejlődésének, elhelyezésének és összefonódásának a tükröződése. Igazolta, hogy tőkés viszonyok között a gazdasági körzetek a termelőerők és a termelési viszonyok ellentmondásos egységének eredőjeként alakulnak ki. Tényszerűen bizonyította, hogy az oroszországi tőkés fejlődés egyenlőtlen területi fejlődést eredményezett, a gazdasági körzetekben kevés számú globális ágazati rendszerek jöttek létre, amelyek között kölcsönös függőség alakul ki. A gazdasági körzetek lehatárolásában *Lenin* a gazdasági fejlettségbeni különbségeket, az anyagi-műszaki bázis állapotát, *a gazdasági kapcsolatok intenzitását*, az igazgatási területbeosztást és a népesség nemzetiségi összetételét vette figyelembe.

A területi munkamegosztás iménti jellemzői kellőképpen azt is mu-

tatják, hogy *Lenin* a társadalom és a gazdaság térbeli szerveződésében a gazdasági viszonyokon kívül jelentőséget tulajdonított a *politikai felépítmenyi elemeknek*, a közigazgatásnak, s általában az állam hatalmi struktúrájának.

A forradalom előtti időszak anarchista munkásmozgalmi törekvéseivel szemben dolgozta ki új típusú szervezési elképzeléseit, alapozta meg a demokratikus centralizmus elveit, amelyek kezdetben a bolsevik párt szervezeti megerősítését célozták, de később ezek a gazdaságirányítási elképzelések vezérfonalává is váltak.

A *Lenin* által megfogalmazott szervezési elvek a centralizáció és a decentralizáció dialektikus egységén nyugodtak. A centralizált vezetésre és a decentralizált felelősségre vonatkozó elképzeléseit így magyarázta: „Centralizálnunk kell mozgalmunk vezetését. Ezen kívül (és ennek érdekében, mert tájékozottság nélkül lehetetlen a centralizálás) minél jobban decentralizálnunk kell ... a munka minden részesének a ... felelősségét. Ez a decentralizálás elengedhetetlen feltétele és szükséges kiegészítése a forradalmi centralizálásnak.” (LÖM. 7. kötet. p. 19.) Az anarchista föderalista szervezési koncepcióval szemben a demokratikus centralizmus elvét hangsúlyozta azokban a vitákban is, amelyek a 10-es évek elején az orosz munkásmozgalmokban a nemzetiiségi kérdés megítélése és rendezése körül bontakoztak ki.

Nem kívánom részletezni e viták lényegét, mindössze arra utalok, hogy a lenini irányvonal a centralizáció és az autonómia dialektikus kölcsönhatásából indult ki. A marxisták – e kérdésben is – elleneztek a föderációt és a totális decentralizációt, abból a megfontolásból kiindulva, hogy a proletariátus harca csakis a gazdaságilag minél jobban összefogottabb, centralizált államokban lehet eredményes. „Ámde nem szabad elefelejteni – írta *Lenin* –, hogy amikor a centralizmust védelmezzük, csakis a *demokratikus* centralizmust védelmezzük... A demokratikus centralizmus nem zárja ki a helyi önkormányzatot, azoknak a területeknek az *autonómiáját*, ahol sajátosak a gazdasági feltételek és az életkörülmények, ahol sajátos a lakosság nemzeti összetétele stb., sőt feltétlenül megköveteli *egyiket is, másikat is*.” (LÖM. 24. kötet. pp. 141–142.) Ugyanebben a munkájában többször is hangsúlyozta, hogy a demokratikus irányítás és önkormányzat egyik előfeltétele a valós gazdasági (és nemzetiiségi) viszonyokat tükröző területi-közigazgatási rendszer felállítása.

A szocialista állam irányítási viszonyairól alkotott nézeteit összefoglalóan az „Állam és forradalom”-ban elméleti síkon, a konkrét lehetősé-

geket is mérlegelve fejtette ki. Bár a *Lenin* eme elméleti megállapításait vizsgáló tanulmányok szerzői — legalábbis a szocialista országokban — abban közös nevezőn vannak, hogy a demokratikus centralizmust mint dialektikusan ellentétes fogalompárt helytelen mechanikusan azonosítani a centralizmussal, sőt a centralizáció és a decentralizáció egységét hangsúlyozzák. Abban viszont már nincs általánosan elfogadott nézet, hogy *Lenin* a gazdaságra is kiterjesztette-e a demokratikus centralizmus követelményét avagy sem. Vannak, akik nem tartják helytállónak azt az immár axiómaszerű felfogást, hogy a gazdasági demokratikus centralizmus a lenini gazdasági koncepció szerves része. (Pl. *Zsarnóczai S.* 1972, 1987) Mások viszont ennek az ellenkezőjét állítják. (*Afanaszjev, V.* 1979, *Harsányi I.* 1974, *Herédi I.* 1978)

A területi munkamegosztás fejlesztésének gyakorlata persze a lenini időszakban lényegét tekintve azonosnak vehető a termelőerőknek az egyes körzetek természeti és gazdasági viszonyaihoz igazított elhelyezésével. Sem ekkor, sem pedig a szocialista iparosítás időszakában más országokban a társadalmi munkamegosztás fejlesztése a területi munkamegosztást nem tekintette aktív elemnek. A termelés elhelyezését döntően az ágazati munkamegosztás szabályai orientálták. Az extenzív fejlődés tipikus korszakában a specializációs és a kooperációs mechanizmusok döntően az ágazaton belül maradtak, a térben szomszédos gazdasági egységekre még kevésbé volt jellemző tevékenységük összefonódása.

Részben az ágazati munkamegosztás bonyolultabbá válása, részben pedig a komplex fejlesztésekben rejlő hatékonyságserkentő tényező felismerése a területi munkamegosztás kutatásának fellendítéséhez vezetett, s a gazdaságpolitikában is egyre inkább előtérbe került annak az igénye, hogy egy körzetben a gazdasági ágazatokat a kedvező termelési adottságok mind teljesebb hasznosításának a figyelembevételével kell fejleszteni. A hangsúly azonban továbbra is a korábbi időszak centrális tevékenységén, a termelőerők területi elhelyezésén maradt. Ez elméletileg is igazoltnak látszott, hiszen a területi munkamegosztás elsődleges szocializmusbeli jellemzőjét többnyire a termelőerők tervszerű területi elhelyezésében foglalmazták meg, s e célnak rendelték alá mind a területi szabályozó és tervezési rendszer, mind pedig a regionális irányító apparátusok fejlesztését.

A területi fejlődéselemzés módszertani apparátusának tökéletesedésével azonban a vizsgálatok több esetben kimutatták, hogy az elhelyezéscentrikus területi munkamegosztás nem eredményezi automatikusan a termelőerők globális fejlődését. Egyszersmind az is világossá vált, hogy

a területi munkamegosztás elmélyülése lassabb tempóban halad előre, mint a termelőerők potenciáljának a fejlődése. A szocialista országok mindegyikének gazdasága fejlesztése közben nem csupán az iparilag fejlett területek inerciális erejével kellett megbirkóznia, hanem azzal a dilemmával is szembetalálták magukat, hogy e térségek a fejlesztésekhez sokkal kedvezőbb objektív és szubjektív adottságokkal rendelkeztek, mint a gazdasági-lag fejletlen körzetek.

A társadalom- és életszínvonalpolitikai megfontolásokon nyugvó területfejlesztési programok nyomán az elmaradott térségekben valamennyi országban olyan termelő beruházásokat telepítettek, amelyek működésének irányítása és szervezése a települtség szerinti gazdasági tér keretein kívülről történt. Országoként eltérő, az általános gazdaságirányítási rendszerek különbözőségével is magyarázható okok miatt tehát a területi munkamegosztás folyamata csak kevésbé – a gazdasági potenciálnak a gazdasági szervezet diverzifikálásával történő fokozása útján – segítette elő a valós gazdasági terek létrejöttét. Az intenzív gazdaság kibontakoztatásának lehetséges alternatívái ebbe az akadályba lépten-nyomon beleütköznek.

Ha elismerjük, hogy a társadalmi munkamegosztás fejlesztése a hatékonyságot növelő tényezők egész sorozatát hívja életre, úgy a területi munkamegosztásra is hasonló megállapításokat tehetünk. A tervszerű és arányos fejlesztés területi vonatkozásai azonban a jelenleg mély gyökereket vert területi munkamegosztási fogalom differenciáltabb megközelítésével integrálhatók csak egységes egészé. A gazdasági fejlődés és fejlettség eme kifejezetten minőségi fokmérőjének az alakításában pedig – véleményem szerint – nem csupán a termelőerők területi elhelyezését, hanem *valamennyi termelőerők kölcsönhatásait, ezek egységgé szerveződésének irányítását és szervezését kell a területi gazdasági mechanizmus működésének a középpontjába állítani.*

3. A gazdasági tér objektív kategóriája – a gazdasági körzet

Említettem már, hogy a gazdaság jellegzetes összefüggéseire felfigyelő klasszikus polgári közgazdászokat követően a gazdasági tér leírásának több megközelítési módját és modelljét dolgozták ki. Az egyes elméletek abban alapvetően különböztek egymástól, hogy a térbeli mozgást determináló törvényszerűségek közül melyeket tekintették meghatározónak és me-

lyektől vonatkoztattak el vizsgálódásaik során. A térdimenzió következetes bekapcsolása a közgazdaságtudományi kutatásokba mégis tovább tágitotta az objektív valóságban lejátszódó gazdasági folyamatok törvényszerűségei reálisabb megismerésének a horizontját. A determinisztikus, racionális gazdasági térrel számoló telephelyelméleti kutatásoktól a sok – számtalanszor szubjektív és véletlenszerű – tényező által determinált sztochasztikus gazdasági térkonceptióig vezető út elméleti bizonytalanságai is erősítették többekben azt a hitet, hogy megkérdőjelezzék a körzetek objektív létét.

Milyen indokok alapján tették és teszik ezt? Legfontosabb indokuk az, hogy a körzet nem tökéletesen kiforrott és lezárt organizmus, következésképpen a földfelszín nem tekinthető „körzetmozaiknak”. Majd azzal érvelnek, hogy ha sikerül is a körzetek azonosításának többé-kevésbé pontos kritériumrendszerét kidolgozni, a körzetekkel lefedhető területek aránya akkor is elenyésző lesz a „nem körzetesíthető” területekhez képest. Eztán azt hangsúlyozzák, hogy mivel a körzet határa pontosan nem húzható meg, valósnak tekinthetjük-e a lehatárolhatatlant? Az antiregionalizmus pártfogói tartanak a földrajzi determinizmus újjáéledésétől, és – progresszivitásukat hangsúlyozandó – azzal is érvelnek, hogy a lényegét tekintve statikus körzetesítés, a dinamikus gazdasági fejlődéssel ellentétben a konzervativizmus hordozója, minden haladónak és újnak a gátja. (Chorley, R. J. – Hagget, P. 1971. pp. 178–185.)

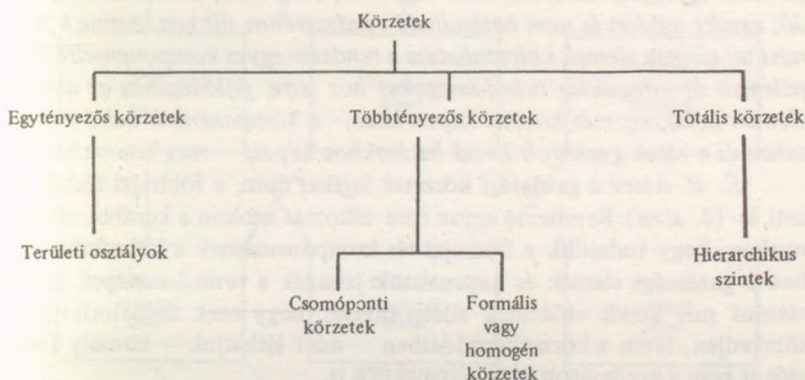
A tőkés körzetesítési kutatások vitathatatlan érdemeit és eredményeit elismerve sem szabad megfélekezünk azonban arról, hogy e rajonírozási koncepciók legtöbbje a különböző körzettípusok megalkotásánál a körzetesítést az általános tudományos osztályozás egyik válfajának tekinti csupán. Ebben persze nincs semmi kivetnivaló. E nézet már csak azért sem tudománytalan, mert külsőleg – ha csak a taxonómiai feloszthatóságot, a hierarchizáltságot, a vizsgált objektum teljeskörű felfedhetőségét vesszük szemügyre – a körzetesítést nagy hasonlóságot mutat a klasszifikációval, de nem kell bizonyítani a körzetesítés, a kutatások és a konkrét gyakorlati feladatok célkitűzései közötti összefüggéseket sem.

A legnagyobb népszerűségnek a D. Whittlesey által javasolt osztályozási rend örvend (3. ábra). (Hagget, P. 1968. p. 288.) Ennél az osztályba sorolási elképzelésnél tehát a különböző körzetkategóriák a lehatárolásuk alapját jelentő tényezők számban különböznek egymástól. Az elméleti földrajz egyik jelentős képviselője, V. Bunge – aki egyébként homogén, kísérleti, csomóponti és gyakorlati célokat szolgáló körzetesítés módokról szól – a körzetesítés és az osztályozás közötti kölcsönös megfelelést úgy

állítja fel, hogy az egytényezős körzetet egy megkülönböztető ismérv, a többtényezőt egynél több ismérv, a totális körzetet pedig nagy, de véges számú ismérv alapján lehatárolt területi osztálynak tekinti. (Bunge, V. 1967. p. 36.) Az objektív gazdasági körzetek létét tagadó kutatók a homogenitás elve alapján, előzetes célkitűzésüknek megfelelően konstruálják meg a különböző körzeteket. Erről az eljárásról D. Grigg a következőképpen vélekedik: „Ma már mintha egyetértésre jutottak volna a geográfusok és a taxonómusok abban, hogy a területi osztályozási rendszer létrehozásában a célnak van a legnagyobb jelentősége, és hogy egyetlen osztályozás több cél azonos hatásfokú elérését nem teszi lehetővé.” (Grigg, D. 1971. p. 182.)

3. ábra

A Whittlesey-féle körzetkategorikák



Ha már most tekintetbe vesszük a kiindulási hipotézisek és célok különmeműségét, valamint az alapelemek inadekvát voltát, teljesen különböző eredményekhez jutunk. Ami végeredményben ismét csak a gazdasági körzetek objektivitásának tagadásához szolgáltat – tegyem rögtön hozzá, felszínes – érveket. Természetesen azt el kell ismerni, hogy csakis a homogenitás elve alapján lehatárolt gazdasági körzetek ténylegesen nem tekinthetők objektíveknek, ez viszont nem létezésük negligálását támasztja alá, hanem inkább arra késztet bennünket, hogy ez esetben a körzet fogalma

helyett inkább a területi egység, az övezet stb. megnevezéssel illessük azokat.

A homogenitás elve a körzetesítés szükséges (kiváltképpen a heterogizáláshoz), de nem elégséges feltétele. Ha ugyanis a körzetet saját szerkezettel rendelkező, a strukturális elemek közötti belső és külső kapcsolatokat kezdeményező és fenntartó egységes képződménynek (kibernetikai rendszernek) tekintjük, ebből az is következik, hogy már egyetlen elem figyelmen kívül hagyása az egység megbomlásához vezethet. A homogenitás elve alapján tehát képtelenek vagyunk az objektíve létező, földrajzilag egységes képződményeket, körzeteket kijelölni.

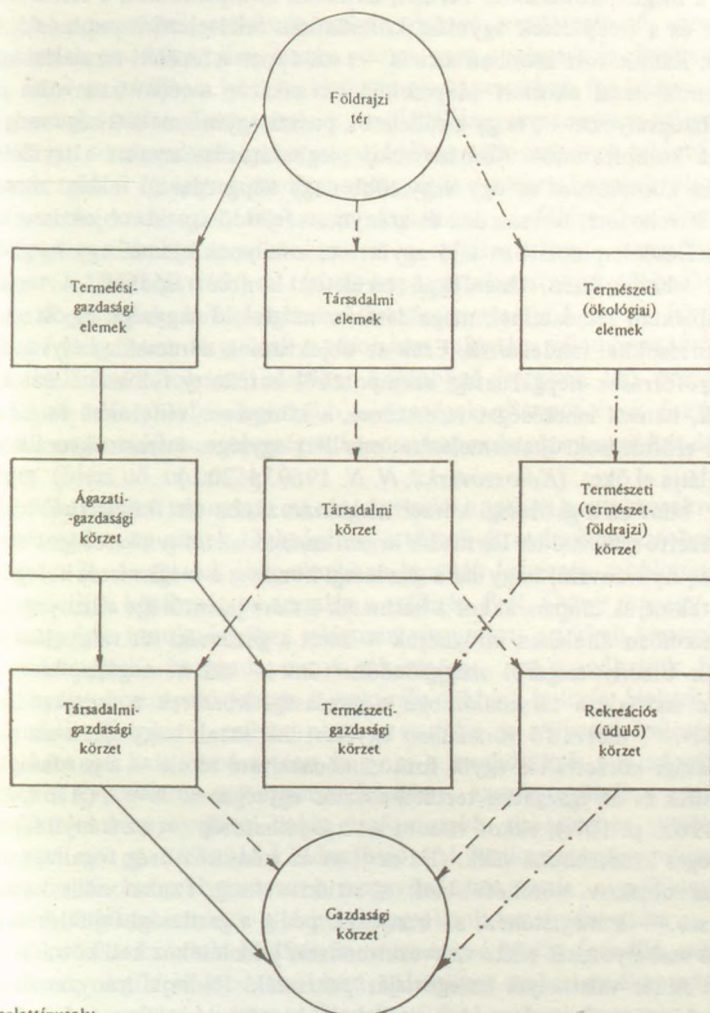
A gazdasági tér korábban említett tulajdonságaiból viszont arra a következtetésre juthatunk, hogy a *gazdasági körzet a gazdasági tér különös, erőteljes logikai absztrakció során nyert, történetileg változó, objektív kategóriája, amely az adott gazdasági tér termelőerőinek és termelési viszonyainak a specializáció, a komplexitás és az irányíthatóság kritériumai által generált egységes, hierarchikusan tagolódó, bonyolult, dinamikusan fejlődő, egzakt módon le nem határolható rendszerében ölt test. Benne a földrajzi táj alkotta elemek kölcsönhatása a rendszer egyes komponenseire nem jellemző új integrációs tulajdonságokat hoz létre, fejlődésében az alkotóelemek belső, egymás közötti kapcsolatai – a komponensek belső mozgásához és a rájuk gyakorolt külső hatásokhoz képest – meghatározhatóak.*

Ė. B. Alaev a gazdasági körzetet logikai úton, a földrajzi térből vezeti le (4. ábra). Rendszere ugyan nem változtat azokon a korábbi véleményeken, hogy tudniillik a földrajzi tér komponenseinek a kölcsönhatásaiban a gazdasági elemek és kapcsolatok játsszák a vezető szerepet, abban viszont már szakít elődeinek álláspontjával, hogy ezek abszolutizálására törekedjen, lévén a körzetképződésben – mint láthatjuk – komoly funkciókat szán a gazdaságon kívüli elemeknek is.

A gazdasági körzetek ismérvei közül a specializáció és a komplexitás fogalmi és tartalmi kérdéseivel részletesen nem foglalkozom, ezeket alaposan már többen elemezték. Itt csupán arra kívánom a figyelmet felhívni, hogy hazai viszonyaink között a területi-termelési komplexumok klaszszikus meghatározása csak erőteljes leegyszerűsítéssel alkalmazható. Arról van szó ugyanis, hogy a korábbi körzetesítési eredményeket szintetizáló szovjet földrajztudós, *N. N. Kolosovszkij* „A gazdasági körzetesítés elmélete” c. munkájában a gazdasági körzetesítést az egyes vállalatok és a népgazdasági ágazatok törvényszerű kombinációja alapján kidolgozott, a termelőerők ésszerű elhelyezését elősegítő módszernek is tekintette. A gazdasági

4. ábra

A gazdasági körzetek kialakulásának folyamata



Kapcsolattípusok:

- 1
 - - - - -→ 2
 - -→ 3

Jelmagyarázat: 1—termelési kapcsolatok, 2—társadalmi kapcsolatok, 3—természeti kapcsolatok

körzetek rendszerét meghatározó termelési kombinációk vizsgálatán keresztül jutott el a területi-termelési komplexumok lényegi tulajdonságainak a meghatározásához. Területi-termelési komplexumon a termelővállalatok és a települések egymást kölcsönösen feltételező kombinációját értette. Rámutatott azonban arra is — s ezt éppen a területi-termelési komplexumok hazai elméleti adaptációjának sokszor mechanikus volta miatt kell hangsúlyozni —, hogy a vállalatok pusztá egymásmellettisége még nem jelent komplexumot. *Koloszovszkij* meghatározása szerint a területi-termelési komplexum az egy vagy több nagy népgazdasági feladat megoldására létrehozott, tervszerűen és arányosan fejlődő ágazati objektumok szoros kölcsönkapcsolatban álló együttese, amelynek elemei egy megközelítően lehatárolható, összefüggő területen koncentrálódnak. A terület a komplexum feladatainak megoldásához megfelelő nagyságú és összetételű erőforrásokkal rendelkezik. Ezek az objektumok nemcsak a helyi és a külső erőforrások népgazdasági szempontból hatékony felhasználását biztosítják, hanem lehetőséget teremtenek a környezet védelmére és a természeti erőforrások újratermelésére, emellett egységes infrastrukturális rendszer látja el őket. (*Koloszovszkij, N. N.* 1969. p. 200.)

Mint az a gazdasági körzet meghatározására tett kísérletből kitűnik, a körzetté szerveződés harmadik kritériumának az *irányíthatóságot* tartom. Persze nyilvánvaló, hogy ha a gazdasági körzetet a megismerés kategóriájának tekintjük csupán, akkor a harmadik ismérv jelentősége elhanyagolható. Ha azonban általában elfogadjuk — mert a gazdasági tér tárgyalása során ennek bizonyosságáról meggyőződhattünk — azt a megállapítást, hogy „... a szocialista társadalomban a gazdasági körzetek a tervgazdálkodás sejtjei ...”, illetve fő vonalaiban egyetértünk azzal, hogy „... a szocialista gazdasági körzetesítés egyik fontos módszertani tétele — a gazdasági körzetesítés és az igazgatási területbeosztás egységének elve” (*Alampiev, P. M.* 1963. p. 107.), ekkor viszont az irányíthatóság (és az irányítás) máris lényeges kritériummá válik. (Ez esetben az irányíthatóság fogalmát az irányítás objektív előfeltételeinek — strukturáltság, funkcionális kapcsolatok stb. — a meglétéhez, az irányítást pedig a gazdasági fejlődés vezérlését és szabályozását ellátó szervezetrendszer jelenlétéhez kell kötni.)

A tér valamelyik kategóriáját posztuláló földrajzi irányzatok közül hazánkban az elterjedéstani és a tájiskolai koncepció gyökerei tűnnek a leg-erősebbnek. A kapcsolattudományi iskola újfajta elméleti és módszertani rendszerei kevésbé hatottak a területfejlesztési alap kutatásokra. De közel hasonló megállapításokra juthatunk, ha a telephelyelméletek és a helyet-

tesítési elméletek hatásait vizsgáljuk az inkább a területfejlesztési praktikumot szolgáló közgazdaságtudomány regionális irányzatainak a fejlődésében.

A nemzetközi szakirodalomban viszont megfigyelhető annak az irányzatnak az előretörése, amely szerint nem a jelenségek elhelyezkedése, hanem inkább a köztük lévő térbeli kapcsolatok feltárására kell a figyelmet fordítani. Tekintsünk át erről néhány reprezentáns véleményt. A földrajzi törvényszerűségeket ugyan időben változatlannak tekintő *F. K. Schaefer* már a földrajz kizárólagos tárgyát is a térbeli kapcsolatok tanulmányozására korlátozza, amikor így fogalmaz: „A földrajzban döntő jelentőségük a térbeli kapcsolatoknak — s csakis azoknak — van.” (Idézi *Bunge*, V. 1967. p. 217.) A térbeli kapcsolatok tartalmát többször a távolság fogalmának bekapcsolásával teszik pontosabbá. *J. W. Watson* a földrajzi vizsgálatok tárgyának a távolságot tekinti, s véleménye szerint az egyszerű fizikai távolságtól merőben különböző értékbeli, idő- és szociális távolságok befolyásolják leginkább a jelenségek elterjedésének fokát, ami viszont meghatározza a jelenségek közötti kapcsolatok intenzitását és azok jellegét. (Idézi uő. uo. p. 217.)

A kapcsolattudományi iskola képviselői a térbeli kontaktusokról vallott nézeteiket az esetek többségében a térbeli átrendeződések folyamatához is kötik. Az általuk leggyakrabban használt kifejezés: a kölcsönhatás, a cirkuláció, a körforgás, az áramlás, a szállítás. *P. R. Crowe* már egy 1938-ban megjelent tanulmányában világosan rámutatott a térbeli kapcsolatokkal összefüggésbe hozható pontok sokaságára: „Azt mondhatjuk, hogy a mozgáspálya-koncepció jelenti a regionális földrajz kulcsát. Melyek az átrendeződés fő irányai, milyen ezek intenzitása és milyenek kölcsönhatásaik? Látnunk kell természetesen, hogy ez a megközelítés sem ad választ a körzettel kapcsolatos valamennyi kérdésre, azonban általa a regionális vizsgálatok szempontjából talán legfontosabb módszerhez jutottunk.” (Idézi uő. uo. pp. 217–218.) Ehhez hasonló következtetésekre jutott *E. L. Ulman* is, aki hangsúlyozza azt a meggyőződését, hogy „... a földrajz legnagyobb érdeme a tér és a térbeli kapcsolatok tanulmányozása ... A térbeli kölcsönhatásokon a földfelszín egyes részei között fennálló, valószínűleg létező, megfelelő jelentéssel bíró, valamilyen emberi tevékenységre vonatkozó kapcsolatokat értem. Ilyenek például az ipari ágazatok, a nyersanyagforrás, a piac ..., a közlekedés közötti különböző fajta kölcsönviszonyok és áramlások.” (Idézi uő. uo. p. 218.) *J. R. P. Friedmann* ugyanakkor mindezt már a gazdasági fejlődéssel is összefüggésbe hozza, mert úgy véle-

kedik, hogy „... a gazdasági fejlődés előrehaladtával a területi specializálódás mértéke, a funkcionális differenciálódás és a térbeli kölcsönhatás növekszik a különböző térségek között. Ennek következménye, hogy a gazdaság térbeli struktúrája egy jellegzetesen kicsiny, elszigetelt és funkcionálisan differenciálatlan közösségből egymással összefüggő körzetek hierarchiájává alakul ...” (Idézi Zoltán Z. 1973. pp. 249–250.)

Nem kívánom a véleményeket és meghatározásokat, azok ellentmondásait részletesen tárgyalni, mindössze a térbeli kapcsolatok fontosságát hangsúlyozó földrajztudomány új irányának néhány kutatási eredményébe akartam bepillantást nyújtani. Hazánkban ezek az eredmények kevésbé érzetették a hatásukat. A térbeli gazdasági kapcsolatok feltárásában természetesen a közgazdaságtudománynak is vannak – nem is csekély – adásai. Itt is azt kell konstatálnom, ezek oka jórészt abban keresendő, hogy hazai közgazdaságtudományunkban a gazdasági térről megfogalmazódó elméleti eredmények még nem formálódtak egységes egészé, tehát hiányoznak a gazdasági tér kategóriáinak teoretikus általánosításai. Hosszú ideig e diszciplína sem rendelkezett olyan eszköztárral, amellyel a térbeli gazdasági folyamatok közötti kapcsolatrendszer feltárható lett volna. Természetesen mindebből ne az tűnjék ki, hogy a gazdasági tér formálódásában a térbeli kapcsolatoknak kizárólagos jelentőséget tulajdonítok – mint ahogy ezt az „elméleti földrajzi” koncepciók hívei teszik –, hanem csak annak a szükségességét vetem fel, hogy a térbeli gazdasági folyamatok törvényszerűségei közül a gazdasági tér megszakítottságát reprezentáló kategóriák mellett a folytonossági tényezőkre is több figyelmet kell fordítanunk.

Az elmondottakra talán kellő bizonyosságul szolgálnak a hazai gazdasági körzetesítési kutatások eredményei. A körzetképzési hipotézisek jó része vagy a gazdasági szerkezet feltételezett, „szimplex” mutatókkal alátámasztott homogenitásán alapult, vagy pedig a tervezés, a fejlesztés, tehát a tudatos beavatkozás lehetőségeit érvényesítő, teljes közigazgatási egységeket felölelő tervezési-gazdasági körzetek lehatárolásának igényében fogant. A funkcionális és a gazdasági integráció elvén nyugvó körzetesítés gondolata ugyan településhálózat-fejlesztési koncepcióink mindegyikében helyet kapott, a körzeten belüli kölcsönhatások funkcionális integrációja azonban e dokumentumokban és az ezeket megalapozó kutatási anyagokban a „centrum-periféria” viszonyrendszerének szűk keretei között maradt.

Még az Országos Tervhivatal által kidolgozott és 1961-ben elfogadott hipotetikus gazdasági körzetbeosztásnál — amelyet egyébként a gazdasági integráción alapuló körzetszervezésként szoktak említeni — figyelembe vett elvek többsége is a körzetek profilizálódását és sokoldalú fejlesztését, tehát az extenzív gazdaságfejlesztés követelményeit hangsúlyozta, a térbeli kapcsolatok alakítására csak közvetetten történt utalás. A tervezet általános irányelvei ugyanis a körzeten belüli és a körzetek közötti területi kapcsolatok közvetítésére megfelelő — a gazdasági integráció szükséges, de nem elégséges feltételét jelentő — közlekedési hálózat gazdaságos kifejlesztése kapcsán ejtett szót a térbeli kapcsolatokról. Az a tény, hogy a körzetek elhatárolásában a területi-termelési kapcsolatok nem játszottak fő szerepet, és a távlati fejlesztésben ez nem is volt fő szempont, többek köztöt azt is eredményezte, hogy a koncepciót a gazdaságpolitikai gyakorlat és az ágazati irányítás hasznosítani nem tudta. E körzeteket a hosszú távú tervezés mezoszintű területi egységeinek nem is fogadták el.

Noha a területi struktúrák közötti kapcsolatok szükségszerűségét, azok kohéziós erejét, valamint az egymással kölcsönhatásban álló gazdasági tevékenységformák térformáló szerepét a társadalmi-gazdasági teret valamilyen formában vizsgáló tudományok kutatási rendszerükbe beépítették, ez legtöbbször azonban a „szempont-felsorolás” kereteit nem lépte át. A gazdasági tér vizsgálati rendszerének ez az eleme tehát jórészt kimunkálatlan maradt. Ez azért is annál feltűnőbb, mivel a hazai körzetkutatók elmélete és módszertana mindig is jócskán merített a szovjet regionális vizsgálatok eredményeiből, amelyekből viszont egyértelműen kiolvasható az az igény, hogy a körzetesítés elméleti és gyakorlati feladatainak a megoldásában jelentős figyelmet kell fordítani az objektumok közötti rendszeres anyag-, energia- és információáramlásban kifejeződő területi kapcsolati viszonyok tanulmányozására.

II. NÉZETEK ÉS VÉLEMÉNYEK A GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS TERÜLETI SZERVEZETÉRŐL

A területi irányítás céljainak és funkcióinak a szocialista országok nagy részében ma már széles körben használatos értelmezése tudományos viták kereszttüzében formálódott. A vélemények ütközésének egyik oka az volt, hogy az eltérő szempontok alapján definiálták a gazdaság irányítását általában, másképpen fogalmazták meg az ágazati irányítás feladatait, s ami a legfontosabb — eltérő mértékben voltak tisztában azzal az objektív ténnyel, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatokat térben sajátos törvényszerűségek mozgatják.

Azok, akik a területi munkamegosztást — helytelenül — az ágazati munkamegosztás mechanikusan leképezett vetületének tekintik, a gazdaság területi irányítását az általános hatáskörű szerveknek az államigazgatás legáltalánosabb feladatai komplex megoldására irányuló végrehajtó tevékenységével azonosítják. Eme álláspont egyik jogtudományi képviselője, *V. A. Juszipov* e megállapítását azzal indokolja, hogy minden területi irányító szerv meghatározott közigazgatási egységben fejt ki tevékenységét, ágazati és ágazatközi hatásköröket gyakorló szervek feladatköreit egyesíti. (*Juszipov, V. A. 1973. p. 49.*)

Más véleményen van az ugyancsak jogász *A. T. Szmuskin*, aki az ágazati és a területi irányítás kölcsönhatásait a társadalmi munkamegosztás elméletéből és a szovjet gazdaságirányítás történeti fejlődéséből vezeti le. Gondolatmenetének végkövetkeztetése az, hogy mivel a gazdaság térbeli mozgását az ágazattól eltérő, attól alapjaiban különböző szabályszerűségek befolyásolják, a területi irányításban nemcsak általános, hanem speciális hatáskörű szervek is részt vesznek. S mert a komplexitás az ágazati irányításnak is lényegi tulajdonsága, helyesebb a területi irányítás funkcióját az adott területen elhelyezkedő ágazati-gazdasági objektumok összehangolt ágazatközi fejlesztését biztosító tevékenységgel azonosítani. (*Szmuskin, A. T. 1979. p. 8.*)

Nemcsak a társadalmi munkamegosztás területi válfajában vallott né-

zetkülönbségek teszik polarizálttá és összetetté a területi gazdaságirányítás fogalmát, hanem az egyes szaktudományoknak az irányítási folyamat komponenseihez fűződő viszonya is.

A *gazdasági geográfia* értelemszerűen a társadalmi-gazdasági objektumok kiterjedésének, egymásmellettiiségének és elhelyezkedésük rendjének kölcsönviszonyai alapján meghatározott társadalmi-gazdasági tereket tekinti a területi irányítás fogalomrendszere kiindulópontjának. A területi társadalmi-gazdasági rendszerek irányítása földrajzi vizsgálatának szükségességét a szocialista irodalomban először *Ju. G. Szauskin* vetette fel. (*Szauskin, Ju. G. 1973*) Jórészt az ő munkássága nyomán honosodott meg, és vált szinte külön irányzattá a szovjet földrajztudományban a *geokibernetika*, az irányítás területi szempontjainak a vizsgálata. Az irányítástudomány földrajzi alapjainak a fogalomrendszerét a szovjet gazdaságföldrajz egyik vezető egyénisége, *É. B. Alaev* dolgozta ki. A gazdasági objektumokat ő például a hagyományos gazdaságföldrajzi osztályozással szemben (ahol az egyes típusok mennyiségi és funkcionális paraméterek szerint különülnek el) az irányítási rendszerben elfoglalt helyük alapján három – autonóm, szankcionáló és koordináló – csoportba sorolja. Sőt, elméleti rendszerében az irányítási viszonyokat kitérített szerephez juttatja azáltal, hogy az irányítási funkciók jelenlétét a gazdasági tér differencia specifikái közé sorolja. (*Alaev, É. B. 1977. pp. 151–156.*)

A gazdaságföldrajzi irányzatok lényegében a területi irányítás tárgyainak az oldaláról közelítik meg a kérdést, az esetek egy részében eltekintenek például attól, hogy a társadalmi-gazdasági objektumok mint irányított rendszerek rendelkeznek-e működési kereteik között szervezett vezérlési központtal avagy sem. Ha ezt a gondolatot előtérbe helyezzük, világossá válik az is, hogy miért nem tekintik sokan megalapozottnak a jogilag nem manifestálódott gazdasági körzetek irányítási viszonyai tanulmányozásának a szükségességét, s e területi egységeket csupán az elsősorban a központi gazdaságirányítási intézményekhez kapcsolódó regionális tervezés szempontjából tartják érdemesnek szemügyre venni.

A társadalom és a gazdaság irányítási viszonyainak a kutatásában a *közgazdaságtudomány* általában az irányítás szubjektumaira fordítja a fő figyelmet. Az irányítási rendszereket tipizálva a közgazdasági munkák – s ezek alapján jogtudományi értekezések is – jobbra arra a következtetésre jutnak, hogy a gazdasági intézményrendszer két nagy szervezeti szférából, a központi gazdaságirányítás szervezetéből és a vállalati szervezeti rendszerből áll. Mindazok a kutatások tehát, amelyek a népgazdasági

intézményrendszer továbbfejlesztését mérlegelik, és az előbbi felosztást lényegében axiómaként kezelik, a gazdaság térbeliségéből fakadó mozzanatokat a két szervezeti szféra viszonyrendszerébe helyezik, és vagy a központi-kormányzati (ágazati) irányítást vagy a vállalati szervezetrendszer működését meghatározó egyik érvényesítendő feltételnek tekintik. Ez a szemlélet még némileg érthető azoknak az elképzeléseknek az esetében, amelyek kifejezetten csak az ágazati irányítás kérdésköreit érintik, de már kevésbé megengedhető a gazdasági intézményrendszer egészét vázoló koncepciók összeállításában. (A gazdaság térbeli szervezésének összefüggései azonban még az előbbi koncepciókban sem kaptak objektív értéktételeket. Például Horváth L. az ágazati modellt befolyásoló tényezők, nevezetesen a környezet, a gazdasági folyamatok és a működés funkcióinak alapos mérlegelése mellett a modellt determináló egyéb feltételek tárgyalása során a területi irányítás fontosságát a gazdaság méreteivel hozza összefüggésbe, s arra a következtetésre jut, hogy: „Igen nagy méretű gazdaságokat általában többlépcsős irányítási rendszerrel s decentralizáltabban célszerű igazgatni. Igen nagy földrajzi kiterjedésű országokban az irányítás tagozódása is szükségszerűen nagyobb, és növekszik a területi (hierarchikus) irányítás lehetősége.” (Horváth L. 1976. p. 18.) Persze az ilyen álláspontok megfogalmazását érthető módon támaszthatták alá azok a nem kedvező tapasztalatok is, amelyek néhány szocialista országban az ágazati irányítást elhanyagoló területcentrikus irányítási formák működéséből voltak levonhatók.

Nem véletlen tehát az, hogy például a magyar gazdaságirányítási reform bevezetésének kezdeti időszakában – joggal – a két irányítási típus alkalmazásának eredményességét Csikós-Nagy B. ekként értékelte: „*A funkcionális és az ágazati irányítás – a neki fenntartott hatáskörben – mindig hatékonyabb, mint a területi, különösen ha az irányítás hatásköre csak a lényeges és racionálisan csak a makroökonómia szférájában elbíráltató kérdésekre korlátozódik. Ezekről az intézményekről nagyobb szakmai (műszaki-gazdasági) felkészültséget lehet feltételezni, és számítani lehet a népgazdasági összefüggésekben való gondolkodásmódra is.*” (Csikós-Nagy B. 1971. pp. 39–40.)

Az idézet további folytatásából azonban kitetszik, hogy a területi irányítás funkcióinak valós gazdasági gyökerei vannak. „A korszerű gazdaság-szervezés, a telepítés, az összehangolt fejlesztés a területi irányítás bonyolult kérdéseit veti fel, amit még egy olyan viszonylag kis országban, mint a miénk, sem lehet eredményesen központilag megoldani.” (Uo. p.

40.) Majd előbukkan az a gondolat is, hogy a területi irányítás körzeti rendszerének a kialakításában az igazgatási területbeosztásnak milyen fontos szerepe van: „Az ország közigazgatási területi tagozódása ... meghatározza ismereteinket a termelőerők területi adottságairól és befolyásolja gazdaságpolitikai döntéseinket is. Ha igaz az, hogy az állam a *természeti-földrajzi tényezők mellőzésével nem oldhatja meg kielégítően az ésszerű gazdaságfejlesztés feladatait*, akkor az is belátható, hogy az államigazgatás területi tagozódásánál is figyelemmel kell lenni e tényezőkre.” (Uo. p. 40.)

A felhozott példákkal egyáltalán nem azt akartam érzékeltetni, hogy a területi elemek fontosságát a gazdaságirányítás egyes szféráiban a társadalomtudományok csak felszínesen vagy erős fenntartásokkal említették volna. Számos társadalomtudományi munkában lehet utalásokat és olyan megállapításokat találni, amelyek a valós társadalmi-gazdasági viszonyokból eredő fontos feltételnek tekintik a területi-regionális gazdaságirányítás egyes elemei érvényre juttatásának a szükségességét.

A hazai szakirodalomban a népgazdasági intézményrendszer kiváló kutatója, *Sárközy T.* — érthetően ugyancsak a központi irányítás és a vállalati szféra összefüggésében — vezette be a regionális gazdaságirányítás fogalmát. Ő a vállalatirányítás államigazgatási szervezetrendszerét kormányzati, funkcionális, ágazati gazdaságpolitikai irányításra és regionális vállalatirányításra tagolja. (Vö. *Sárközy T.* 1979. p. 60.) Természetesnek vehetjük, hogy ebből a nézőpontból figyelmét kifejezetten a tanácsi irányításra fordítja, bár érezteti, hogy a területi irányítás nem azonosítható teljes mértékben a tanácsok tevékenységével, amikor megjegyzi: „*Fejlesztési elképzeléseink általában növelni kívánják a regionális irányítás és a tanácsok szerepét.* E jogosítványokat alapjában a területi, tehát a megyei tanácsok gyakorolnák...” (Uo. p. 167.) A területi irányítás fundamentális mozzanatai szempontjából különösen lényegesnek kell tartanunk azt a megállapítást, hogy: „A tanács regionális körzetében működő, viszont a tanácsi gazdaságirányítás alá nem tartozó vállalatok viszonylatában ... arra lenne szükség, hogy a tanács regionális gazdaságirányítási befolyásolást tudjon végezni, még a nagyvállalatokkal szemben is.” (Uo. p. 169.) Máshelyütt, a központi gazdaságirányítási szervezetrendszer továbbfejlesztése kapcsán sem feledkezik meg hangsúlyozni, hogy „... figyelembe kell venni azt is, hogy a gazdálkodás *meghatározott térben* folyik, tehát a *területi irányítás* szempontjainak egyre nyomatékosabban érvényesülniük kell a népgazdaság felsőbb irányításában is.” (*Sárközy T.* 1981. p. 29.) E gondolatból egyene-

sen következik az a javaslata, hogy a központi gazdaságirányítás alapfunkciói közé tartozzék a területi igazgatás is. „Ebben a vonatkozásban – mutat rá *Sárközy T.* – a fejlesztés egyik kínálkozó útja a tanácsok *népképviseleti-önkormányzati* szervezetrendszerének ... és a tanácsok *közigazgatási apparátusának* ... egymástól való *határozottabb* ... elválasztása lehet. Az átfogó területi népképviseleti érdekeket képviselő tanácsokat ... *kamarai érdekképviseleti rendszerbe* is lehetne szervezni. Ezt a decentralizációt kiegészítő centralizációs megoldás esetén felmerülhet, hogy a tanácsai közigazgatás legfelsőbb irányítására *területi igazgatási csúcsmisztériumot* hozunk létre. A területi csoportba lennének sorolhatók a környezetvédelmi, illetve településfejlesztési ügyeket ellátó központi főhatósági szervek is.” (Uo. p. 31.) Noha ez az utóbbi megállapítás már közvetlenül nem kapcsolódik az általam vizsgált kérdéskörhöz, idézése mégis célszerű, mert azt mutatja, hogy a területi irányítás komplex fejlesztése elképzelhetően konzekvenciákkal jár a felsőbb szintű gazdaságpolitikai irányítási szervezetrendszer struktúrájában is.

A gazdaságirányítás területi rendszereinek a kutatásához értékes elméleti kiindulópontokat vagy részeredményeket szolgáltatnak *államtudományi és politikai gazdaságtani* munkák is. *Bihari O.* már 1969-ben utalt arra, hogy a gazdaságirányítás reformjának meg kell mutatkoznia az állami szervezet változásaiban is: „... a gazdasági mechanizmus átalakulása egy olyan államban, amelynek elsőrendűen fontos a gazdasági szervező funkciója, az állami szervezet jelentős változását vonja maga után, mind a központi, mind a helyi és a vállalati szervezetben – elsősorban a gazdaságirányítás formájában és tartalmában.” (*Bihari O.* 1969. p. 11.) Ez a megfogalmazás tehát már azt tükrözi, hogy az állam gazdaságirányító tevékenységét voltaképpen nem két szférában gyakorolja, hanem hatóköre egy harmadik szervezeti csomópontra, a helyi-területi szervezetrendszerre is kiterjed.

A vállalatelmélet és a politikai gazdaságtan kölcsönhatásait vizsgáló egyik munka (*Zelkó L.* 1978.) meggyőzően bizonyítja, hogy a termelés, a forgalmazás és az elosztás egységeihez leginkább az ágazati irányító szervek kapcsolódnak. Ez a szoros egyűvé tartozás a funkciók és az érdekek hasonlóságából adódik. Az ágazati irányító szervek és a termelési alapegységek érdekrendszereinek viszonylagos integrációja mellett a gazdaság működésében – tudjuk – az érdekmechanizmusok széles skáláját felölelő folyamatok zajlanak. Ezek egyik típusát a területi érdekek alkotják. Joggal állapítja meg tehát ebből adódóan *Zelkó L.* azt, hogy: „A magasabb szín-

tű területi irányító szervek általában a terület speciális érdekeit képviselik, de emellett — mivel az alapegységek széles skálája működik régiójukban — általában nem kötődnek ágazati érdekekhez. Ilyen is előfordulhat azonban akkor, ha valamely ágazat túlsúlya az adott területi egység szempontjából egyértelmű. Ez utóbbi eset annál valószínűbb, minél alacsonyabb szintű területi irányító szervről van szó.” (Uo. p. 112.) További következtetésre is juthatunk mindebből, nevezetesen arra, hogy a területi irányító szervek területük gazdasági adottságai és ebből fakadó érdekeik szempontjából nem homogén képződmények, törekvéseik több közös, de számtalan egyedi vonást is tartalmaznak. (A területi érdekmechanizmusok mozgási tendenciáira minden bizonnyal hatással van a területi folyamatok szervezeti fejlődése is. Ebben a tekintetben a szocialista országok között a lényeges különbségek mindenekelőtt abból adódnak, hogy a jelenlegi területi egységek eltérő történeti gyökerekkel rendelkeznek. Magyarországon, ahol nemcsak a megyék földrajzi keretei, hanem politikai-igazgatási funkciói is számos hagyományos — történeti elemet tartalmaznak, felvethető a kérdés, hogy ezek az egységek ma is valóságos érdekeket fognak-e össze? Ezzel összefüggésben ide kíváncsognak *Kulcsár K.* figyelemre méltó megállapításai: „A megyei politikai és közigazgatási centrum még mindig őriz valamit egyrészt hatalmi elem túlsúlyából a szakelemmel szemben, másrészt pedig a hatalomgyakorlás személyi összetevői — bizonyos fokig éppen a megyei tradíciók folytán — nemritkán túlhangsúlyozódnak; nemegyszer és bizonyos elemeiben felidézve akár a korábbi dzsentrüigazgatás egy-egy képét is.” [*Kulcsár K.* 1982. p. 163.]])

Hogy az előbbieken a területi gazdaságirányítás elméleti alapjaival vagy valamelyik szegmentumával kapcsolatba hozható véleményeket ismerttettem, nem jelenti azt, hogy nem lennének fellelhetőek olyan források, amelyek a kérdéskört összetettebb megfogalmazásba helyeznék. Mind a hazai, mind pedig a külföldi szocialista szakirodalomban — ha elvétve is — nyomára lelhetünk a területi gazdaságirányítás alapkérdéseit nagyjában-egészében átfogóan körvonalazó írásoknak. (*Alaev, É. B. — Csadaeva, N. V.* 1978, *Bartke I.* 1983, *Csadaeva, N. V.* 1979, *Horev, B. Sz.* 1979, 1980, 1981, *Mandel M. — Gáspár L.* 1977, *Szevosztjanov, V. N.* 1975, *Szjomuskin, A. T.* 1977, *Tatai Z.* 1980, *Zawadzki, St. M.* 1973.) Természetesen ezek a munkák is alapvetően egy-egy tudományág — jelesül a közgazdaságtan, a jogtudomány és a gazdaságföldrajz — szemszögéből vizsgálják a gazdaság térbeliségével, a termelőerők területi elhelyezésével,

a terület- és településhálózat fejlesztésével, esetleg a gazdaság térbeli működésével kapcsolatos irányítási problémákat.

Tudomásom szerint a szocialista országokban ezideig azonban nem jelent meg olyan mű, amelyik a társadalom és a gazdaság térbeliségéről rendelkezésre álló nem kevés diszciplináris ismeretet integrálta volna, és kísérletet tett volna arra, hogy feltárja a szocialista gazdaság területi irányításának mechanizmusát, kidolgozza terminológiáját, és az egyes elemeket az általános gazdaságirányítási szisztémához is illesztve konzisztens rendszerbe foglalja. Egy ilyen jellegű feldolgozás igénye annál is inkább sürgető, mert az imént vázolt mozaikokat, a kifejezetten a területi irányítás lényeges vonásaira koncentráló munkák megállapításait, a problémakörről meglévő tudásanyagunkat – híján metodológiai alapoknak – nehezen rendezhetjük egységbe. Úgy vélem, hogy ezt a – szocialista társadalom és gazdaság fejlődése szempontjából fontos – feladatot csakis az egyes szaktudományok közös erőfeszítéssel és nemzetközi összefogással lesznek képesek sikeresen megoldani.

Ami a területi irányítás elméleti vázának a kidolgozására irányuló munkákat illeti, azt lehet tapasztalni, hogy többségük szerzője szovjet kutató, elsősorban gazdasági geográfus. Ezt nemcsak azért kell kézenfekvőnek vennünk, mert a szovjet gazdaság hat évtizedes fejlődésében a termelőerők területi szervezése – ha ez nem is jelentette a gazdaságirányítás valamennyi láncszemének együttes fejlesztését – fontos elméleti program volt, hanem azért is, mert éppen a gyakorlati igényekből fakadóan a szovjet gazdaság földrajz fokozatos specializálódása a korábban már említett geokibernetika kialakulásához vezetett.

Akár a gazdasági alapokról, akár a felépítményi elemek oldaláról közelítettek ezek a kutatások a területi irányítás fogalmához, közös vonás bennük az, hogy a gazdaság térbeli tagoltságából eredő sajátosságokat vizsgálati rendszerükbe beépítették, a területi irányítás egyes hierarchikus szintjein a funkciókat differenciáltan határozták meg.

Mindezt egybevetve, azt hiszem, hogy a szocialista gazdaságok területi átrendeződése, a központi gazdaságirányításban, a közigazgatás szervezetrendszerében és a területi igazgatás funkcióinak a tartalmában várható gyökeres változások következményei miatt, nem beszélve a gazdaság szervezetrendszerében, a terület- és a településhálózat-fejlesztési politikában elengedhetetlen változások hatásairól, mindenképpen szükségesnek látszik a területi gazdaságirányítás fogalmi rendszerének, funkcióinak és működésének a körvonalazása. Ezeknek a feladatoknak a megol-

dása azonban egy tágabb problémakörhöz is kapcsolódik. Arról van szó nevezetesen, hogy míg a 70-es évtizedben a területfejlesztési politikák célkitűzéseiket az extenzív időszak állapotának fejlesztési szükségleteihez igazították, addig napjainkban a gazdaság és a társadalom térbeli törvényszerűségeit már nem csupán a fejlesztés mennyiségi tényezőnek, például a termelőerők területi elhelyezésének, hanem a már meglévő termelési kapacitások működtetésének a szolgálatába kell állítanunk.

Ismeretes, hogy az utóbbi években az európai szocialista országok vizsgálat alá vették korábbi gazdaságirányítási elképzeléseiket, területfejlesztési irányelveiket, közigazgatási rendszereiket, és vagy új törvények és állásfoglalások születtek ennek eredményeként, vagy az előkészítésben tettek lépéseket. Mindez ahhoz vezetett, hogy fontos kísérletek kezdődtek és folynak ma is a gazdaságirányítás területi szervezetrendszerének az átalakítására és fejlesztésére. Szinte magától értetődőnek tűnik, hogy egy ilyen előkészítő kísérlet a szervezetrendszeren kívül a gazdaságirányítás más területeire, a tervezésre, a szabályozórendszerre is kiterjed, és többnyire egységes alapgondolat — a központi államhatalom és a helyi-területi önállóság dialektikus egységének követelménye — határozza meg a területi intézményrendszer fejlesztését. Tehát nem elkülönült szervezeti módosulásokról, hanem egységes, egymással összefüggő szervezeti sémák kialakításáról van szó mindenütt.

A kísérletek pozitív eredményei és negatív tapasztalatai az egyes rendszerek egymáshoz való közeledését fogják erősíteni, azaz egy ország haszonnal járó próbálkozásainak eredményeit más országok is alkalmazni fogják. Ennek ma még nem látjuk sok nyomát, hiszen a kísérleti intézményeket csak egzakt módszerekkel lehet értékelni, a változások azonban túlságosan rövid idejűek ahhoz, hogy ilyen vizsgálódásokat érdemes lenne megszervezni. Mégis meggyőződésem, hogy minden összehasonlító anyag, amelyik szocialista tapasztalatokat dolgoz fel, egyben hozzájárul az intézményrendszer jobb megértéséhez és egy olyan társadalomtudományi dialógus megindításához, amelynek eredményeképpen a valóban sikeres kísérleteket — mutatis mutandis — hasznosítani lehet más országban is.

III. A TERÜLETI IRÁNYÍTÁS POLITIKAI-GAZDASÁGI KÖRNYEZETE. A MŰKÖDÉST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Már az előző fejezetekben is utaltam néhány olyan sajátosságra, amelyeket a termelőerők fejlődése, a társadalmi viszonyok változása eredményezett a szocialista országok területi irányításában. A területi irányítás egyik jellegzetessége e tanulások szerint — amelyek alapja a gazdaság területi fejlődésének az alakulása, a horizontális és a vertikális munkamegosztás kölcsönhatásának az elemzése lehet — jórészt abból a tényből következik, hogy e társadalmi cselekvésformát olyan összetett jelenségként kell felfognunk, amely a gazdaságirányítás hagyományos kutatási módszereivel nehezen közelíthető meg. Nem csupán arról van szó, hogy a területi gazdaságirányítás funkcióinak, működési mechanizmusának a megismeréséhez több tudományágazat segítségével juthatunk el. Bonyolult feladattal állunk szemben azért is, mert *a területi gazdaságirányítás a gazdasági alrendszerek különböző elemeit foglalja magába.*

Az egységes rendszerbe történő integrálódást a gazdaság és a társadalom térbeli törvényszerűségei vezérlik elsősorban. Míg az ágazati irányítás esetében viszonylag könnyen körvonalazhatók a funkciók, az irányítási modell elemei közötti alá- és fölérendeltségi viszonyokat hierarchikus szervezeti struktúrák hívják életre, addig a területi irányítás lényegének a kitapintásában már eleve gondot okoz, hogy az irányításnak ez a válfaja nem köthető homogén szervezeti rendszerekhez, hanem *a társadalmi munkamegosztás különböző szintjén álló és eltérő funkciókat gyakorló szervezettípusok tevékenységének a metszéspontjaiban* kell annak alapvető tartalmát keresnünk. Mindebből az következik, hogy a területi irányítást nem azonosíthatjuk a területi közigazgatás funkcióival — habár nem kétséges, hogy a helyi-területi népképviselések irányítási jogosítványai kötődnek leginkább a területek társadalmi-gazdasági struktúráihoz —, hanem annál sokkal átfogóbb, komplexebb tevékenység. *A területi irányítási funkciók egy részét a helyi-területi önkormány-*

zati szervek és szakigazgatási apparátusai gyakorolják, más részük a gázdálkodó szféra területszervező, irányító tevékenységéhez köthető, míg bizonyos területi irányítási feladatok a központi – elsősorban funkcionális – irányításnak és dekoncentrált szerveinek a területek gazdasági fejlődését meghatározó funkcióiból adódnak, végül – a szocialista országok többségében hagyományos funkciókkal, Magyarországon pedig kialakulóban lévő tartalommal – a területi irányítás szereplőinek tekintendők a pártok és a tömegszervezetek is.

Nem feledkezve meg itt sem arról, hogy a gazdaság irányítási viszonyait a termelőerők fejlettsége határozza meg elsősorban, a továbbiakban csak azokat a tényezőket veszem sorra, amelyek a területi irányítást közvetlenül kondicionálják.

1. A társadalom irányításának jellege. A centralizáció és a decentralizáció viszonya

A területi irányítás működési lehetőségeit meghatározó tényezőknek a centralizált és decentralizált elemeknek az általános gazdaságirányítási rendszerben elfoglalt helyét, ezek súlyát és kölcsönhatásait tekintem.

A modern államban az irányítási funkciókat ágazatilag és térben elkülönült szervek és szervezetek gyakorolják. A területi szerveket működésük sajátosságai, valamint az állami döntési központhoz fűződő viszonyai alapján az igazgatástudomány három alaptípusba sorolja. (Gurney, B. 1969. pp. 190–195.) A teljes centralizáció esetén az állam funkcióit központi szervei és ezek területi végrehajtó hivatalai útján látja el. A területi szervek mozgástere kizárólag a központi utasítások végrehajtására terjed. A központi hatalom területi szerveinek juttatott önálló hatáskörök viszonylag korlátozott száma jellemzi a dekoncentrált típust. A decentralizált irányítási formában a helyi-területi közösségek által választott szervek kiterjedt döntési jogkörökkel rendelkeznek. Más polgári jogtudományi-politikai munkák osztályozásukban az előbbi három típuson kívül az önkormányzatokat önálló csoportba sorolják. (Drago, R. 1982. pp. 125–133.)

A helyi-területi irányításnak ezek a típusai a XX. század államaiban eltérő súllyal jelentek meg. Az egyes szervezetek ugyanakkor nem mutatnak merev elkülönülést egymástól, hanem kölcsönhatásaik több szálon is kimutathatók. „A decentralizálás és a dekoncentrált lehetőségének ... a

szakirodalom — állapítja meg *Bihari O.* — csak a szervezeti különválasztást tekintette: tehát ennek megfelelő szervek gyakorolják az összes decentralizált jogkört, a dekoncentrálassal viszont szorosan összekapcsolódik a területi és a helyi szervezetek teljesen elkülönült részlege: a tanács alá nem rendelt szervek. Így szükségképpen nagyfokú önállóságot követeltek meg azoktól a szervektől, amelyek nem dekoncentrált szerveknek voltak tekinthetők. Mindenfajta központi irányítást, befolyást ez az elmélet ... súlyos torzulásnak tartott. Márpedig a jogtörténet maga is azt bizonyítja, hogy a merev szervezeti megoldás sem tesz lehetővé ilyen 'tisztá' megkülönböztetést." (*Bihari O.* 1983. pp. 136–137.)

Mind a tőkés, mind a szocialista államépítési gyakorlatban a helyi-területi igazgatás decentralizált elemei váltották ki a legnagyobb vitákat. A termelőerők fejlődése és a társadalmi viszonyok átalakulása, tőkés országokban emellett a pártpolitikai harcok is a centralizáció és a decentralizáció viszonyát új megvilágításba helyezték.

Még mielőtt azonban e változások trendjét megrajzolnám, tisztázni érdemes a decentralizáció funkcióját is kifejező néhány fogalmat. *Gazdasági* értelemben a decentralizációt olyan komplex cselekvésnek tekintem, amelynek nyomán növekszik a gazdasági egységekben és a helyi-területi szerveknél hozott gazdasági jellegű döntések aránya és jelentősége. A gazdasági decentralizáció egyfelől lehetővé teszi azt, hogy a gazdasági döntések a lehető legszélesebb körű informáltság és a döntéshez közvetlenül fűződő anyagi érdekelttség helyszínén szülessenek, tehát erősíti a gazdasági önállóságot és bővíti a helyi-területi szervek hatáskörét, másfelől lényegesen kedvezőbb feltételeket teremt a felső szervek irányító tevékenysége számára is. A decentralizáció *földrajzi* fogalma a folyamatot értelemszerűen nem a döntési mechanizmus oldaláról, hanem a termelőerők területi elhelyezésének sajátos szempontjai alapján közelíti meg, a hangsúlyt a termelés térbeli koncentrációjának a csökkentésére helyezi, s a leglényegesebb motiváló tényezőnek a gazdaság térbeli átrendeződését, illetve a gazdaság szervezetrendszerében zajló mozgásokat tekinti. Ugyancsak a döntési mechanizmus oldaláról közelíti meg — mint láttuk — a kérdést az *igazgatástudomány* is, amely decentralizáción a nem központi szervek kezében lévő, szilárdan garantált területi és helyi jogosítványok körét érti.

A centralizáció és különösképpen a decentralizáció a polgári jogi-politikai doktrínákban összetett viszonyrendszerben tükröződik. Nem egy esetben fogalmi pontatlanságokkal is találkozhatunk. Éles különb-

séget vonnak ugyan a politikai és az igazgatási decentralizáció között, azonban – jobbára a francia és a nyugatnémet igazgatástudomány – a decentralizáció ez utóbbi formáját technikai értelemben a dekoncentrációval azonosítja. Hasonló véleményekkel találkozhatunk a funkcionális és a területi decentralizáció fogalmainak esetében is. A funkcionális decentralizációról akkor van szó, ha a jogosítványok a sajátos területi állami szervekhez kerülnek. Ilyen s ehhez hasonló vélemények a szocialista elméleti álláspontokban is megfigyelhetők. Az elméleti tisztánlátás miatt érdemes figyelembe venni *Bihari O.* történeti elemzéséből levont megállapítását, miszerint „... a helyi és területi szervek jó részénél – szinte azóta, mióta az ’önkormányzatok’ teljes rendszerré váltak, tehát a polgári állam kifejlődése óta – szervezetileg csak részben voltak elválaszthatók a decentralizált, tehát önálló önkormányzati hatáskörök a dekoncentráltaktól, amelyek a központi célkitűzések megvalósításának folyamatosságát ... biztosítják, és ennek következtében a legkülönbözőbb igazgatási technikákat igénybe veszik az eseti végrehajtásra is. A decentralizált önkormányzati hatásköröket ezért lehet és kell meg lehetős pontossággal felsorolni a törvényekben ... Az egyetlen ’védekezés’ lehetőség a dekoncentrált jogkörök lezúditása ellen a szervek hatásköre megállapításának minél magasabb szintre emelése...” (Uo. p. 143.)

A *tőkés országokban* a 60–70-es évek táján kibontakozó közigazgatási reformok a decentralizációs tendenciák sorozatát váltották ki. A helyi-területi hatáskörök bővítésével járó folyamatokat térbeli (és nem csupán közigazgatási-funkcionális) szempontból vizsgálva három lényeges vonulat figyelhető meg a nyugati államokban. Az egyik változási irány a helyi önkormányzati funkciók decentralizálásában érzékelhető. A nagyvárosok és az agglomerációk belső irányítási struktúrája differenciálódott, a városi kerületek önállósága növekedett. A másik tendencia a helyi igazgatás újjászervezésének az útján bontakozott ki: a városkörnyékek gyors urbanizálódása miatt átrendezni voltak kénytelenek a közüzemek irányítási viszonyait, végül pedig a központi kormányzat több jogosítványt juttatott a sajátos érdekeiket egyre inkább megjeleníteni képes területi szerveknek. A változások mértékére általában az a jellemző, hogy azok leginkább a községi önkormányzatok működését érintették, a területi szervekhez delegált jogosítványok köre sokkal szűkebb körben mozgott. Ahol pedig megtörtént az irányítási jogosítványoknak területi szintre történő decentralizálása, ott újabb területi egységek – régiók – szerveződtek.

A decentralizációs változásokkal egyidőben vagy azokat rögtön követve felül kellett vizsgálni a központi irányítás forráselvonó és újraelosztó funkcióit is. Az önkormányzatok felügyeletének szigorodását eredményezte, hogy az országok többségében mind több előírást határoztak meg számukra. A kormányfelügyelet elsősorban két csatornán erősítette centralizációs hatókörét. Az egyik út az irányítási eszközök tárgykörének a szélesedéséhez vezetett, a másik forma pedig az irányítás eszköztárában az egyedi felügyeleti eszközök, a fakultatív jóváhagyások súlyának a fokozódását eredményezte. (*Verebélyi I.* 1982. pp. 312–318.)

A legerősebb normatív és egyedi irányítási felügyeleti eszközök az önkormányzatok működésének egyre szélesebb körére terjednek ki, s ezek a leglényegesebb működési és szervezeti viszonyokat – ezeken belül is a pénzügyi-gazdasági feltételeket – érintik. Fontos azonban látnunk, hogy az elvont helyi adóforrások újraelosztásából nyert állami dotációnak a helyi költségvetésen belüli aránya egyáltalán nem fejezi ki a helyi önállóság mértékét. Vannak országok (Ausztria, Finnország, Franciaország, Svédország), ahol a központi támogatás csupán 10–30 % között mozog, az Egyesült Államok néhány tagállamában 40 %, 40–60 % közötti arányt mutat Belgiumban, az NSZK-ban és Nagy-Britanniában, a legmagasabb (60 % feletti, esetenként 85 %) értékek Olaszországban fordulnak elő.

Több jel mutat ugyanakkor arra, hogy az önkormányzati önállóság fokmérőjének azt tekintsük: a helyi önkormányzat a neki juttatott vagy adók formájában nála maradó pénzeszközöket milyen önállósággal használhatja fel saját fejlesztéseire. A felhasználási önállóság szinte lehetetlené válik abban az esetben, ha a célszubszenció magas arányt mutat a helyi költségvetésekben. Megfigyelhető azonban, hogy a céltámogatásokat valamennyi országban csökkentik. A céldotációk a korábbi meghatározó tényező helyett egyre inkább a fejlesztési és a működési forrásokat kiegészítő pénzügyi eszközökké válnak. Az általános támogatás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a központi szervek lemondanak az önkormányzati szervek fejlesztéseinek befolyásolásáról. Kiépültek az erre szolgáló állami ellenőrzési mechanizmusok (felső szintű jóváhagyási kötelezettség, hitelpolitikai konstrukciók, támogatásvisszatartás vagy -megvonás stb.). Az elmúlt évtizedek fejlődése azt is eredményezte, hogy a tőkés országokban a korábbi helyi adóztatási autonómia egyre inkább korlátok közé szorul. A helyi adóztatás is erős központi ellenőrzés alá került. Ez vagy abban nyilvánul meg, hogy új adótípust az önkormányzat saját elhatározásából nem vethet ki, vagy abban, hogy az új adókitetést felsőbb jóváhagyáshoz

kötötték. A helyi önkormányzatoknál hagyott vagy a nekik átadott források konkrét adókulcsainak a megállapítása viszont jócskán ad lehetőséget gazdasági manőverezésre.

A *szocialista termelési viszonyok* megteremtése a korábbi állami-gazdasági beavatkozásoktól terhes termelési munkaszervezet-rendszer továbbélésével párhuzamosan zajlott le. A tervezés és az új típusú újratermelési viszonyok intézményesülése ugyanakkor lényegesen tágította az állam alapvető funkcióinak a körét. Most el kell tekintenem annak taglalásától, hogy mennyire volt indokolt a gazdasági racionalitás alapja az államosítások akkor megvalósított mértéke, képesek voltak-e a viszonylag fejletlen gazdaságok a bonyolult hierarchiába szervezett állami beavatkozások transzformálására, hanem meg kell elégednem a tények konstataálásával. A merev szervezeti rendszerek átalakítására irányuló sorozatos átszervezések az irányítási viszonyok – több országban a területi irányítás – destabilizálásához és nem ritkán politikai-társadalmi válságokhoz vezettek. A társadalmi feszültségek jó része ugyancsak a végletes központosítottságból fakadt, ugyanis a kor politikai rendszerei nem ismerték el az érdekek differenciált hatásmechanizmusait, a közérdek elnyomta a kisebb gazdasági és területi közösségek érdekviszonyait, ezek önálló gazdasági létezése és működése lehetetlenné vált. Az alkotmányokban is rögzített centralizált tendenciák a központi tervezés következményei is voltak, s ezt a folyamatot a munkásosztály alig pár hónapos győzelme legalábbis átmenetileg az új állami szervezet felépítése érdekében szükségessé is tette.

A fejlődés első szakaszának lezárultával – részben a már említett objektív adottságokban bekövetkezett változások, részben a szubjektív hibák kijavítása után – a szocialista országok kísérleteket tettek a politikai és a gazdasági decentralizáció felé. E változások nem jelentették azt, hogy az új intézkedéssorozatok szakítottak volna a szocializmus addigi gyakorlatával, ezek a változások a központosított államhatalom és a helyi önállóság dialektikus egységéről vallott korábbi, leegyszerűsített tételeken nyugodtak, megfelelkezvén arról, hogy bár *Lenin* a decentralizáció kérdését mindig az adott történelmi szituáció diktálta feladatok szemszögéből közelítette meg a szovjethatalom legelső esztendeiben, de már a gazdaság elemi intézményrendszereit megalkotó dekrétumok megjelenésének idején így utalt az „ahulról és felülről építkezés” kölcsönhatásaira: „Harcolni kell az ellen – írta –, hogy mindent egy kaptafára húzzunk, és harcolni kell minden olyan kísérlet ellen, amely felülről akar egyöntetűséget bevezetni... A demokratikus és a szocialista centralizmussal nem

fér össze sem az egy kaptafára húzás, sem a felülről bevezetett egyöntetűség ... Minél változatosabbak lesznek a módszerek, annál jobbak, annál gazdagabbak lesznek tapasztalataink, annál biztosabb és gyorsabb lesz a szocializmus sikere..." (LÖM. 35. kötet. p. 202., 204.) Majd egy másik periódusban – amikor az oroszországi gazdasági állapotok és az elképzelt szocialista termelés között feszülő ellentétek megszüntetése a gazdaságirányítás mielőbbi stabilizálását tette szükségessé – hasonlóképpen fogalmazott: „Mi a demokratikus centralizmus mellett vagyunk... A centralizmus ellenfelei állandóan az autonómiát és a föderációt emelik ki mint a centralizmus véletlenszerűségei elleni harc eszközt. A valóságban a demokratikus centralizmus egyáltalán nem zárja ki az autonómiát, hanem ellenkezőleg, feltételezi szükségességét.” (LÖM, 36. kötet. p. 140.) *Lenin* elméleti munkássága, gazdaság szervezési elképzelései azt igazolják, hogy a szocialista gazdaság hatékony működése csakis a centralizált és a decentralizált elemek (vagy másképpen fogalmazva: az ágazati és a területi irányítás szervezeti rendszerei) közötti viszonylagos egyensúly fennállása esetén képzelhető el, sőt mi több, ezt a kölcsönviszonyt *Lenin* a szocialista gazdaságirányítás immanens sajátosságainak tartotta. S végül – máig ható érvénye miatt – ide kívánczik a lenini teóriának az a megállapítása, amely a NEP időszakának gazdasági szervezetrendszerében foganatosított intézkedések kapcsán az általános gazdaságirányítási viszonyokat jellemezte: „Az ipar megélénkülése és az önálló elszámolás elvének alkalmazására való áttérés nyomán ... a központnak megmarad a terv, a termelési program, az állami ellátás és finanszírozás, a szabályozás és ellenőrzés. Az irányítás minden funkciójával egyetemben a helyi szervek kezébe megy át.” (LÖM, 44. kötet. p. 477.)

E néhány kiragadott idézettel csupán arra kívánom a figyelmet felhívni, hogy a centralizáció-decentralizáció viszonyának elméleti tanulmányozása során érdemes alapos vizsgálat alá venni a szocializmus előtörténetének gazdaságirányítási modelljét is, részletesen elemeznünk kell az időszakot, amikor a lenini elmélet a maga totalitásában – elméleti és ideológiai leegyszerűsítések nélkül – válhatott az általános és ezen belül a területi irányítás kiindulópontjává.

A decentralizáció szocialista intézményére igen nehéz lenne valamiféle általános modellt konstruálni. Csakis a történelmi folyamatok alapos tanulmányozását követően, az egyes országok sajátos társadalmi-gazdasági viszonyainak a figyelembevételével lehet és kell meghatározni a decentralizáció különféle típusait. Ezért nem is próbálkozom a továb-

biakban azzal, hogy akár vázlatos képet is adjak a megoldási változatokról, csupán néhány általános megjegyzést teszek.

A szocialista gazdaságok irányításában lezajlott decentralizációs folyamatok, a valós gazdasági és igazgatási döntési szintek számának növelése, a területi és a helyi igazgatási-népképviseleti szervek döntési kompetenciájának a kiszélesítése — elveikben legalább is — azt a célt szolgálta, hogy több döntési és felelősségi centrum alakuljon ki, a termelés és az igazgatás érdekeltsége bővüljön.

Az egyes kísérletek eredményei elválaszthatatlanok a sajátos történelmi és gazdasági fejlődésből fakadó adottságok generáló hatásaitól. A tapasztalatok és a kísérletek kudarcai azonban számos általános érvényű következtetés levonására is alkalmat adhatnak. Többek között azt bizonyítják, hogy a decentralizációs folyamatok széles körű kibontakoztatása csak a gazdasági fejlettség egy bizonyos szintjén képzelhető el, a gazdaság, a társadalom és a politika valamennyi szférájában meg kell jelenniük, s végül — talán ez lehet a legfontosabb megállapítás — együtt kell járniuk a központi irányítás módszereinek és eszközeinek a reformjával is. A helyi önállóság növelése soha nem lehet öncélú. A társadalmi és a gazdasági gyakorlat az egyes országokban azt is igazolja, hogy az önállóság növelése megfelelő központi programok híján, társadalmi nyílvánosság és ellenőrzés nélkül veszélyeket hordoz magában, a célok kisértéséhez, érdektorzulásokhoz vezet. Nem kell különösebben indokolni, hogy a centralizálás—decentralizálás arányát a politikai lehetőségek, szükségletek szabják meg. A szocialista állam megfelelő funkcióinak a működése sokoldalú tudományos vizsgálat és politikailag helyes, racionális állami gyakorlat-alapján alakulhat ki, ahol is a kérdés kulcsa a jól átgondolt horizontális és vertikális munkamegosztás.

2. A központi-állami regionális politika

A regionális politika mind a szocialista, mind a tőkés államok gazdaságpolitikájának szerves része. A gazdaságpolitika és irányítás e szférája a központi intézmények és a helyi-területi szervek tervezési, szabályozási funkcióit és intézményszerkezeti kérdéseit rendező azon törvényhozói, adminisztratív és gazdasági intézkedéseket integrálja, amelyek egyfelől a területi-regionális gazdasági színvonalkülönbségek mérséklését célozzák, másfelől pedig arra irányulnak, hogy a különböző szintű és funkciójú

területeken a gazdaság mind erőteljesebb kohézióját és hatékony működését biztosítsák. Eme gazdasági célkitűzések mellett nem elhanyagolhatóak a regionális gazdaságpolitika társadalmi indítékai sem, sőt mindehhez az államok többségében nemzet-nemzetiségi kérdések és a tőkés országokban bizonyos pártpolitikai megfontolások is társulnak.

Itt most nincs módom arra, hogy részletesen áttekintsem a területi gazdaságpolitika polgári elméleti koncepcióinak a formálódását, sem azt, milyen kölcsönhatásoknak lehettünk tanúi a tőkés államok fejlődése és az állami beavatkozás regionális irányultságának fokozódása vagy éppen mérséklődése között. Arra azonban utalni érdemes, hogy manapság az állam területfejlesztést befolyásoló szerepéről vallott nézetek alapján a tőkés kutatók lényegében három „tudományos iskola” köré szerződnek.

Az állami beavatkozást ellenzők úgy vélik, hogy a piaci erők a népesség és a gazdasági tevékenység optimális térbeli elosztását hozzák létre. Az irányzat legtöbb támogatója az Egyesült Államokban található. A másik eszmekör hívei az előbbi tétel ellenkezőjét állítják. Ám a regionális kutatók e köre attól függően, hogy a beavatkozás aktív vagy passzív jellegét emeli ki, két, egymással homlokegyenest ellentétes koncepciót vall.

A *passzív beavatkozás* támogatói a területi gazdasági struktúrát az optimumhoz közel állónak vélik, a fellelhető aránytalanságokat ideiglenesnek és viszonylag könnyen felszámolhatónak tartják. Ez a neoklasszikus regionális növekedési koncepció számos vonását magán viselő elmélet olyan regionális politika mellett kötelezi el magát, amely – a *Lösch*-féle külső beavatkozás módjára – megkönnyíti a természetes folyamatok lezajlását, azaz gyakorlatilag felgyorsítja azokat. A teória tiszta formában, lévén az lényegében a piaci spontaneitáson és a minimális állami befolyásolás elvén alapul, és mert alulbecsüli a regionális fejlődés társadalmi, politikai és ökológiai tényezőit, eleve alkalmatlan az állami regionális politika elméleti megalapozására. A gazdasági élet realitásai, a termelőerők területi koncentrálódásának negatív következményei miatt az irányzat képviselőinek többsége ma már állást foglal egy ún. „visszafogott” állami területi struktúrapolitika mellett. Viszont gondolkodásuk középpontjában az áll, hogy az akár aktívnek is nevezhető állami regionális politika nem irányulhat a természetes folyamatok átalakítására, hanem csakis azok módosítása lehet a célja.

Az *aktív beavatkozás* vagy másképpen nevezve, a radikális átalakítások képviselői, a területi struktúrákban tapasztalható színvonalkülönb-

ségekből kiindulva az elmaradott körzetek gazdasági fellendítésének szükségességét vallják, a gazdasági növekedés és a jövedelmek területi átrendezése mellett szállnak síkra. A spontán tendenciákkal szemben tanúsított ellenszenvük a keynesi hagyományokból táplálkozik, politikájuk az aktív intervenciót és a dirigizmust tekinti ideálnak. Ez az elmélet a legteljesebb formában – érthető módon – Franciaországban fejlődött ki.

Bármely elméleti koncepció nézőpontjából is közelítjük meg a kérdést, azt kell látnunk, hogy a regionális gazdaságpolitika célja a térbeli struktúrák makrogazdasági indítékokból fakadó optimalizálása. Valójában persze nem csupán optimalizálási problémával állunk szemben, hiszen a konkrét regionális ellentmondások felszámolása sem elhanyagolható feladat. Nincs vita abban, hogy a regionális politika céljait az állam tűzi ki. Ugyanakkor a normatív elmélet szerepe sem lebecsülendő. Sőt azt is mondhatjuk, csakis az ilyen elmélet képes arra, hogy a térbeli folyamatok specifikus vonásait a területi politika kereteibe ágyazza. Ellenkező esetben a regionális politika az általános szabályozási rendszer pusztá kiegészítője, a gazdaságpolitika passzív eszköze marad. Ezt azért is hangsúlyoznunk kell, mert – s ez nemcsak a tőkés országokban tapasztalható – az általános gazdaságpolitika úgy határozza meg a célokat, úgy választja meg az eszközöket, és úgy értékeli az eredményeket, mintha beavatkozási területe az „egy pont gazdaság” volna.

Nem véletlen tehát, hogy több nyugati közgazdász az általános gazdaságpolitika és a regionális politika dichotómiájáról érkezik. Az ilyen fajta megállapításokban van igazság, hiszen a gazdaság általános szabályozási rendszerében a regionális politika sajátos helyet foglal el. Egyfelől szemben áll az állami politika szinte minden irányával, másfelől viszont szoros kölcsönhatásra is lép azokkal. Ezt a szembehelyezkedést tények egész sorozata bizonyítja, s ez annak a következménye, hogy alternatív koncepciók megléte esetén a döntéseket szinte mindig az állami (ágazati) szempontok motiválják. Ez különösen az erőforrás-szűkös időszakokban érzékelhető tendenciaszerűen. A regionális politika körüli viták végső célját tekintve, a francia *M. Mougéot* így fogalmaz: „Ha világos képet akarunk kapni a regionális politika kritériumairól, három alapkérdésre kell választ adnunk. Mindenekelőtt arra, hogy mi legyen a politika végcélja? Maximális hatékonyságra törekedjünk-e, avagy a javak körzetek közötti újraelosztását vegyük célba? Nemzeti vagy regionális célokat fogalmazzunk meg? Másodszor milyen körzeteknek és ágazatoknak adjunk prioritást? Hová telepítsük a beruházásokat? Hová helyezzük a

tőkét? Végül, milyen természetű legyen e politika: árpolitikához nyúljunk-e, avagy a telepítéseket állami támogatási politikával befolyásoljuk? A termelő vagy a társadalmi jellegű beruházásokra helyezzük a hangsúlyt? (Mougeot, M. 1975. p. 151.)

A regionális fejlesztés hagyományosan legfontosabb eleme az *állami pénzügyi beavatkozás*. A tőkés közgazdaságtan a bonyolult regionális problémák megoldására széles pénzügyi eszköztárat dolgozott ki. A pénzügyi konstrukciók alapját az állami költségvetési alapokból folyósított támogatások, kamatmegtérítések vagy az ezektől független adókedvezmények és hitelgaranciák jelentik. Másmilyen csoportosításban a költségvetési és a költségvetésen kívüli ösztönzőket említhetjük. Ezek az ösztönzők ma már tiszta formában igen ritkán jelennek meg, sokkal gyakoribb a kombinált módszerek alkalmazása.

A vegyes befolyásolás gyakori módja a *hitelpolitika*. Az e körben hozott intézkedések vagy kedvezményes hitelezési feltételeket biztosítanak a vállalatoknak (állami intézmények által nyújtott olcsóbb és hosszabb távú hitelek útján), vagy pedig a hitelhez jutás feltételeit teszik könnyebbé (állami garanciák nyújtása az ösztönzött vállalatokat meghitelező magántérményeknek). A hitelezési formák széles körű elterjedése ellenére sok regionális kutató szkeptikusan nyilatkozik erről az ösztönzési formáról. A vizsgálatnak gazdasági és politikai okai egyaránt vannak.

A kombinált módszer másik elterjedt formája – habár a neoklaszikus teoretikusok ettől merőben más nézetten vannak – az *állami támogatás*. A magán beruházók szempontjából e megoldás előnye az, hogy a vállalatalapítás vagy -bővítés időszakában a tőkeráfordítások jelentős mérvű csökkentésére ad lehetőséget. A többihez hasonlóan ez az ösztönzési forma is ellentmondásokat hordoz magában, mert csökkenti ugyan az elsődleges ráfordításokat, a vállalat működéséhez már nem jelent támaszt, s így fejletlen körzetekben működő vállalatokra általában jellemző pótlólagos ráfordítások nagyságrendekkel megemelkedhetnek.

Ha részletesen megvizsgáljuk a tőkés államok mai gazdaságpolitikai gyakorlatát, egy olyan irányvonal rajzolódik ki előttünk, miszerint a „klasszikus”, kizárólag helyi problémákat megoldó regionális politika minőségileg átalakult, és hatássférája egyre inkább a nemzetgazdasági fejlődés általános térbeli feltételeinek az alakítását fogja át. Ez a tendencia az alkalmazott módszerek megválogatásában is érezhető. Az egyéni vagy akár csoportos telepítési döntéseket befolyásoló állami beavatkozási formák ma már háttérbe szorultak, és a regionális politika alakításának

domináns eleme a globális makroszabályozás és struktúrapolitika jegyeit magán viselő *regionális programozás* lett. Regionális programozáson a tőkés állam egész rendszerére a térbeli szerkezeten keresztül történő aktív állami befolyásolást értjük. E módszer legfejlettebb formái (az USA-ban, Nagy-Britanniában, Franciaországban, Svédországban, Japánban) lehetőséget adnak arra, hogy a legszélesebb szférák felől közelítsenek a területi gazdaságszervezés kérdéseire úgy, hogy közben biztosítható legyen a cselekvés koordinációja is.

A regionális programozás (vagy – mert a nyugati szakirodalom gyakorlatilag nem tesz különbséget programozás és tervezés között – tervezés) ugyanakkor egy konzisztensebb regionális gazdaságpolitika kialakulásának az irányába is hat. Ennek több oka is van: 1) a többi módszerhez képest átfogóbb feladatmeghatározásra és összehangoltabb intézkedésrendszer kialakítására képes; 2) tökéletesebben illeszkedik a nemzetgazdasági ágazati programokhoz; 3) hatékonyabb ösztönzést jelent a regionális kutatások számára is.

Mivel a regionális tervezést – maradjunk a továbbiakban ennél az elnevezésnél – nyugaton a fogalom szélesebb értelmében használják, a területi gazdasági és társadalmi fejlesztés szabályozásával összefüggő akciók, jellegük szerint két nagy csoportra oszthatók. Az első tevékenységi körbe a területi tervező szervek által közvetlenül végzett feladatok, a másodikba pedig a termelőerők területi elhelyezésével, a területhasznosítással kapcsolatos feladatok kerülnek. Ennek a felosztásnak megfelelően tagolódik egyébként a regionális gazdaságpolitika szervezeti rendszere is.

Az *első* feladatkör lényegét a regionális tervek adják. Regionális terven a tőkés országokban – általában – a körzetek fejlődésének alapirányait bizonyos időszakra meghatározó, a pénzügyi teljesítés forrásait kijelölő és a tervfejezetek végrehajtásáért felelősöket megállapító dokumentumot értenek. Bizonyos esetekben e tervek részletes koncepciókat tartalmaznak a regionális gazdaság elemei közötti kölcsönkapcsolatok intenzitásának a fokozására is. A regionális tervek kidolgozását jól kiépült központi és helyi intézményrendszer (amely gyakran egybefogja és koordinálja a statisztikai adatgyűjtést, -feldolgozást és a tudományos kutatást) és kiterjedt módszertani apparátus segíti.

A *második* típusba mindenekelőtt a területrendezési (nyugati terminológiával fizikai tervezési, területszervezési) feladatok tartoznak. Ide sorolhatók a mikroszféra konkrét telepítési, tervezési funkcióival

összefüggő tevékenységek, továbbá ebbe a körbe tartoznak a földhasznosítási tervek is.

Az országok többségében a regionális részterveket önálló, a központi tervező szervektől független intézmények dolgozzák ki; a tervezési dokumentumok azonban szoros kapcsolatban állnak a regionális fejlesztési programokkal.

Mindent egybevetve a tőkés államokban folyó regionális tervezés alapvető feladatai – az ENSZ ajánlásai alapján – a következők: „a) az urbanizációs folyamatok szabályozása, a spontán városi növekedés megakadályozása; b) a helyi természeti erőforrások feltárása és mind teljesebb hasznosítása; c) a szociális infrastrukturális fejlettségi színvonal kiegyenlítése a körzetek között; d) a helyi kezdeményezések felkarolása; e) az ipari létesítmények ésszerű elhelyezésének ösztönzése; f) az ország körzetei közötti arányos fejlesztés biztosítása”. (United Nations... pp. 71–72.)

A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezeket az ajánlásokat ma még csak igen kevés ország ültette át tervezési gyakorlatába. A praktikus hasznosítás nehézségei nem kis mértékben abból fakadnak, hogy – mint ahogy erről már szóltam – eltérő a regionális problematika általános megítélése az egyes országokban. Az országok egy része azt vallja (eklatáns példa erre az Amerikai Egyesült Államok), hogy a regionális tervezésnek csupán az egyes körzetek fejlesztési programjainak a kidolgozására kell korlátozódnia, sőt kifejezetten az ún. problematikus körzetekben kell az állami beavatkozást érvényesíteni. Ezt a nézetet arra alapozzák, hogy az úgymond „globális” megközelítés mesterséges feszültségeket teremt azáltal, hogy a körzetek „harcot folytatnak” az állami beruházásokért. Egyre több ország – elsősorban Franciaország és Olaszország – azonban a globális körzeti fejlesztés mellett száll síkra.

A *kelet-közép-európai-államok* a II. világháború után érzékelhetően differenciált területi-gazdasági struktúrával találták magukat szemben. A tőkés fejlődés különböző útját bejárta és eltérő fejlettségi stádiumban levő országok, kivétel nélkül, nagy belső regionális differenciálódást mutattak mind a gazdaság szerkezetében, mind pedig a lakossági életkörülményekben. A szocialista országok gazdasági fejlődésük érdekében a lehető leggyorsabb alkalmazásba vették a korszak progresszív területfejlesztési politikájának alapelveit. Az alkalmazott modell – a szovjet gyakorlat – meghatározó követelménye volt ugyanis a gazdasági fejlettségben és az életkörülményekben megmutatkozó különbségek kiegyenlítése. A *területfejlesztési politika* e két elvi pillére a szocialista gazda-

ságfejlesztés során fokozatosan erősödött. A kiegyenlítődés a különböző gazdaságtörténeti korszakok célrendszerében mindig szerepelt, a nivellálás fogalma azonban a gazdasági fejlődés sajátosságaihoz igazodott. A fejlődés intenzív periódusában inkább a különbségek csökkentését – semmint megszüntetését – célzó folyamatokat takarja e fogalom.

Pontosabban arról van szó, hogy a területi egységek hierarchikus rendjéhez célszerű illeszteni mind a struktúrapolitikai, mind az életkörülmények alakítását szolgáló elveket. Valamennyi országban megfigyelhető ugyanis, hogy a tudatos területfejlesztési politika következtében a makrorégiók közötti különbségek csökkentek ugyan, a mikrotérségeken belüli ellentmondások viszont egyre nyíltabb formában kerültek felszínre. Mindez azt is bizonyítja, hogy ma már a területfejlesztési politika egy harmadik elemével, a gazdaság országos szinten értelmezett hatékonyságának a követelményével is reálisan számot kell vetni.

Érdemes utalni arra, hogy az egyenlőtlenségek felszámolásának és mérséklésének a megközelítése a fejlett kapitalista és a szocialista országokban nem kis különbségeket mutat. A tőkés országokban az állami támogatások nagy része az infrastruktúra fejlesztésére irányul, a szocialista állam viszont – tulajdonosi mivoltja persze ezt könnyebbé is teszi – a termelő ágazatok kiépítésére alapozza a regionális fejlesztést. Ebből is adódik, hogy a szocialista területfejlesztés az országos népgazdasági feladatok teljes köréhez, míg – láthattuk – a nyugati országokban, néhány kivételtől eltekintve, az jobbra bizonyos ágazatokhoz, depressziós vagy alulfejlett térségek fejlesztéséhez kötődik.

A szocialista országokban az elmúlt évtizedben bekövetkezett növekedési nehézségek is egyértelművé tették, hogy a jövőbeli gazdasági növekedés jellegét és ütemét a gazdaság belső strukturális átrendeződése határozza meg, a korábban lényegében a gazdasági fejlődés következményeként formálódó *térszerkezeti változások* az új feltételek között a gazdasági növekedés dinamikáját meghatározó tényezővé válnak. A visszafogottabb gazdasági fejlődés körülményei között tehát a gazdasági növekedés és a térszerkezet kapcsolata új megvilágításba került. Míg a szocializmus alapjainak lerakása idején a termelőerők területi elhelyezése a gazdasági szerkezet megteremtését szolgáló gazdasági feladat volt, addig napjainkban egyértelműen erősödik a területfejlesztés gazdasági növekedést befolyásoló eszköz-jellege. A gazdasági fejlődés objektív körülményein kívül a területfejlesztés feladatainak általános megítélésében érzékelhető változásokat az is elősegítette, hogy a társadalmi-gazdasági folya-

lyamatok térbeliségét tanulmányozó tudományágazatok eredményei egybehangzóan s mind határozottabban hívták fel a figyelmet arra, hogy a jövőbeni fejlődés szempontjából a térbeliség kategóriáinak a korábbiaknál tudatosabb alkalmazására van szükség.

A szocialista gazdaságok irányítási és ezen belül szervezeti rendszereinek a korszerűsítése során *az ágazati struktúrákban zajló mozgási tendenciákon kívül célszerű kifejezésre juttatni a térbeli törvényszerűségekből adódó sajátosságokat is*. E szükségszerűség persze nem pusztán az intenzív szakaszra való áttérés időszakának kizárólagos igénye, hiszen a szocialista tervgazdaságok megalakulásának a kezdetétől az ágazati és a területi összefüggések egységének a gazdasági mechanizmusokban történő megjelenítettése mindig is fontos — nemcsak tudományos, hanem politikai — követelmény volt. Persze akkor, amikor a sorsdöntő kérdés a centralizált vagy a föderalista államszervezet, azaz az „alulról” vagy a „felülről” építkezés közötti választás volt, és az államhatalom megteremtésére az ismert körülmények között az ismert módon került sor, az összhang törvénye általános kíváncsiálomnál nem jelentett többet.

Ennek pedig egyenes következménye lett az is, hogy a szocialista országok gazdaságpolitikájában — és szakmai közvéleményében — az ágazati és a területi szempontok kölcsönhatásairól szinte kizárólag a népgazdasági tervezés kapcsán esett szó. Nemcsak a centralizált gazdaságirányítás érvényesülése miatt vehetjük ezt természetesnek, hanem azért is, mert a kelet-közép-európai államokban kezdetben a gazdaság újjáépítése, majd később a gazdaság területi struktúrájának az átalakítása a szocializmus elvei alapján, tehát az a folyamat, amelyet átfogóan a termelőerők területi elhelyezéseinek nevezünk, jórészt központosított programokkal volt csak kibontakoztatható egyfelől, másfelől pedig az államépítés elveiből adódóan a helyi-területi szervezet csekély önállóságú alrendszerekként tagolódott be az egységes hatalmi szervezetbe.

3. A regionális politika központi irányításának szervezeti rendje

A regionális politika irányításában részt vevő szervek és szervezetek közötti munkamegosztás jellege, a központi és a helyi-területi kormányzatok tevékenységének összehangolt működése a területfejlesztési célkitűzések megvalósításának egyik feltétele.

Az európai regionális politikák többségének a fejlődését az intézményi szerkezet változása kísérte, a területfejlesztési célok módosulása vagy a gazdaságirányítás átalakítása hatással volt a regionális fejlesztési-döntési mechanizmus szubjektumainak az átrendeződésére is.

A szervezeti változások indítékait vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy az új struktúrák kialakítását befolyásoló tényezők általában a következők:

a) A gazdaság- és társadalompolitikai célok, módszerek és eszközök változása;

b) A regionális politika súlypontjainak átrendeződése, a politika objektumainak, térbeli kereteinek módosulása;

c) A közigazgatási területbeosztás reformja, a helyi önkormányzatok strukturális és funkcionális átszervezése.

Általánosnak tekinthető az a tendencia, hogy a regionális irányítás szervezeti rendszerének változására leginkább e három környezeti elem együttes megjelenése van befolyással, bár az is tapasztalható, hogy egy-egy komponens radikális irányváltotatása is képes a központi területi irányítást átalakítani.

A regionális politikai célok és eszközök változása leginkább akkor váltja ki a szervezeti felülvizsgálat igényét, ha a területfejlesztés dinamizálása a központi kormányzati politika programatikus feladatává válik, s ezt decentralizált úton, a helyi-területi kormányzatok anyagi kompetenciájának a szélesítésével kívánja megoldani.

Az ágazati kormányzati szervek, a központi regionális politikai irányító szervezet és a helyi önkormányzatok közötti munkamegosztás rendje a tőkés és a szocialista országokban eltérően alakul, de különbségek figyelhetők meg az egyes országcsoportokon belül az állam unitárius vagy föderalizált berendezkedéséből adódóan is.

A tőkés országok területi-igazgatási struktúrája általában két- és háromfokozatú, az NSZK-ban négyfokozatú. A központi és a területi szervek közötti munkamegosztás minőségét az államszervezet típusa befolyásolja. A régió közigazgatási intézményként (teljesen eltérő sajátosságokkal) Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban, Görögországban és Belgiumban működik. (A Land-ok az NSZK-ban is lényegében regionális kormányzatoknak tekinthetők.) A 60–70-es évtizedben valamennyi országban közigazgatási reformokat hajtottak végre. A strukturális reformok több országban a településirányítás koncentrációjához vezettek. (1. táblázat) Új irányítási módszerek léptek működésbe, a településközi együttműködés közös intézmények létesítésében és üzemeltetésében öl-

tött testet, a településirányítás hatékonysága fokozódott. A közvetlen és a képviseleti demokrácia fejlődése regionális fejlesztési tényezővé bontakozott ki.

1. táblázat

A helyi önkormányzatok számának alakulása
a közigazgatási reformok nyomán

Ország	A helyi önkormányzatok száma a közigazgatási reform	
	előtt	után
Belgium	2.568	689
Dánia	1.298	275
NSZK	24.386	8.501
Norvégia	744	453
Svédország	2.498	282

Forrás: *Zehetner, F.* 1982. adatai alapján.

A tőkés országok nemzetgazdaságainak fejlesztésében a regionális politika markáns szerepe azzal magyarázható, hogy a regionális politika objektumai, stratégiai céljai és eszközei a társadalmi-gazdasági politika minden szférájába beépülnek, a gazdaságirányítás vertikális és horizontális szervezésében speciális intézmények vesznek részt. A szervezetek közötti munkamegosztást, s általában a regionális fejlesztési stratégiákat, azok céljait és eszközeit törvényekben rögzítik.

A regionális stratégiák és gazdaságpolitikai eszközök közös vonásai a tőkés országokban abból is fakadnak, hogy az Európai Gazdasági Közösség szakosított regionális fejlesztési és politikai intézményeket tart fenn. A közös vonások erősödése annak ellenére tendencia jellegű, hogy az egyes országok regionális politikájában a sajátos problémák megoldását szolgáló eszközök nagyszámú változataival találkozhatunk. Közös vonás például az, hogy a regionális politika végrehajtására a szervezeti sokféleség a jellemző: a regionális fejlesztésben multinacionális vállalatok és magántőkés vállalkozások, központi szervek és dekoncentrált szervezetek, helyi önkormányzatok és regionális fejlesztési ügynökségek vesznek részt, a nemzeti regio-

lis célkitűzések és a történelmi hagyományok azonban például a regionális fejlesztési képviseletek legkülönbözőbb típusait fejlesztették ki.

A regionális politika központi kormányzati irányításban való megjelenését illetően a sajátos vonások uralkodnak. Egy országban önálló központi kormányzati szerv felelős a regionális politikáért, az országok nagy részében egy központi államigazgatási szerv fő feladatként más funkciók mellett látja el azt, míg másutt a regionális politikai irányítási jogosítványok több ágazati kormányzati szerv között oszlanak meg.

A vizsgált 15 európai tőkés ország közül *önálló központi regionális kormányzati szerv* csak *Franciaországban* működik. Franciaországban a sajátos regionális célkitűzések kidolgozására és végrehajtásuk ellenőrzésére 1963-ban hozták létre a miniszterelnöknek alárendelt minisztériumközi szervet, a Délégation á l'Aménagement du Territoire (DATAR-t). Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium helyett e szerv lett a regionális politika kormányzati felelőse. Fő feladata a kormány regionális politikájának alakítása, a kormányzati és a helyi-területi önkormányzati regionális politikák összehangolása, a 22 francia régió fejlesztésének koordinálása. Emellett a szakosított kormányzati szervek is kiépítették saját ágazati területfejlesztési szerveiket, például a Városrendezési és Lakásügyi Minisztérium keretében általános területfejlesztési és környezeti felügyelőség működik. Gazdag a francia régiók fejlesztési intézményrendszere is. Az intézményi struktúra a régió sajátosságaira épül. Az iparilag gyengén fejlett 8 régióban iparfejlesztési bizottságok, a fejlett régiókban ipari és kutatási regionális igazgatóságok tevékenykednek. E szervek vezetőit a miniszterelnök nevezi ki, ők egyben a DATAR megbízottjaiként végzik munkájukat. A DATAR a regionális politika végrehajtásához jelentős anyagi eszközökkel rendelkezik.

A Benelux-államokban a regionális irányítási rendszer hagyományosan fejlett.

Belgiumban már az 50-es évek végén differenciált övezeti fejlesztési politikát dolgoztak ki, s kötelezővé tették az ágazati és területi tervek összehangolását. Az 1970. évi területfejlesztési törvény az országot három régióra osztotta, s ezekben regionális fejlesztési tanácsokat hozott létre. Kezdetben ezek a központi kormányzat elképzeléseit adaptálták saját régiójukra, majd 1974-ben, a politikai-közigazgatási reformokkal párhuzamosan, önálló regionális politikai jogosítványokat kaptak. Jogszabályok rögzítik önálló tervezési, gazdaság- és településfejlesztési, környezetvédelmi és természeti erőforrás hasznosítási kompetenciájukat. A ré-

giókat alkotó megyékben területfejlesztési társaságok (SDR) alakultak, feladatuk a községi termelőerők fejlesztésének és működésének koordinálása. A belga regionális politika alapvetően tehát decentralizált, a központi kormányzati gépezetben regionális fejlesztési részlegek minden minisztériumban találhatók, a kormányzati koordináció letéteményese a Központi Gazdasági Tervhivatal.

A holland területi irányítás több ágazati minisztérium és szervezet között oszlik meg. A területrendezési tervezés irányítása a Lakásügyi és Területrendezési Minisztérium és a Nemzeti Területrendezési Képviselőlet feladata. Ez utóbbi mellett jeles szakemberekből tanácsadó testület működik. A területfejlesztési politika irányításában a legtöbb jogosítvánnyal a Gazdasági Minisztérium rendelkezik, de erős a közlekedési, a vízügyi, a közmunkaügyi, az egészségügyi és környezetvédelmi minisztériumok hatása a regionális politika alakítására. Holland szerzők egyértelműen utalnak arra, hogy bár a regionális politika intézményrendszere önmagában hatékonynak tekinthető, az irányító szervek közötti koordináció hiánya miatt az ágazati regionális politikák nehezen integrálhatók egységes rendszeré.

A tőkés országok közül a regionális irányításnak *Nagy-Britanniában* van a leghosszabb múltja. A 30-as évek közepén megjelent Special Areas Act-től napjainkig több fejlődési periódus jelölhető ki a brit regionális politikában. A kormányzati változásokhoz is köthető egyes szakaszokban a regionális fejlesztési súlypontok különbözőségei ellenére konstans stratégiai elem volt a gazdasági tervezési körzetek működtetése és a regionális központi irányítás szervezetének ágazatilag tagolt rendszere. A regionális fejlesztés központi irányítását ma két államigazgatási szerv, a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium és a Környezeti Minisztérium végzi. E két csúcsmisztérium közül az előbbiben miniszter irányítása alatt önálló iparfejlesztési hivatal (a brit államigazgatási rendszerben ez „kis minisztérium”) működik, amelynek feladata a brit ipar szerkezeti átalakítása, a regionális iparpolitika céljainak és eszközeinek kidolgozása, a fejlesztések koordinálása és ellenőrzése. Az utóbbi minisztérium hatáskörébe jelenleg a környezetvédelem mellett a tervezés, a helyi igazgatás, a lakásügy, a vízügy is beletartozik. Mindkét minisztérium regionális hivatalokat tart fenn a nagy gazdasági körzetekben. Az államigazgatási szervek mellett a regionális fejlesztésben nagy számban vesznek különféle közjogi testületek és fejlesztési képviselők részt. A konzervatív kormányzat különösen támogatja a helyi hatalom és a gazdálkodók autonóm együttműködésére alapuló, kistérségi fejleszté-

sekre irányuló társulások, városfejlesztési testületek, vállalkozási övezetek tevékenységét. A négy nagy regionális fejlesztési képviselőt közül a Skót Fejlesztési Képviselőt tevékenysége a legkiterjedtebb.

A jelenlegi brit intézményrendszer kritikussai a kormányzat széttagolt szerveinek, a különböző minisztériumoknak és képviselőknek a koordinálásában, a területi társadalmi-gazdasági folyamatokra befolyást gyakorló intézmények széttagoltságának felszámolásában látják a regionális politika szervezeti átalakításának célját. Ennek érdekében a központi kormányzatban a regionális politika önálló intézményének a megalakítását sürgetik, továbbá a regionális keretek gazdaságpolitikai hatalommal való felruházása mellett érvelnek. Lényeges következtetésük, hogy egy leendő koordinációs szervnek (akár tárcaközi bizottság, akár minisztériumi szervezet legyen is az) anyagi eszközökkel is rendelkeznie kell.

A brit rendszerhez hasonlóan a regionális politika irányítása több ágazati szerv között oszlik meg *Írországbán* is. Az ír regionális politika iparfejlesztési orientációja miatt az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium keretében működő központfejlesztési és ipartelepi bizottság részlegei a 9 ír régióban működnek, regionális szervezeteket tart fenn több ír ágazati minisztérium is. Az ágazati politikák összehangolását a Tárcaközi Regionális Bizottság végzi. Az országban több regionális fejlesztési képviselő működik, közülük a legkiépültebb az Industrial Development Authority (IDA).

Az NSZK és Olaszország alkotmányos szabályozása a regionális politikai teendők ellátását a tartományokra (régiókra) bízta, amelyek regionális szerveik útján gondoskodnak a szövetségi (Olaszországban kormányzati) jogszabályokban rájuk háruló feladatok ellátásáról.

Az *NSZK-ban* a regionális fejlesztés irányításának nincs központi szövetségi szerve. A Szövetségi Tárcaközi Regionális Gazdaságpolitikai Tanács a tartományi fejlesztési elképzelések összehangolásával foglalkozik, a regionális politika megvalósítása a Land-ok gazdasági minisztériumainak a feladata. A területfejlesztés és a területrendezés irányítása az NSZK-ban elkülönül egymástól.

Az *olasz* regionális politika is lényegében decentralizált alapokra épül. A regionális politika alanyai a régiók tanácsai, gazdaságfejlesztési bizottságai, a szakigazgatási szervek. A regionális tervezésnek és fejlesztésnek országos hatáskörű szerve lényegében nincsen. A Területrendezési, Lakásügyi és Közmunkaügyi Minisztérium funkciója csupán a településrendezés igazgatására terjed ki. Az olasz parlament regionális fejlesztési

bizottsága egy 1980. évi jelentésében arra a megállapításra jutott, hogy a központi kormányzat, a régiók és a helyi önkormányzatok regionális tervezési tevékenysége koordinálatlan, a központi államigazgatás regionális politikai céljait az ágazati politikákban rögzítik, ezek horizontálisan azonban összehangolatlanok, a régiók pedig akár a központi céloktól függetlenül is meghatározhatják autonóm fejlesztési stratégiájukat. A regionális kormányzatok szakigazgatási szervei a vertikális, a minisztériumokhoz kötődő kapcsolatok erősítésére törekednek. A bizottság javaslatot tett egy regionális politikát irányító kormány szerv felállítására.

Az olasz regionális politika legfontosabb intézménye, a Cassa per il Mezzogiorno, nem kormányzati szerv, hanem a Dél-Olaszország fejlesztésére létrehozott interminisztériális fejlesztési szervezet. Működésének tapasztalatait azonban a szakértők érdemesnek tartják az egységes regionális irányítás szervezet kialakításánál figyelembe venni.

Az Ibériai félsziget két országában a központi területi irányítás, elsősorban az állami berendezkedés különbözőségei miatt, eltérő formában és szervezetekkel működik.

Spanyolország 1975 előtti intézményrendszere a centralizált irányításra jellemző formában működött. A központi ágazati szervek saját fejlesztési politikákat dolgoztak ki, a területrendezést és a településtervezést a Lakásépítési Minisztérium irányította. A fasiszta diktatúra megdöntése utáni politikai és alkotmányos változások hatással voltak a regionális intézményrendszerre is. Az ország multiregionális állam lett. A spanyol tartományok politikai, gazdasági és igazgatási autonómiát kaptak. Több tartományban területpolitikai és urbanisztikai minisztérium szerveződött. Ezek feladata a spanyol regionális fejlesztés alapidokumentumainak, a területfejlesztési és koordinációs terveknek a kidolgozása. A központi kormányzat csak a területrendezési tervezésben kompetens, ezt a funkciót a Közmunkaügyi és Urbanisztikai Minisztérium gyakorolja. Spanyolország EGK-hoz való csatlakozása felvetette a központi kormányzati jogosítványok bővítését, az átszervezések egy központi területi irányító szerv létrehozását is célul tűzték ki.

A térben homogénebb gazdaságú *Portugália* egységes állam. Regionális politikája centralizált. A regionális fejlesztés objektumai a 274 települési közösség. Számítalan javaslat született igazgatási-tervezési régiók létrehozására. A regionális politika központi kormánysszerve a Gazdasági Minisztérium.

Gyökeres politikai kurzusváltás reformálta meg *Görögország* regio-

nális politikáját is. A diktatúra idején a Koordinációs Minisztérium volt a regionális fejlesztés felelőse. A minisztérium két hivatala közül a Központi Regionális Fejlesztési Igazgatóság a helyi fejlesztésekkel, a Tervezési és Gazdaságkutató Központ pedig az országos regionális problémákkal foglalkozott. Sem koordinálásukra, sem pedig a nemzeti regionális fejlesztési célkitűzések világos megfogalmazására alkalmas központi szerv nem létezett.

1974 után megszervezték a Tervezési és Környezeti Minisztériumot, a Nemzetgazdasági Minisztérium regionális fejlesztési hivatalát, a Regionális Tervezési és Környezetvédelmi Nemzeti Bizottságot, lakás- és város-tervezési részvénytársaság alakult. Új regionális fejlesztési törvényt fogadtak el. A regionális politika végrehajtásában fokozódott a helyi szervek szerepe, bővültek eszközeik. Decentralizálódott a közigazgatás, az országot a regionális fejlesztés tervezésének koordinálása érdekében 13 régióra osztották. A régiókban választott tanácsok és kis létszámú koordinációs apparátusok működnek.

A szövetséges tartományokból álló *Ausztriában* a Land-ok regionális politikáját először egy minisztériumi bizottság koordinálta, majd 1971-ben megalakították az Österreichische Raumordnungskonferenz-et (ÖROK), ennek feladata, hogy összehangolja a szövetségi, a tartományi és a helyi fejlesztési célkitűzéseket. 1973-ban a Kancellári Hivatalban regionális tervezési igazgatóság alakult azzal a céllal, hogy koordinálja a szövetségi minisztériumok, a tartományok, az ÖROK fejlesztési tevékenységét. A tartományok tervezési szerveiket saját hatáskörben építhetik ki.

Dánia első regionális fejlesztési törvénye 1958-ban a regionális koordinációt a Kereskedelmi Minisztérium irányítása alatt működő regionális fejlesztési tanácsra bízta. Az 1970. évi közigazgatási reform, amely két-szintű igazgatást vezetett be, a regionális fejlesztési tervezés végrehajtó központi szerve a Környezeti Minisztérium lett, az öt dán régióban regionális fejlesztési bizottságokat működtet. A központi regionális fejlesztési apparátussal párhuzamosan tevékenykedik a már említett 11 tagú dán Regionális Fejlesztési Tanács, amely független testület, de igen szoros szálakkal kötődik az Ipari Minisztériumhoz. Tagjait az ipari, a belügy-, a pénzügy-minisztérium, a Dán Iparosok Szövetségének, a szakszervezeti központ, a városok szövetségének és a megyék szövetségének a képviselői adják. Ad-minisztratív szerve a regionális fejlesztési igazgatóság. Ez a fejlesztési bizottság tekinthető ma a dán regionális politika legfontosabb iniciátorának.

A *skandináv államok* decentralizált regionális fejlesztési politikáinak elsődleges objektumai a helyi közösségek. Ezért olyan erősek a hely-

hatóságok központi irányítását végző szervek, Norvégiában a Munkaügyi és Kommunális Minisztérium, Svédországban a Helyi Igazgatási Minisztérium, Finnországban a Belügyminisztérium területi politikai apparátusai. A speciális regionális programok és ösztönzők kidolgozásáért az ágazati szervek mellett a tervhivatalok regionális tervezési részlegei a felelősek. A skandináv államokban jelentős a parlamentek szerepe a regionális fejlesztés végrehajtásának ellenőrzésében.

A központi államigazgatási szerveknek a regionális politika irányításában elfoglalt helyét a 2. táblázat mutatja.

2. táblázat

A regionális fejlesztésért felelős központi államigazgatási szervek

Megnevezés	Tárcaközi szerv	Gazdasági minisztérium	Ipari minisztérium	Környezetvédelmi minisztérium	Belügy- és helyi igazgatási minisztérium	Területrendezési és városfejlesztési minisztérium	Tervhivatal	Miniszterelnöki hivatal	Egyéb ágazati szerv
Franciaország	X								
Belgium							X		
Hollandia		X		X		X			X
Nagy-Britannia		X		X					
Írország	X	X							
NSZK		X							
Olaszország						X			
Spanyolország						X			
Portugália		X							
Görögország		X		X					
Ausztria								X	
Dánia			X	X					
Finnország					X		X		
Svédország					X		X		
Norvégia					X		X		

A szocialista országokban a tervgazdaságok központi irányítási rendszerei az 50-es évekre visszanyúló közös gyökerekből táplálkoznak, a központi intézményrendszer strukturális alapjait akkor az 1936. évi szovjet alkotmány szellemében rakták le. A közigazgatási irányítás elméleti vezérmotívuma a demokratikus centralizmus volt. Ennek formalizált értelmezése nyomta rá bélyegét a központi és a helyi-területi szervek kapcsolati viszonyaira is. Hivatalosan deklarálták ugyan a helyi-területi népképviselői szervek döntési önállóságát, ténylegesen — legalábbis gazdaságfejlesztési értelemben — azonban a központi szervek végrehajtó hatalmaiként működtek. A centralizált gazdaságirányítást az ágazatilag tagolt központi államigazgatási intézmények szolgálták a legjobban.

A 60-as években a szocialista országok gazdaságirányítási mechanizmusában kisebb-nagyobb változások történtek, ezek azonban az intézményrendszert gyökeresen nem változtatták meg. Noha valamennyi országban ez idő tájt jelentek meg a hosszú távú terület- és településfejlesztési dokumentumok, intézményszerkezeti kérdések csak elvétve szerepeltek bennük, a gyakorlati cselekvést az az illúzió motiválta, hogy a termelőerők területi elhelyezésének racionalizálása központi tervezéssel és a helyi-területi szervek tevékenységével megvalósítható.

A területi tervezés bázisintézményei továbbra is az országos tervehivatalok maradtak, a terület- és településrendezést pedig a központi építésügyi szervek irányították. Lényegében ez a — Magyarországon is 1989-ig érvényes — irányítási szisztéma működik a szocialista országokban napjainkban is.

Különbségek a megoldási módokatokban azonban természetesen vannak. A föderalizált államokban — *Csehszlovákiában* és a *Szovjetunióban* — a szövetségi köztársaságok tervehivatalai és építésügyi szervei a területfejlesztés két ágának felelősei. Sem köztársasági, sem össz-szövetségi koordinációs szervek nincsenek. A pénzügyi erőforrások centralizációja miatt ezek a megoldások nem tekinthetők decentralizált formának. Szemben Jugoszláviával, ahol a területfejlesztés önálló köztársasági feladat, az intézmények is föderatív alapokon szerveződtek. A központi kormányzat csak az ágazati fejlesztések koordinálására hivatott. A regionális politikai központok autarch fejlesztési törekvései sajátos köztársasági ideológiákban nyilvánulnak meg. Szakértők sürgetőnek tartják az átfogó területfejlesztési politika kidolgozását, intézményi alapjainak reformját.

Lengyelországban a tervehivatal mellett — amely a szocialista országokban egyedülálló módon decentralizált regionális gazdaságfejlesztési bi-

zottságokat és osztályokat tart fenn — a Területgazdálkodási, Közigazgatási és Környezetvédelmi Minisztérium hatásköre is tartoztak regionális fejlesztési feladatok. Az 1987. évi kormányzati reform következtében e minisztériumot is átszervezték.

A korábbi *bolgár* regionális irányítási rendszert — amelyben a két tipikus szervén kívül az államtanácsnak is volt területfejlesztési testülete — az új közigazgatási reform jelentősen érintette. Várható, hogy a regionális politika irányításának intézményi rendszere változik, a koordinációt önálló szerv végzi majd.

Romániában a regionális fejlesztés felső szintű koordinációs szerve a Területfejlesztési Párt és Állami Központi Bizottság. A tanács elvileg a központi ágazati szervek és a néptanácsok területfejlesztési döntéseit koordinálja. Működése az utóbbi években formális.

A központi államigazgatási szervek területi irányítási funkciót áttekintve az alábbi megállapításokat összegezhetjük:

a) A gazdaságilag fejlett európai tőkés országokban a regionális politika irányítása tervezési, szabályozási és intézményi elemekre épül. A regionális politika a társadalmi-gazdasági fejlesztés tényleges részpolitikája. Politikai súlyát az is mutatja, hogy a pártpolitikai küzdelmekben fontos szerepet kap, hatalomra került politikai pártok és mozgalmak rendszerint újrafogalmazzák a regionális fejlesztés súlypontjait.

b) A regionális fejlesztés alanyai nem korlátozódnak csupán a központi és a helyi közigazgatási szervekre, hanem különböző típusú intézmények és szervezetek, vállalkozási formák, érdekképviselések vesznek részt a területfejlesztés irányításában. A regionális fejlesztési korszakváltások felülvizsgálatra kényszerítik a szervezetek közötti munkamegosztás tartalmát és formáit.

c) A tőkés országokban a regionális politika központi irányításáért általában több államigazgatási szerv felelős. A 15 országban feltárt 25 központi szerv közül 7 esetben gazdasági vagy ipari minisztérium, 4 esetben környezetvédelmi minisztérium, 3-3 esetben belügy- és közigazgatási minisztérium, illetve tervhivatal, valamint 6 esetben egyéb szervek felelősek a regionális politikáért. Franciaországban és Írországból tárcaközi szerv dolgozza ki vagy koordinálja a regionális politikai elképzeléseket. A területfejlesztés két ágának intézményi elkülönülése a decentralizált regionális politikát folytató országokban, Olaszországban, Spanyolországban, továbbá Hollandiában figyelhető meg. Általános vonás, hogy az egyéb ágazati szer-

vek központi regionális fejlesztési apparátusokat (minisztériumi csoportokat, osztályokat) működtetnek.

Azokban az országokban, amelyekben a regionális politika irányítása széttagolt, erős törekvés jelentkezik a szervezeti koordináció alapjainak megteremtésére. Figyelmet érdemlő az irányítás demokratizálódása, a központi regionális államigazgatási szervek mellett sok országban érdek-képviselői szervek és tudományos intézmények képviselőiből álló testületek működnek.

d) A hagyományosan területi tervezésre és területrendezési tervezésre tagolt szocialista országokbeli irányító szervek funkcióit a kormányzati és gazdaságirányítási reformok várhatóan érinteni fogják.

e) A nemzetközi tapasztalatok alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy Magyarországon a regionális fejlesztés hosszú távú feladatai a regionális politika markánsabb központi államigazgatási megjelenítését teszi szükségessé. Erősíteni szükséges az ágazati minisztériumok döntéshozatalában a regionális konzekvenciák mérlegelését, a terület- és településfejlesztést a kormányzati politika rangjára kellene emelni azáltal, hogy annak irányítása egy központi államigazgatási szerv kompetenciája legyen. Ennek első lépéseként értékelendő a Belügyminisztérium terület- és településfejlesztési egységének a megszervezése.

4. A társadalom és a gazdasági működésének térbeli keretei

a) A helyi-területi közigazgatási rendszer

A regionális politika gyakorlati megvalósításának egyik fundamentális kérdése az, hogy a központi szervek által kidolgozott regionális koncepciókat és szabályozókat a hierarchikusan tagolt területi szervezetre miként képes sajátos funkciói gyakorlása közben befogadni, vagy új feladatokat megfogalmazni. A központi tervező szervek regionális tervezési mechanizmusainak a vizsgálatától most el kell tekintenünk, s csak azt nézem meg, hogy milyen közös tendenciák rajzolódnak ki a *helyi-területi* (elsősorban közigazgatási) *szervezetrendszer* funkcióit illetően a két országcsoportban. E feladat nem könnyű, hiszen a gazdaság közigazgatási környezete differenciált képet mutat.

A tőkés országokban a közigazgatási hierarchia elvileg szóba jövő legmagasabb szintjét, a régiót három országban: Franciaországban, Olaszországban és Belgiumban találjuk meg. Nyugat-európai igazgatástudományi szakemberek és politológusok általában egyetértenek abban, hogy a régió mint közigazgatási intézmény szükséges és életképes. Gondolkodásuk nem csupán a koncentrált állami szabályozás számára alkalmasabb új szervezeti modellekre terjed ki, hanem azzal is tisztában vannak, hogy a regionalizálás voltaképpen két követelmény metszéspontjában lehet sikeres: egyfelől a helyi-területi szintnek át nem adható funkciókat ténylegesen decentralizálni kell, másfelől radikálisan át kell szervezni a korábbi helyi igazgatási szervezetrendszerét is. A régiók tényleges közigazgatási egységekként azonban csak Olaszországban funkcionálnak, a francia és a belga rendszer attól sok vonásban eltér.

A továbbiakban néhány nyugat-európai ország közigazgatási rendszerének gazdaságszervezési funkcióit, intézményi struktúráját tekintem át nagy vonalakban. Mivel nincs lehetőségem valamennyi ország tapasztalatait összefoglalni, e kérdéseket három irányítási alapmodell tipikus vonásainak a segítségével mutatom be. A *centralizált* modell sajátosságait Franciaország és Olaszország példáján, az *autonóm* rendszer tulajdonságait Nagy-Britannia és az NSZK segítségével érzékeltetem, végül ismertetem a *kétfokozatú decentralizált* igazgatási rendszer működésének modelljét a dániai gyakorlat alapján.

Jól ismert, hogy a *francia gazdaság* területi szerkezetét több ellentmondás is jellemzi. A főváros túlzott gazdasági súlyával szemben elmaradt körzetek egész sora áll, nem kevés az alulfejlett mezőgazdasági térségek száma, s szép számmal találhatunk átfogó struktúraváltásra kényszerülő, depressziós iparvidéket is. Elsősorban ezek a negatív tendenciák alakították és alakítják ma is a francia *regionális politika* hatásirányait: viszszafojni a párizsi régió népességnövekedését, elmozdítani az ipar és a szolgáltatási ágazatok decentralizálását, növelni a foglalkoztatottságot a mezőgazdasági és a depressziós ipari körzetekben, az agrártermelés korszerűsítésével fellendíteni a déli és a nyugati körzetek gazdasági fejlődését, intenzívebben hasznosítani a helyi energetikai és nyersanyagforrásokat, új ipari ágazatokat meghonosítani és javítani a helyi közlekedési és távölzlési feltételeket.

A regionális politika több évtizedes eredményeit és jelenlegi eszköztárát figyelembe véve, azt mondhatjuk, hogy ma Franciaországban található a tőkés regionális gazdaságpolitika legátfogóbb és legkiterjedtebb for-

mája. A gazdasági szabályozó eszközök hatékony alkalmazásán kívül ebben az országban sikerült a leginkább a *gazdasági körzetek* intézményrendszerének a kiépítése is. E hosszú és bonyolult folyamat első állomása egy 1956. évi törvény volt, amelyben az országot — a megyehatárokat követve — 22 régióra osztották. 1961-ben koordinátor-prefektusi funkciót létesítettek, és a régiók gazdaságfejlesztési tervezésére megyeközi szervezetet alakítottak ki. Radikális változások játszódtak le 1964-ben, amikor a régiókban — a központi akarat erősítésére és a helyi ellenállás korlátozására — állanti szervezetet és regionális gazdaságfejlesztési bizottságokat szerveztek. A reform azonban teljesen érintetlenül hagyta az ország közigazgatási beosztását.

A francia közigazgatási reform — a központi és a területi-helyi szervek illetékességi munkamegosztásának szabályozása — során a helyi-területi szervezetet új funkciókkal ruházták fel, anélkül, hogy ezek finanszírozására az állami támogatásokat arányosan növelték volna. Ebben az országban is kifejezésre jutott tehát az — az egyébként másutt is megmutatkozó — a tendencia, hogy az irányítási centralizáció fokozódását kisebb mértékű decentralizáció kíséri. A községek és városok korábbi korlátozott gazdasági szerepe fokozatosan bővült, s gazdasági funkcióik gyakorlása ma már nemcsak saját vagyoniuk igazgatására, hanem a helyi magántőkés vállalkozók befolyásolására, szabályozására is kiterjed. Ez utóbbi esetben a legfontosabb módszer egyre inkább a tervezés lesz. A helyi önkormányzatok autonómiájának egyik biztosítéka, hogy költségvetési bevételeik háromnegyed része az adóbefizetésekből ered. Az állami támogatások 60 %-át fenntartásra fordítják. Ma Franciaország legnagyobb beruházóinak a helyi-területi szervek tekinthetők. A VI. ötéves tervben az alapberuházások 78 %-át e szervek finanszírozták (s erre költségvetésük 25 %-át fordították). (*Fourneret, P.* 1980. p. 110.) Az időszak beruházási adatait a 3. és a 4. táblázat mutatja. A 3. táblázatból azt is láthatjuk, hogy az állami beruházások nagy részét központilag döntenek el, a II–III. szint is lényegében centralizációs indítékú, hisz ezek felett dekoncentrált szerv, a régióprefektus gyakorol felügyeletet. A 4. táblázatban arra is érdemes figyelni, hogy mind a központi, mind pedig a helyi-területi szervek beruházásainak egyhatede valósult meg nem városi térségekben.

Az *olasz* gyakorlat elsősorban a pénzügypolitikában uralkodó irányzatok és a regionális közigazgatási szint jelenléte miatt sorolható a centralizált modell típusba. Az olasz szisztémán ugyanis a fejezet elején említett dichotómia sajátos jegyei fedezhetők fel. A három fokozatú igazgatás kiépültével a központi állami feladatok egy részét a regionális közigazgatási

3. táblázat

Az állami beruházások száma döntési jogkörök szerint,
1971–1975

Döntési szint	Az állami beruházások fajtái									Összesen
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
I. Központi	35	10	52	31	21	84	391	1	–	273
II. Regionális	19	35	42	21	23	21	14	1	–	176
III. Megyei	5	–	27	17	13	4	6	2	–	74
IV. Községi	1	–	1	9	10	3	4	1	–	29

Forrás: *Drago, R.* 1982. p. 122.

Jelmagyarázat: Az állami beruházások fajtái: 1 – oktatás, képzés, 2 – egészségügy, 3 – szociális ügyek, művelődés, igazgatás, 4 – területfejlesztés, környezetvédelem, 5 – városfejlesztés, 6 – tájékoztatás, 7 – gazdaságfejlesztés, 8 – lakásépítés, 9 – kutatás.

szintre decentralizálták. Ez a jogkörtelepítés mára olyan méreteket öltött, hogy az olasz államéletben a föderációs államszervezet egyre több eleme bukkan elő. A politikai decentralizációt, a közigazgatási normatív döntési hatáskörök alsóbb szintekre terelését ugyanakkor erős pénzügyi centralizáció egészítette ki. 1970 előtt a települések számottevő pénzügyi autonómiával, többek között adóztatási jogkörökkel rendelkeztek. Az állam azonban kivonta a fontosabb adóztatási jogosítványokat a községek és a városok hatásköréből. A települések költségvetését a központi szervek és a tartományok határozzák meg, az állam az elvont adókat dotáció formájában juttatja vissza. Ezen a csatornán tehát egyértelmű centralizáció érvényesül.

A tartományok saját alkotmánnyal, a tartományi tanácsok törvényhozási hatáskörrel rendelkeznek. A tartományi törvényhozás hatáskörébe az igazgatás és a gazdaságirányítás széles skálája került. A normatív döntési jogkörök tartományokhoz való delegálása során regionális irányítás alá került például az idegenforgalom, a kereskedelem, az erdő- és mezőgazdaság, a vízellátás, a közlekedés, az egészségügy, a kulturális szféra stb. Ez az egyedülálló decentralizációs politika azonban tartalmaz központi biztosítékokat is. Valamennyi tartományban a központi kormányzat képviselőtét-

4. táblázat

Központi és helyi finanszírozású
alapberuházások a gazdasági körzetekben, 1971–1975

Régió	Központi beruházások		Helyi beruházások		Összesen	
	Millió Fr	%	Millió Fr	%	Millió Fr	%
Párizsi	11.589	28,6	28.961	71,4	40.550	17,8
Champagne	1.005	22,2	3.519	77,8	4.524	2,0
Picardie	1.165	21,7	4.208	78,3	5.373	2,4
Felső-Normandia	1.013	17,8	4.688	82,2	5.701	2,5
Központi	1.426	18,4	6.339	81,6	7.765	3,4
Északi	3.453	31,6	7.461	68,4	10.914	4,8
Lorraine	2.332	24,3	7.253	75,7	9.585	4,2
Elzász	935	18,8	4.045	81,2	4.980	2,2
Franche-Comté	746	19,4	3.096	80,6	3.842	1,7
Alsó-Normandia	925	18,8	3.990	81,2	4.915	2,2
Loire-vidék	1.584	17,7	7.380	82,3	8.964	3,9
Bretagne	1.978	20,4	7.735	79,6	9.713	4,3
Limousin	622	19,1	2.640	80,9	3.262	1,4
Auvergne	1.028	19,7	4.188	80,3	5.216	2,3
Poitou-Charentes	932	17,7	4.329	82,3	5.261	2,3
Aquitaine	1.825	18,8	7.873	81,2	9.698	4,3
Midi-Pyrénées	1.508	19,5	6.215	80,5	7.723	3,4
Bourgogne	1.115	19,4	4.631	80,6	5.746	2,5
Rhone-Alpes	3.564	17,4	16.889	82,6	20.453	9,0
Languedoc	1.133	17,0	5.548	83,0	6.681	2,9
Provence-Alpes-Cote d'Azur	2.743	18,7	11.922	81,3	14.665	6,4
Korzika	220	27,8	571	72,2	791	0,3
Városi területek összesen	42.841	21,8	153.481	78,2	196.322	86,3
Nem városi területek	6.663	22,2	23.310	77,8	29.973	13,2
Egyéb területek	1.185	.	.	.	1.185	0,5
Mindösszesen	50.689	22,3	176.791	77,7	227.480	100,0

Forrás: *Drago, R.* 1982. p. 123.

ben kormány megbízott tevékenykedik, aki egyetértési jogkört gyakorol, negatív véleménye pedig halasztó hatályú.

A megyék saját feladatkörük (útépítés, -fenntartás, oktatási, kulturális feladatok) mellett a tartományoktól átruházott feladatokkal is rendelkeznek. Ezeken kívül interkommunális feladatokat (céltársulások szervezése stb.) is ellátnak.

A regionális politikáról korábban leírtak alapján adódhat a kérdés, a láthatóan erőteljes állami beavatkozás miatt nem inkább az előbbi modellhez lenne *Nagy-Britannia* sorolható? Ezt a nézetet erősíthetik a közigazgatási struktúrában lejátszódott változások is. Az 1972. évi közigazgatási reform ugyanis azt szolgálta, hogy a tradicionálisan erősen differenciálódott brit *önkormányzati rendszert* homogenizálja, és az állami irányítás számára áttekinthetőbbé illetve befolyásolhatóbbá tegye. A közigazgatási átszervezés előtti Nagy-Britanniában a helyi-területi igazgatási szerkezet az azonos hierarchia-fokokatokban nem volt egységes. Angliában például a mi fogalmaink szerinti területi szinten 45 megye (grófság-county) és 79 városmegye (county borough) helyezkedett el. A középszintet 227 város, 449 városi és 410 falusi járás képviselte. A közigazgatás legalsó szintjén 10.800 előljáróság volt található. (London és az azt övező megyék sajátos közigazgatási státuszban voltak.)

A tagolt struktúra egyik megnyilvánulása, s egyben a központi beavatkozás gátja az igazgatási egységek nagy száma és viszonylag kis gazdasági potenciálja volt. Ez utóbbit az is érzékelteti, hogy egy megye átlagos népességszáma 400 ezer fő, egy városi járásé 14 ezer, egy falusi járásé 15 ezer fő körül mozgott, az előljáróságok népességszáma igen nagy szóródást (4 főtől 24 ezer föig) mutatott. A szélsőségeket mutató differenciálódás igen erős önkormányzati autonómiával is párosult, ami mindennek előtt abban mutatkozott meg, hogy az alsóbb és a magasabb szintű közigazgatási egységek nem álltak egymással merev alá- és fölérendeltségi viszonyban. A municipiumok és a megyei irányítás közötti társadalmi-gazdasági kapcsolatok kiszélesedése és egyre bonyolultabbá válása mindinkább felszínre hozta a közigazgatási struktúra archaikus jellegéből fakadó negatív vonásokat. A hatáskörök rendezetlensége miatt a központi szervek mind gyakrabban vontak magukhoz egyedi döntési jogköröket, ami az önkormányzati autonómia alapos megsértését jelentette.

Hosszadalmas viták, konzervatív és radikális koncepciók elvetése után végül egy mérsékelt közigazgatási reformot hajtottak végre. Angliát 40 megyére, 415 falusi járásra, városi járásra és 10.500 előljáróság-

ra osztották. A tényleges irányítás objektumai a járások és a megyék lettek. (A járási és a megyei képviselők irányítása alatt álló vállalatoknál dolgozik az állami szektorban foglalkoztatottak 25 %-a, ide tartozik a lakásállomány 30 %-a.)

A hagyományos önkormányzati rendszer másik típuspéldája a *Német Szövetségi Köztársaság*. A helyi-területi autonómia kérdései a föderalista államszervezetből adódóan az angol (brit) szisztémánál sokkal bonyolultabbak, nem is beszélve a közigazgatási beosztásban mutatkozó különbségekből származó eltérésekről.

Az állami beavatkozási politika differenciált intézkedésrendszerének a kidolgozását — ennek következtében a koordinációs mechanizmusok átgondolt kialakítását — a fejlett gazdaság bonyolult struktúráján kívül az NSZK sajátos államszervezete is a legfontosabb feladatok rangjára emeli. Akár a makropolitika, akár pedig a helyi-területi igazgatás oldaláról közelítjük is meg a regionális gazdaságpolitikai teendőket, figyelembe kell venni, hogy föderatív államokban a törvényhozási különbségek miatt a területi gazdaságpolitikai kérdések megközelítésében és megoldásában eltérő módszerekkel operálnak. Mindez a szervezettrendszerben is tükröződik. Más tőkés országokkal ellentétben az NSZK-ban a regionális fejlesztési tervezésnek nincs egységes központi szerve, a Landok (tartományok) széles körű autonómiája a regionális politikában ahhoz vezet, hogy az ipari decentralizációs programok, a fejlesztési pólusok finanszírozása-támogatása párhuzamos fejlesztések egész sorát produkálja. Ez annak ellenére érzékelhető, hogy — látván az összehangolatlan fejlesztések hátrányos hatásait — megalakult a regionális gazdaságpolitika szövetségi tárcaközi koordinációs tanácsa. Ennek feladata azonban csak a fejlesztési programok jóváhagyására terjed ki, a végrehajtás továbbra is a tartományi kormányok hatáskörében maradt.

A legfelsőbb területi szintet jelentő tartományok (számuk 11) belső struktúrája összetett. A Landok (két kis tartományt és a három városállamot kivéve) 25 kormánykerületre (megyére), 235 járásra, 92 járási jogú városra és 3.261 alsófokú közigazgatási egységre (járási alárendeltségű községre, községsvövetségre) tagolódnak. A Landok — az önálló államiság bizonyos jegyeivel rendelkező tagállamok. A szövetségi irányításnak középszintű területi szervei általában nincsenek, a központi normatív döntések végrehajtása a Landok feladata. Az önkormányzatok jogi szabályozását a tartományok végzik. A tartományi igazgatás a járásokban saját igazgatási apparátussal rendelkezik.

A polgári államok önkormányzatainak jogi természetéből is következik – mint ahogy azt Olaszország esetében is láthattuk –, hogy az önkormányzatok tevékenysége önként vállalt és kötelezően teljesítendő feladatokból áll. Az első feladatkör – jobbra a szociális infrastruktúra létesítményeinek igazgatása tartozik ide – jogi szabályozását az önkormányzatok „állami gyámkodás” nélkül, testületi döntéseik alapján, gazdasági és gazdaságon kívüli tényezők mérlegelésével végzik. A kötelező feladatok teljesítése közben döntési szabadsággal az önkormányzat ugyan nem rendelkezik, a kivitelezés módjának és eszközeinek a meghatározása azonban saját hatáskörébe tartozik. Egyre bővül ugyanakkor az önkormányzatok állami megbízás alapján vagy a felsőbb állami szervek utasításához kötött, kötelezően teljesítendő feladatok köre. Ma már a feladatok háromnegyed része ebbe a csoportba sorolható.

Az önkormányzatok mozgásterének, az állami befolyásolás érvényesülésének illusztrálására nézzük meg az NSZK-beli önkormányzati bevételek két évtizedes alakulását. 1956-ban az összes bevétel 57 %-át az adók adták. Az állami támogatás 21 %-ot tett ki. 1977-ben az adóbevételi forrás aránya 48 %ra csökkent, az állami támogatásoké pedig 26 %-ra nőtt. (*Fourneret, P.* 1980. p. 223.) Az adóbevételek csökkenését ellensúlyozó állami támogatások az önkormányzati autonómia természetszerű csökkenésével párosul. A beavatkozás lehetőségei annál is kézenfekvőbbek, mivel az állami pénzeszközök egy része (kb. 1/10-e) céltámogatás jellegű.

Az NSZK-ban a gazdaság területi struktúrájának alakítása és az igazgatási-irányítási rendszer korszerűsítése körül folyó tudományos vitákból egyértelműen az a következtetés vonható le, hogy az intenzív gazdaságfejlesztés komplex cselekvérendszerének megalkotása érdekében konzisztens tervezési és igazgatási struktúra megteremtésére van szükség. E munkálatok kiindulási tételei a következők: a) csakis az egységes állami regionális politika teremtheti meg a regionális fejlesztési és rendezési tervek koordinálásának alapjait, b) a területi terveket összhangba kell hozni a pénzügyi tervekkel, c) operatív koordinációs szerveket kell alapítani, d) rugalmas tervezési metodikát kell kidolgozni, e) a gazdasági és a területi terveket össze kell hangolni, f) a feladatmegosztást és a pénzügyi elosztást minden közigazgatási szinten egyeztetni kell. (*Pálné Kovács I.* 1980.)

A hagyományosan erős skandináv önkormányzati igazgatás alapvető sajátossága a hasonló típusba sorolható többi tőkés országhoz képest az, hogy az északi kis államokban kétfokozatú igazgatás működik. A kétlépcsős igazgatás konzekvenciákkal jár mind az önkormányzatok működésé-

ben, mind a regionális politikában, ezen belül is elsősorban a területi tervezésben.

Az alábbiakban ismertetendő típuspélda – *Dánia* – fejlődési tendenciái ugyanakkor számos egyedi vonást is mutatnak. A leglényegesebb különbség az, hogy míg a skandináv országokban tanácsi reformot csak az alsó szinten hajtottak végre, Dániában a reform a területi szintet – a megyéket – is érintette.

Dániában a 60-as években spontán községegyesítési folyamatok indultak meg, de még az 1970. évi közigazgatási reform időpontjában is 1061 községi tanács működött. A reformintézkedések során 277 (4–25 ezer fős népességszámú településcsoportot átfogó) községi tanács alakult. A döntően 200 ezer lakosú korábbi 25 megye helyett pedig 4 területi-közigazgatási egységet szerveztek (ma már csak 3 megye népessége maradt a korábbi standard alatt). Az egységes kétszintű igazgatás megteremtése decentralizációval, a helyi-területi szervek szolgáltatásainak és jogköreinek a bővülésével járt együtt. A reform alapelve az volt, hogy az egyes közszolgáltatási feladatokért csak egyfajta szerv legyen felelős, a helyi igazgatás felügyeletét pedig a megyei tanács lássa el.

A megyék elsődlegesen tervezési egységek, de mindazokban az infrastrukturális ágazatokban, amelyek nem tartoznak községi igazgatás alá, irányítási funkcióik is vannak (például a kórházi ellátás, a közép- és felsőoktatás, a megyei közúthálózat területén). A megyei hatóságok szerepe a közszolgáltatások finanszírozásában jelentősen átalakult, amit az is bizonyít, hogy a lakossági adók 20 %-a helyben marad, s csupán 8 %-át kell a megyei költségvetésbe befizetni. A feladatkörök decentralizálása ellenére a közszolgáltatások 70 %-át ma is központi költségvetésből finanszírozzák. A központi támogatásokat azonban mindkét igazgatási szervnek egy összegben juttatják, ezek felhasználásáról a tanácsok önállóan döntenek. A támogatások elosztása egyértelművé és tervezhetővé, de felhasználásuk kevésbé ellenőrizhetővé is vált. A tanácsi gazdálkodás szabályozása (a beruházások mértékének limitálása, a költségvetés növekedési ütemének behatárolása, hitelfeltételek megállapítása, adókulcsmaximumok meghatározása stb.) vet gátat a költségvetések hatékonyságot fékező alakulásának.

A tőkés államokban a helyi-területi igazgatás funkcióit és működését illetően differenciált kép rajzolódik ki. Ennek okai a szerves tőkés fejlődésben keresendők. A területi önkormányzat politikai eszménye a kapitalista fejlődés kezdeti, a nemzetállamok kialakulásának időszakában az egységes államhatalom megteremtését is szolgálta azáltal, hogy az államalkotó

területek demokratikus ellengaranciáit, a központi államhatalmat ellensúlyozó intézményt láttak az erős területi és helyi önkormányzatok kiépítésében.

A szocialista országok merőben eltérő utat jártak be. A szocialista termelési viszonyok megteremtésének a kezdetén a direkt tervgazdálkodási rendszerek mindenütt a szigorú centralizáció követelményeit teljesítő háromfokozatú közigazgatási szisztémát alakítottak ki. Az elsősorban a hatalmi szempontoknak alárendelt állami területbeosztást az jellemezte, hogy a viszonylag nagy kiterjedésű területi egységek sokszámú helyi közösséget irányítottak. Ez, valamint a pénzeszközök elosztási rendje, továbbá az ágazati irányítási rendszer erősen tagolt vertikális hálózata kétségbe nem vonható módon képes volt biztosítani a központi államhatalom egyeduralmát. A hatalmi viszonyok stabilizálódása, a mezőgazdaság szocialista átszervezésének befejezése, a tanácsszervezet funkcióinak a megváltozása és a településintegrációs folyamatok felgyorsulása több országban a területi-igazgatási rendszer megváltozásához vezetett. (Meg kell említeni, hogy hosszú ideig Magyarország az egyetlen szocialista állam, ahol átfogó területi közigazgatási reformra nem került sor.) Voltak országok – a Szovjetunió, Bulgária, Románia –, ahol a reformok több hullámával is találkozhattunk. Az egyes országok területi beosztásának néhány jellemző vonását az 5. táblázat mutatja.

Az adatok részletes elemzésétől most eltekintek, csupán azt kívánom megjegyezni, hogy a szélső értékek közötti különbség ez esetben már sokkal jelentősebb, mint ahogy azt a gazdasági körzeteket bemutató táblázatban majd látjuk. A közigazgatási egységek az egyes országokban tehát sokkal heterogénebb képet mutatnak. Az irányított egységek oszlopából pedig az tűnik ki, hogy – Magyarországot nem számítva – három országban kétfokozatú, háromban pedig háromfokozatú a közigazgatás.

A helyi-területi hatalom felépítésének és funkcióinak kérdéseit az európai szocialista országokban ma két irányból közelítik meg. Egyrészt a legtöbb országban a helyi-területi szervezet az egységes államhatalmi szervezet egy részlege, amelyik a központi hatalom biztosította jogköröket gyakorolja, többnyire a helyi lakosság szükségleteinek kielégítése érdekében. A másik felfogás – a jugoszláv – modell szerint a társadalmi szervezet alapsejtje a község, a felsőbb szintű egységek ezekből építkeznek. A két konstrukció eltérően határozza meg a hatásköri kérdéseket is. A továbbiakban maradjunk az első felfogásnál.

Attól függetlenül, hogy a helyi-területi államszervezeti modellek az

5. táblázat

A területi-közigazgatási egységek fontosabb jellemzői, 1980

Megnevezés	A területi-közigazgatási egységek (megyék) száma	Átlagos	A területi-közigazgatási egységek népességszáma, ezer fő	Leggyorsabb	Legkisebb	Járás	Településszám	Legmagasabb	Az ország szocialista iparban foglalkoztatottjaiból való részesedés, %
Bulgária	28	310	1100	160	—	—	10	15	1,2
Csehszlovákia	12	1200	1900	300	10	10	—	16	2,2
Lengyelország	49	700	3500	220	—	—	47	17	0,3
Magyarország	20	510	2100	260	5	5	—	29	1,9
NDK	15	1100	2000	550	13	13	—	17	1,2
Románia	40	530	1700	190	—	—	68	17	0,5
Szovjetunió	135	1700	...	...	19	19	—	...	...

Forrás: A szocialista országok statisztikai évkönyvei.

előbbi típusba sorolhatók, a szocialista országokban sokban eltérő rendszert találunk a helyi-területi szervek vonatkozásában. Ennek előtte azonban hangsúlyozni kell az általános alapelveket is. Jellegzetes vonás, hogy a helyi szervek fejlesztését mindenütt összekapcsolták a szocialista demokrácia kibontakoztatásával. Ezzel is magyarázható az az újabb közös tulajdonság, hogy a törvényhozók érdeklődése a legalsóbb fokú helyi szervek (a községek és a városok) felé fordult, ám az utóbbi időben az is érezhető, hogy a gazdaságirányítás általános továbbfejlesztésének keretében átrendeződési folyamat indult meg a központi, a területi és a helyi szervek közötti munkamegosztásban is.

A szocialista államszervezeti modellek egyre bátrabban élnek a *hatáskörök decentralizált telepítésével*. A decentralizáció főként az egyedi döntési jogkörök területén bontakozott ki. Az alsóbb szervek így elvileg jobban képessé váltak arra, hogy a normatív ösztönzők megjelölté irányokba mozgósítsák a helyi sajátosságokban és kezdeményezésekben is testet öltő területi tartalékokat. Általános tendencia, hogy a decentralizáció a területi-megyei igazgatás megerősödéséhez vezetett. Ezt a hegemoniát — elsősorban a pénzügyi-finanszírozási rendszer változatlansága miatt — a hatásköreiben ugyan megerősödött települési igazgatás szinte sehol sem tudta ellensúlyozni.

Az említett irányvonal a *területi szervek koordinációs-tervező jogkörének* a bővülésében érzékelhető markánsan. Valamennyi országban lépések történtek arra, hogy a jogszabályalkotás a felsőbb fokú népképviselések és szerveik hatáskörét ennek megfelelően jelölje meg. A megyei-területi szervek funkciói az operatív munkáról a koncepcionális feladatvállalás felé tolódnak el. Ami a megyei szint gazdaságfejlesztési tevékenységét illeti, az utóbbi időben a komplex területfejlesztési politika gyakorlásának irányában történtek a legerőteljesebb elmozdulások. A jogi alapidokumentumok a megyei tanácsokat minden országban „területgazdai” szerepkörrel ruházták fel. Az ehhez kötődő jogosítványok azonban többnyire csak a lakossági ellátási szférákat és a funkcionális irányítás bizonyos területeit fogják át. A konzisztens megyei területfejlesztési terv kidolgozásának, a területi politika gyakorlásának ma még mindenütt akadálya az, hogy a nem tanácsi alárendeltségbe tartozó vállalatok, intézmények gazdaságpolitikai befolyásolására azonban csak a lágy, koordinációs eszközök állnak a megyei tanácsok rendelkezésére. (A helyi-területi irányításban levő gazdálkodó egységek száma, súlya jóval a központi-minisztériumi igazgatású vállalatoké alatt marad. Például Csehszlovákiában a foglalkoz-

tatottak 23 %-a dolgozik a helyi irányítású gazdaságban. Magyarországon a szocialista iparban foglalkoztatottak kb. egyötöde dolgozik tanácsi vállalatoknál és szövetkezetekben. Az NDK-ban az ipari termelés 25 %-át adják a helyi-területi irányítás alatt álló vállalatok. A Szovjetunióban a szövetségi köztársasági minisztériumokhoz tartozó vállalatok termelik meg a nemzeti jövedelem 65 %-át.)

A társadalom letelepedésének térbeli megnyilvánulási formái, *a települések igazgatása és a termelés területi alapsejtjeinek, a vállalatoknak a térbeli integrációt, a gazdaság működése térbeli tényezőinek hatékony kombinációját elősegítő befolyásolási lehetőségei és módszerei között ma meg nagyfokú különbségek állnak fenn.*

b) A regionalizmus és az irányítás kapcsolata

A közigazgatási reformoknak nemcsak az az indítékuk, hogy a hagyományos területi-igazgatási struktúrát a megváltozott hatalmi, politikai és gazdasági viszonyok szolgálatába állítsák, hanem az is, hogy az előbbivel párhuzamosan merőben új szervezeti formákat kísérletezzenek ki. A közigazgatási struktúra tradicionális egységei ugyanis többnyire valamilyen szempontból akadályt gördítenek vagy a centralizáció vagy a döntések decentralizálása elé. Sokhelyütt keresik tehát azt az optimális területi formát, ahol e két ellentétes pólusból kiinduló folyamatot az irányítás hatékonyan képes integrálni. E területi szint — *a régió* — kialakítása a gazdaságirányítás szinte valamennyi elemére hatást gyakorol. Előtérbe kerülnek a területi tervezés integratív funkciói, új irányítás jogosítványok fogalmazódnak meg a gazdaságban és a társadalmi szférában. A tervezés differenciálódásából fakadó decentralizált tevékenységek eddig nem létező intézményeket hoznak létre, a regionalizálásban érdekelt területi közösségek saját akaratát érvényesíteni képes hatalmi és irányítási szintek alakulnak ki.

A hagyományos politikai gondolkodás a regionalizmust a centrum és a periféria közötti konfliktus felszámolása eszközének tekinti. Ezzel szemben a XVI. mexikói igazgatástudományi kongresszus főreferátuma regionalizmuson olyan új területi-irányítási képződmények kialakítását érti, amelyek valamilyen formában egyesítik vagy összehangolják a már működő egységek gazdasági-társadalmi tevékenységét. Ezt a feladatot a régióba tartozó közigazgatási egységek delegátusaiból álló állandó képviseleti

5. ábra

A Közös Piac tagállamainak gazdasági körzetei



Jelmagyarázat: a – országhatár, b – a gazdasági körzet határa, *Belgium*: 1 – Flamand, 2 – Vallon, 3 – Brüsszel; *Dánia*: 4 – Fővárosi, 5 – Keleti, 6 – Nyugati; *Franciaország*: 7 – Párizsi, 8 – Champagne-Ardennek, 9 – Picardie, 10 – Felső-Normandia, 11 – Központi, 12 – Alsó-Normandia, 13 – Burgundia, 14 – Észak-Pas-de-Calais, 15 – Lorraine, 16 – Elzász, 17 – Franche-Comté, 18 – Loire-vidék, 19 – Bretagne, 20 – Poitou-Charantes, 21 – Aquitaine, 22 – Közép-Pireneusok, 23 – Limousin, 24 – Rhône-Alpo, 25 – Auvergne, 26 – Languedoc-Rousillon, 27 – Alpok-Côte d'Azur; 28 – Korzika; *Görögország*: 29 – Észak-Görögország, 30 – Közép-Görögország, 31 – Dél-Görögország; *Hollandia*: 32 – Észak-Hollandia, 33 – Kelet-Hollandia, 34 – Nyugat-Hollandia, 35 – Dél-Hollandia; *Nagy-Britannia*: 36 – Északi, 37 – Yorkshire-i, 38 – Kelet-Közép, 39 – Kelet, 40 – Délkeleti, 41 – Délnyugati, 42 – Nyugat-Közép, 43 – Északnyugati, 44 – Wales, 45 – Skócia, 46 – Észak-Írország; *Német Szövetségi Köztársaság*: 47 – Schleswig-Holstein, 48 – Hamburg, 49 – Alsó-Szászország, 50 – Bréma, 51 – Észak-Westfalia, 52 – Hessen, 53 – Rajna-Pfalz, 54 – Baden-Württemberg, 55 – Bajorország, 56 – Saar-vidék; *Olaszország*: 57 – Piemonte, 58 – Aosta-völgy, 59 – Liguria, 60 – Lombardia, 61 – Trentino-Alto Adige, 62 – Veneto, 63 – Friuli-Venezia Giulia, 64 – Emilia-Romagna, 65 – Toscana, 66 – Umbria, 67 – Marche, 68 – Lazio, 69 – Campania, 70 – Abruzzi, 71 – Molise, 72 – Puglia, 73 – Basilicata, 74 – Calabria, 75 – Sicilia, 76 – Sardinia.

és igazgatási intézmények avagy időszakonként összehívott konzultatív tanácskozások látják el. (Vö. *Tranin, A. A.* 1984. pp. 119–141.) Hasonló elképzelés tükröződik az Európa Tanács helyi és regionális hatóságok állandó bizottságának dokumentumában is. Ezt olvashatjuk: „A régió országon belüli nagy, jogi személyként létező területi szövetség”. (Uo. p. 122.)

Általánosnak tekinthető ma már az a kíváncsiság is, hogy a régiók a nemzeti sajátosságok szem előtt tartásával mind formai, mind tartalmi szempontból nagyfokú rugalmasságot tükrözzenek. Különbséget kell tehát tenni az eltérő célok megvalósítására szervezett régiók funkciói között. Persze akár a technikai-gazdasági jelleg, akár a politikai sajátosságok, akár pedig az etnikai követelmények kerülnek a régiók működtetésében előtérbe, a legfontosabb kérdés mindvégig az marad, hogy a régió a dekoncentráció vagy a decentralizáció, avagy az önkormányzat mozgástere-e? A tőkés országok regionalizálási gyakorlatában ma egyértelműen a gazdasági-tervezési jelleg dominál. Az olasz és a nyugatnémet megoldás kivételével a régiók lényegében a területfejlesztési politika gyakorlásának mezoszintű egységei.

Az EKG-tagállamok gazdasági körzeteiről az 5. ábra és a 6. táblázat közül információkat. A körzetek átlagos területe 10,2–44 ezer km² között mozog. A legkisebb és a legnagyobb körzet közötti népességekülönbségek az egyes országokban igen magas értékeket mutatnak. A legenyhébb eltérés is négyszeres (Dániában), a legmagasabb különbség már szinte hihetetlen méreteket ölt (Olaszország legnagyobb régiója, Lombardia 8.893 ezer lakosú, a legkisebbnek, Valle D'Aostának pedig csupán 110 ezer lakosa van, a különbség tehát 81 szeres).

A nagy történelmi múltra visszatekintő dekoncentrációs politikai irányzatok Franciaországban és Belgiumban azonban a regionális irányítás sajátos formájának a kialakulásához vezettek. A két országban alkalmazott megoldások nagyfokú hasonlósága miatt csupán a francia példa elemzésére érdemes itt kitérni.

Említettem már, hogy a régiók Franciaországban nem lettek új közigazgatási egységek. A régió prefektusának és fejlesztési bizottságainak jogállása viszont egyértelmű gazdasági jelleget kölcsönzött nekik. A gazdasági körzeteket az 1972. év július 5-i törvény gazdaságirányítási, illetve tervezési kérdésekben és bizonyos hitelpolitikai szférákban konzultációs funkciókkal ruházta fel. Ezekkel a lépésekkel a kormány egyértelműen a

Az EKG-tagállamok gazdasági körzeteinek jellemzői, 1980

Megnevezés	A gazdasági körzetek száma	A gazdasági körzetek		A gazdasági körzetek		A gazdasági körzetek		A gazdasági körzetek		Az országos GDP-ből foglalkoztatottjaiból való részesedés* %		Az országos GDP-ből foglalkoztatottjaiból való részesedés** %	
		terület ezer km ²	terület ezer km ²	népesség ezer fő	népesség ezer fő	népssűrűsége fő/km ²	népssűrűsége fő/km ²	Leg- maga- sabb	Leg- maga- sabb	Leg- maga- sabb	Leg- maga- sabb	Leg- maga- sabb	Leg- maga- sabb
Belgium	3	10,2	16,9	0,2	3300	5600	1000	6206	192	58	15	50	22
Dánia	3	14,4	33,3	2,8	1700	2800	600	610	84	52	11	48	9
Franciaország	22	24,9	45,5	8,3	2400	10000	220	840	26	27	1	24	0
Görögország	3	44,0	56,7	14,9	3200	5700	840	95	56	..	..	..	..
Hollandia	4	10,2	10,8	7,3	3600	6600	1600	622	172	51	13	43	11
Nagy-Britannia	11	22,2	77,3	7,3	5100	16800	1500	880	67	34	2	28	2
NSZK	10	24,8	70,7	0,3	6000	16900	700	2186	95	29	2	28	1
Olaszország	20	15,6	25,7	3,3	2900	8900	100	403	35	19	0	25	0

*1979. év, **1970. év

Forrás: Yearbook of Regional Statistics.

decentralizációs tendenciákat szándékozott mérsékelni, és növelni a központi hatalom befolyását a helyi önkormányzatok tevékenységére.

E törvény régió fogalmán egyrészt az adott területet, másrészt meghatározott jogi személyt ért. Francia kutatók azon a véleményen vannak, hogy a régió jogi természete inkább hasonlít a speciális hatáskörű közjogi intézményekre, mint az általános hatáskörű helyi-területi szervekre. (*Fourneret, P.* 1980. p. 66.) Az utóbbi forma elnyeréséhez további decentralizációra lett volna szükség, a kormány azonban a dekoncentráció útját választotta. A régió funkciói az alábbi szférákat ölelik fel: a) a regionális fejlesztési kutatások finanszírozása, b) a megyei és a helyi beruházási programok véleményezése, c) regionális jellegű gazdasági programok finanszírozása, d) a régióközi együttműködés előmozdítása. Eme funkciók gyakorlása közben azonban három elv érvényesül: egyrészt a régió nem folytathat közvetlen irányítási tevékenységet, másrészt az intézkedések nem sérthetik a területi-helyi önkormányzatok jogköreit, harmadrészt pedig a régió tevékenységi köre bármely megye, település, község szövetség vagy állami szerv kezdeményezésére bővíthető. A régió önálló költségvetést készít. A költségvetési bevételek forrásait az adók, az állami támogatások és a hitelek alkotják. A törvény rögzítette a kötelező és a fakultatív adókat tartalmazó regionális adórendszert is. Az egyes adónemek nagyságát a regionális tanácsok állapítják meg (azzal a megkötéssel, hogy az összes kivetett adó egy lakosra jutó összege nem haladhatja meg a 25 Frankot). A régió területi közjogi intézmény mivoltából is fakad, hogy a régió bizonyos autonómiával is rendelkezik, ugyanakkor megmaradt a nemzeti tervezés egyik szintjének is.

A regionális szervek funkcióit a törvény 3. cikkelye így határozza meg: „A regionális tanács döntéseivel, a gazdasági és szociális bizottság véleményeivel, a prefektus ügyintézésével és a döntések végrehajtásával gyakorolja jogosítványait.” (Idézi: *Pavlova, M. A.* 1974. p. 96.)

A regionális tanács különböző testületek választott képviselőiből áll. Tagjai a régió parlamenti képviselői, megyei és települési választott képviselők. Az 50-50 %-os képviseletet az indokolja, hogy lényegét tekintve, a regionális tanács az ágazati és a területi érdekeknek a nemzeti terv sikeres végrehajtása érdekében történő összehangolásának szerve. A tanácson kívül valamennyi régióban gazdasági-szociális bizottságok is működnek. Ezek tagjai a régió gazdálkodó szeveiből, tudományos intézményeiből és társadalmi szervezeteiből kerülnek ki. A 35-80 tagú bizottság tagjainak 50 %-át a vállalkozók szakmai szervezetei, a szakszervezetek, az ipari

és kereskedelmi kamara állítja, legalább 25 %-ának a nem termelő szférából kell kikerülnie. A bizottság véleményt nyilvánít a regionális tanács jogkörébe utalt kérdésekről, ellenőrzési jogosítványokat gyakorol, és véleményezési jog illeti meg az állami hitelek felhasználásában. A régió a végrehajtó hatalmat a minisztertanács által a régióba tartozó megyék prefektusai közül kinevezett prefektus gyakorolja. A prefektus a régió kulcsfigurája. Bár a regionális tanács döntéseit nem köteles a prefektussal jóváhagyatnia, ám – lévén a megyei prefektusok döntéseit regionális kérdésekben ő hagyja jóvá – a regionális gazdaság- és társadalomfejlesztési terv végső formáját a prefektus irányítása alatt nyeri el.

A *szocialista országokban* a regionalizmus elmélete és gyakorlata a polgári fejlődésről eltérő képet mutat. Megalakulásuk első esztendeiben ezek az országok a „marxizmus–leninizmus elméleti bázisán” fogtak hozzá a gazdasági körzetrendszerek kialakításához. Pontosabban elsősorban az érvényes szovjet gyakorlat lényeges ismérveit, metodológiáját felhasználva, végeredményben a szocialista termelési viszonyok mihamarabbi megteremtésének a szolgálatában határoltak le földrajzi egységeket. Ebben az időszakban a gazdasági körzetesítés tartalmi kérdései, objektív funkciói – a centralizált gazdaságpolitika érdekei miatt – háttérben maradtak, és sok esetben csupán a születő szocialista gazdasági földrajz „gyakorló terepül” szolgáltak. A tudományos alapokon kidolgozott részletes körzetrendszer hiánya azért sem volt szembetűnő, mert a kelet-közép-európai tőkés fejlődés egy térben olyannyira szélsőségesen differenciált gazdasági struktúrát hagyományozott ezekre a társadalmakra, hogy a termelőerők területi elhelyezésének elsődleges bázisait jelentő, erőteljesen elmaradt térségek különösebb kutatások nélkül is meghatározhatóak voltak. (Lengyelországban például a negyvenes évek végén 3 iparilag fejlett körzetben összpontosult az ország ipari foglalkoztatottjainak az 56 %-a, az északkeleti vajdaságokban pedig mindössze 3 %-a. Ugyanebben az időszakban Csehszlovákiában a szlovák területek az ország nemzeti jövedelmének még egyötöd részét sem adták; vagy például Románia ipari termelésének 68 %-a, ipari foglalkoztatottjainak 55 %-a két nagy körzetben koncentrálódott 1938-ban, míg az ország lakosságának 40 %-át tömörítő területek az ipari termelésnek csak a 12 %-át szolgáltatták.)

A szocialista országokban a lehatárolás formai és tartalmi jegyei alapján számos gazdasági körzetkonceptiót dolgoztak ki. Míg kezdetben a természeti tájakhoz igazodó, homogenitáson alapuló körzetesítési fel fogásmód volt túlsúlyban, addig a szocialista gazdaságok alapjainak megte-

decentralizációs tendenciákat szándékozott mérsékelni, és növelni a központi hatalom befolyását a helyi önkormányzatok tevékenységére.

E törvény régió fogalmán egyrészt az adott területet, másrészt meghatározott jogi személyt ért. Francia kutatók azon a véleményen vannak, hogy a régió jogi természete inkább hasonlít a speciális hatáskörű közjogi intézményekre, mint az általános hatáskörű helyi-területi szervekre. (*Fourneret, P.* 1980. p. 66.) Az utóbbi forma elnyeréséhez további decentralizációra lett volna szükség, a kormány azonban a dekoncentráció útját választotta. A régió funkciói az alábbi szférákat ölelik fel: a) a regionális fejlesztési kutatások finanszírozása, b) a megyei és a helyi beruházási programok véleményezése, c) regionális jellegű gazdasági programok finanszírozása, d) a régióközi együttműködés előmozdítása. Eme funkciók gyakorlása közben azonban három elv érvényesül: egyrészt a régió nem folytathat közvetlen irányítási tevékenységet, másrészt az intézkedések nem sérthetik a területi-helyi önkormányzatok jogköreit, harmadrészt pedig a régió tevékenységi köre bármely megye, település, községzövetség vagy állami szerv kezdeményezésére bővíthető. A régió önálló költségvetést készít. A költségvetési bevételek forrásait az adók, az állami támogatások és a hitelek alkotják. A törvény rögzítette a kötelező és a fakultatív adókat tartalmazó regionális adórendszert is. Az egyes adónemek nagyságát a regionális tanácsok állapítják meg (azzal a megkötéssel, hogy az összes kivetett adó egy lakosra jutó összege nem haladhatja meg a 25 Frankot). A régió területi közjogi intézmény mivoltából is fakad, hogy a régió bizonyos autonómiával is rendelkezik, ugyanakkor megmaradt a nemzeti tervezés egyik szintjének is.

A regionális szervek funkcióit a törvény 3. cikkelye így határozza meg: „A regionális tanács döntéseivel, a gazdasági és szociális bizottság véleményeivel, a prefektus ügyintézésével és a döntések végrehajtásával gyakorolja jogosítványait.” (Idézi: *Pavlova, M. A.* 1974. p. 96.)

A regionális tanács különböző testületek választott képviselőiből áll. Tagjai a régió parlamenti képviselői, megyei és települési választott képviselők. Az 50-50 %-os képviseletet az indokolja, hogy lényegét tekintve, a regionális tanács az ágazati és a területi érdekeknek a nemzeti terv sikeres végrehajtása érdekében történő összehangolásának szerve. A tanácson kívül valamennyi régióban gazdasági-szociális bizottságok is működnek. Ezek tagjai a régió gazdálkodó szeveiből, tudományos intézményeiből és társadalmi szervezeteiből kerülnek ki. A 35-80 tagú bizottság tagjainak 50 %-át a vállalkozók szakmai szervezetei, a szakszervezetek, az ipari

és kereskedelmi kamara állítja, legalább 25 %-ának a nem termelő szférából kell kikerülnie. A bizottság véleményt nyilvánít a regionális tanács jogkörébe utalt kérdésekről, ellenőrzési jogosítványokat gyakorol, és véleményezési jog illeti meg az állami hitelek felhasználásában. A régió a végrehajtó hatalmat a minisztertanács által a régióba tartozó megyék prefektusai közül kinevezett prefektus gyakorolja. A prefektus a régió kulcsfigurája. Bár a regionális tanács döntéseit nem köteles a prefektussal jóváhagyatnia, ám – lévén a megyei prefektusok döntéseit regionális kérdésekben ő hagyja jóvá – a regionális gazdaság- és társadalomfejlesztési terv végső formáját a prefektus irányítása alatt nyeri el.

A *szocialista országokban* a regionalizmus elmélete és gyakorlata a polgári fejlődésről eltérő képet mutat. Megalakulásuk első esztendeiben ezek az országok a „marxizmus–leninizmus elméleti bázisán” fogtak hozzá a gazdasági körzetrendszerek kialakításához. Pontosabban elsősorban az érvényes szovjet gyakorlat lényeges ismérveit, metodológiáját felhasználva, végeredményben a szocialista termelési viszonyok mihamarabbi megteremtésének a szolgáltatásban határoltak le földrajzi egységeket. Ebben az időszakban a gazdasági körzetesítés tartalmi kérdései, objektív funkciói – a centralizált gazdaságpolitika érdekei miatt – háttérben maradtak, és sok esetben csupán a születő szocialista gazdasági földrajz „gyakorló terepül” szolgáltak. A tudományos alapokon kidolgozott részletes körzetrendszer hiánya azért sem volt szembetűnő, mert a kelet-közép-európai tőkés fejlődés egy térben olyannyira szélsőségesen differenciált gazdasági struktúrát hagyományozott ezekre a társadalmakra, hogy a termelőerők területi elhelyezésének elsődleges bázisait jelentő, erőteljesen elmaradt térségek különösebb kutatások nélkül is meghatározhatóak voltak. (Lengyelországban például a negyvenes évek végén 3 iparilag fejlett körzetben összpontosult az ország ipari foglalkoztatottjainak az 56 %-a, az északkeleti vajdaságokban pedig mindössze 3 %-a. Ugyanebben az időszakban Csehszlovákiában a szlovák területek az ország nemzeti jövedelmének még egyötöd részét sem adták; vagy például Románia ipari termelésének 68 %-a, ipari foglalkoztatottjainak 55 %-a két nagy körzetben koncentráltódott 1938-ban, míg az ország lakosságának 40 %-át tömörítő területek az ipari termelésnek csak a 12 %-át szolgáltatták.)

A szocialista országokban a lehatárolás formai és tartalmi jegyei alapján számos gazdasági körzetkonceptiót dolgoztak ki. Míg kezdetben a természeti tájakhoz igazodó, homogenitáson alapuló körzetesítési fel fogásmód volt túlsúlyban, addig a szocialista gazdaságok alapjainak megte-

remtését követően, nem utolsósorban a gazdaság térbeli összefüggéseit kutató tudományágazatok elméleti és módszertani fejlődésének köszönhetően a gazdaság strukturális és integrációs jegyeit érvényesítő nézetek váltak általánossá.

Az eltérő térszerkezeti elemek alkalmazásának az is következménye, hogy az egyes koncepciókban a magasabb hierarchiájú körzetek különböző számával találkozunk. E téren az NDK-ban a legegységesebb a kép. Az egyes szerzők az NDK-t általában 4-6 gazdasági körzetre osztották, s ezek határai többé-kevésbé a történeti Landok beosztását követték. A bolgár javaslatokban viszont a körzetek száma 3-20 között szóródott. *A. Beskov* 1934-ben 7, az 50-es évek elején folyt körzetesítési vitában *T. Jordanov* 5, *Hr. Marinov* 3, *I. Penkov* 20 gazdasági körzetre javasolta felosztani az országot. Az 1961-ben megjelent földrajzi monográfiái 6, a BTKA Közgazdaságtudományi Intézetében készült tanulmánykötet pedig 3 gazdasági körzetről tett említést. A népgazdasági tervezés a termelőerők területi elhelyezéséhez 8 területi-termelési komplexumot használ jelenleg, míg az 1978. évi pártkonferencia az ágazati és a területi koncentráció, valamint specializáció alapján 6 körzet kialakítására tett javaslatot. A magyarországi körzetjavaslatok ugyancsak változó számú egységre tagolták az országot. Az ország nagy tájegységeiből kiindulva a legkevesebb körzettel *Krajko Gy.* számolt, elképzelése jelenleg 4 körzetre épül, a különböző – elsősorban ágazati vagy településfejlesztési kritériumok alapján készült – variációk pedig 6-10 egységet tartalmaztak. Itt kell megemlíteni, hogy valamennyi országban a gazdasági körzetesítések körüli vitákban a lehatárolás metodológiai és módszertani kérdésein kívül a nézetkülönbségek másik lényeges csomópontját a gazdasági körzetek és az igazgatási területbeosztás kölcsönös megfeleltettségének a problematikája alkotta. További elméleti kutatások szükségességét sugallja többek között az a tény is, hogy habár a gazdasági geográfusok többsége a két körzetesítési eljárás egységét vallja, a jelenlegi közigazgatási egységek körzetjellege az egyes országokban különféle megítélés alá esik.

Az egyes országok területi struktúrája – a jórészt azonos elvek alapján történő fejlesztés ellenére – természetes módon számos egyedi sajátosságot tükröz. A szocialista gazdasági fejlődés törvényszerűségei és a tudományos-műszaki haladás közös útjai folytán több, lényegében azonos tendencia is kirajzolódik. Az *első* közös vonás a termelőerők (mindenekelőtt az ipari termelés) arányosabb elhelyezkedésében és elhelyezésében nyilvánul meg. A *másik* közös sajátosság a termelés koncentrálódásának a folya-

matával függ össze. A policentrikus területi fejlesztés eredményeként valamennyi államban létrejöttek a nagy ipari, kulturális és tudományos központokra „felfűzött” hierarchikus településhálózat alapjai. S végül – ez a *harmadik* általános tényező – szinte mindenütt elmélyült a területi munkamegosztás mind az országokon belüli nagy térségek, mind pedig az országok között. (Az országok makrotérségein belül a termelőerők összefonódása és a kooperációs kapcsolatok mennyisége és minősége azonban még rendkívül különböző.)

Az arányos területi struktúrák tervszerű létrehozásában, az egyes struktúrák minőségi differenciáltságának a mérséklésében – lévén mindenütt a mezoszintű egységek közötti arányok alakításáról van szó – a gazdasági körzetesítésnek mint társadalmi cselekvésformának fontos szerep jutott. A gazdasági rajonírozás sajátos elveivel, metodológiai apparátusával többé-kevésbé mindenütt képes volt arra, hogy ezekhez a feladatokhoz megfelelő térbeli kereteket jelöljön ki. A körzetek lehatárolásának kritériumaiban és a körzetek számát, hierarchikus tagozódását illetően általános közmegegyezés sem az országok szakmai közvéleményében, sem az egyes országok között nem alakult ki. A körzetesítés általános – e fejezetben már említett – alapelveit az országok méreteitől és diszciplínától függetlenül azonban mindenki elfogadta.

A szocialista országok gazdasági körzetesítéseinek lényeges vonása az is, hogy a funkcionális és gazdasági integráció motiválta körzetlehatárolásban a településhálózatnak, pontosabban a nagyvárosok gazdaság- és társadalomszervezési funkciói vonzáskörzeteikre gyakorolt hatásainak nagy jelentőséget tulajdonítottak. A körzetesítés e típusának közismert előnye, hogy a központ és környezete közötti kölcsönhatások eredője nyomán kibontakozó fejlődési folyamat ilyen keretekben viszonylag könnyebben leírható és prognosztizálható. Mivel a szocialista gazdasági viszonyok között a gazdasági körzetek gazdaságpolitikai, tervezési és fejlesztési célokat szolgálnak, nem véletlen, hogy a valamennyi országban a körzetek – az érdekmechanizmusok érvényesítése és az információs rendszerek működtetése miatt is – teljes területi-igazgatási egységeket fognak át.

Eme általános „stílusjegyek” mellett azonban lényeges különbségek és sajátosságok mutatkoznak meg abban, hogy a gazdasági körzetek rendszerét, alkalmazásának szükségességét milyen formában deklarálták, a társadalom és a gazdaság működése tervezésének és szabályozásának

valóságos területi egységeiként funkcionálnak-e, vagy csak a tudományos kutatások tényfeltáró vizsgálatainak objektumaiul szolgálnak.

Ebből a szempontból a szocialista országok két nagy csoportra oszthatók. Az országok egy részében a gazdasági körzeteket az állami és párthatározatok valamely szintjén erősítették meg. E típusba négy ország tartozik. A Szovjetunió Állami Tervbizottságának egy határozata 1963-ban 18 körzetre osztotta az országot, Magyarországon az OT-ÉVM 1971-es közös közleménye jelölte ki a tervezési-gazdasági körzeteket (majd az Országgyűlés 1985. évi határozatában szüntette meg azokat), Lengyelországban egy 1975-ös minisztertanácsi határozat rendelkezett a makrokörzetek számáról, s végül Bulgáriában párthatározatban rögzítették az ország gazdasági körzetbeosztását. A másik csoportba tartozó országok – Csehszlovákia, az NDK és Románia – hivatalos körzetrendszerrel nem rendelkeznek. Úgy tűnik, hogy – Románia kivételével – a közigazgatási beosztásukban tagoltabb államok törekedtek arra, hogy az elsősorban tervezési célokat szolgáló körzeteket felső szintű határozatokban rögzítsék.

A napjainkban használatos gazdasági körzetrendszereket a 6. ábra, azok néhány jellemzőjét a 7. táblázat szemlélteti. Ha a Szovjetunió adataitól most eltekintünk, azt láthatjuk, hogy a gazdasági körzetek átlagos területe 15,4–39,6 ezer km² között, átlagos népességszámuk pedig 1.500–4.300 ezer fő között szóródik. Hogy az egyes országokban a legkisebb és a legnagyobb értékek közötti különbség mindkét esetben általában 2,5-3-szoros, azt mutatja, hogy nagyságrendjükben relatíve azonos körzetek kialakítására került sor. Más a helyzet azonban, ha az egyes körzeteknek az ország gazdaságában elfoglalt helyét vizsgáljuk. Az ország bruttó ipari termeléséből való részesedést – amelyet egyébként nagyban befolyásol a gazdasági körzetek száma (ezt a tőkés országok esetében láttuk szembetűnően) – egyértelműen az ország gazdaságának területi szerkezete, a termelőerők koncentrációjának foka határozza meg.

A szocialista országok területi gazdasági és igazgatási egységeinek néhány jellemzőjét tanulmányoztam az előbbieken. Azt találtam, hogy a nagy gazdasági körzetek mind az alapelveket, mind pedig azok különféle paraméterekkel jelzett potenciáljukat tekintve az egyes országokban közel azonos képet mutatnak, a közös vonások felülkerekednek az egyedi sajátosságokon. Az állami területbeosztásra a politikai és nem kis mértékben a gazdasági fejlődésből, valamint az országok történelmileg

6. ábra

A KGST-országok gazdasági körzetei



Jelmagyarázat: 1 — országhatár, 2 — területi-igazgatási egység határa, 3 — gazdasági körzet határa, 4 — területi-közigazgatási egység székhelye, 5 — gazdasági körzet tényleges vagy potenciális központja

7. táblázat

A szocialista országok gazdasági körzetei, 1980

Megnevezés	A gazdasági körzetek száma	Az egy gazdasági körzethez tartozó területi-kezelési egységek száma	A gazdasági körzetek						Az ország bruttó ipari termeléséből való részesedés, %			
			területe, ezer km ²		népességszáma, ezer fő		népsűrűsége, fő/km ²		Legnagyobb	Legkisebb		
			Átlagos	Legnagyobb	Legkisebb	Átlagos	Legnagyobb	Legkisebb				
Bulgária	6	5	18,4	26,3	10,9	1.500	2.200	750	105	52	27	8
Csehszlovákia	4	3	32,0	52,8	16,2	3.700	6.200	1.300	148	82	44	6
Lengyelország	8	6	39,0	48,1	25,1	4.300	6.200	2.400	245	52	26**	4**
Magyarország	6	3	15,6	19,2	6,9	1.800	3.000	1.300	432	77	40**	8**
NDK	5	3	21,6	26,7	15,0	3.300	4.600	2.100	215	71	30	7
Románia	6	7	39,6	60,3	24,6	3.500	5.800	1.700	137	67	33	8
Szovjetunió	18	9	1245,0	6200,0	113,0	14.200	29.200	6.900	79	2	18	2

Forrás: a szocialista országok statisztikai évkönyvei,

** A szocialista ipar foglalkoztatottakból való részesedés aránya.

kialakult településhálózatából adódóan a specifikus tényezők hatnak erőteljesebben. A szocialista országok gazdaságának intézményesült rendszerei ugyanakkor azt igazolják, hogy *nincs és a technikai-gazdasági objektumok optimális gazdaságföldrajzi mezői kiterjedésének különbözőségei miatt nem is lehet direkt determináció a gazdaság és a közigazgatás területi egységei között*. Ezért a területi gazdaságirányítás vizsgálatában mai körülményeink között a súlyponti kérdést semmiképpen sem a gazdaság e két térbeli szférája közvetlen megfeleltettségének a szükségességében kell keresnünk. Hanem arra kell mindenekelőtt választ kapnunk, hogy *milyen munkamegosztást célszerű kialakítani a két működési terület egyes szintjeinek gazdasági és irányítási szervezetei és szervei között a gazdaság komplex és különböző időtávú fejlesztésének a szervezésében, tervezésében és szabályozásában*. Ha a területi irányítás kérdéskörét erről az oldalról közelítjük meg, láthatjuk, hogy mélyebb vizsgálat alá kell venni a gazdaság és a társadalom tradicionális szervezeti és intézményrendszerét, elsősorban azért, hogy egzakt módon meggyőződjünk, képesek-e ezek az új funkciókat magukba integrálni.

A gazdaság területi szervezetrendszerének egyes elemeiben a 70-es évtizedben bekövetkezett változások tartalmi és módszerbeli módosulásokat eredményeztek anélkül, hogy a szervezetrendszer egésze gyökeres, lényeges formai átalakuláson ment volna keresztül. A korszerűsítésnek ezek a nem formai elemei és a mögöttük meghúzódó folyamatok, mechanizmusok a szocialista gazdaságirányítás fejlődésének és demokratizálódásának szerény lépéseit tükrözik. Két olyan változás érdemel figyelmet, amely egyediségében és újszerűségében tér el a szocialista területi irányítási szervezetrendszer fejlődésének általános tendenciájától. A társadalom és a gazdaság működésének sajátos térbeli kereteit megteremtő *bolgár településrendszert*, valamint az erre épülő közigazgatási reformot és a *lengyel makroregionális tervezés intézményét* kell olyan konstrukciónak tartanunk, amelyek létrejöttében a térbeli törvényszerűségek alapos mérlegelése érdemi szerepet játszott.

Bulgária 1959-ben tért át a kétfokozatú közigazgatásra, a 13 kerület és a 105 járás helyett 28 megyét alakítottak ki. Kezdetben a településeket a megyék igazgatták, majd a BKP KB 1977 márciusi plénuma határozatot fogadott el Bulgária területi és településhálózat-fejlesztésének korszerűsítéséről. E határozat az államigazgatás alsó szintű egységévé a települések helyett a *településrendszereket* tette. A bolgár nemzetgyűlés 1978-ban a javaslatot törvényben deklarálta, s 291 településrendszert szerveztek az

kerül a vállalatok nyereségének 10 %-a, a műszaki-fejlesztési alap 5 %-a, a helyi tanácsai vállalatok adói és járulékai, a helyi lakossági adók és díjak. A területek igazgatási szerveinek alapfeladata a hosszú távú tervezés és a regionális hatókörű tevékenységek koordinálása.

A másik sajátos területi szervezési kísérlet, a *lengyel makrorégiók* kialakítása és a *makroregionális intézmények* felállítása – annak ellenére, hogy funkcióik kizárólag tervezési jellegűek – ugyancsak közigazgatási reformhoz, a kétfokozatú közigazgatási rendszer megteremtéséhez kötődik. Az 1975. évi igazgatási területbeosztás változását Lengyelországban egyrészt az jellemzi, hogy felszámolták a járási szintet, és a már korábban megnagyobbított község (gmina) mint a közigazgatás alsó foka a járási jogosítványok egy részét megkapta, majd ezt követően a 17 területi-igazgatási egység helyett 49 vajdaság szerveződött. A tradicionálisan erős lengyel területi tervezés a korábbiaknál kevésbé komplex és kevésbé specializált területi egységekkel találta magát szembe. (Az új vajdaságok átlagos terület és népességszáma jóval meghaladja mind a magyar, mind a bolgár megyéket.) Emellett nehezebbé vált a központi tervezés helyi koordinációs feladatainak az ellátása is. Mind a tervezés társadalmasítása, mind a központi tervezés, mind pedig a gazdasági körzetet alkotó vajdaságok egységes fejlesztése egy új típusú szervezet megalakítását igényelte.

A makroregionális fejlesztés és tervezés intézményrendszerét Lengyelországban lényegében két, egymással szorosan összefüggő szervezeti forma kialakításával alapozták meg. A rendszer egyik elemét a *makrorégiók fejlesztési bizottságai* alkotják. Az Állami Tervbizottság egyik elnökhelyettese vezette eme társadalmi szervek (tagjait a makrorégiót alkotó vajdaságok párt- és állami szervei, társadalmi szervezetei, gazdálkodó egységei, tudományos intézményei delegálják) véleményezik a makrorégiók területén tervezett központi és ágazati fejlesztések dokumentumait, javaslatokat dolgoznak és dolgoztatnak ki a vajdaságok közötti gazdasági együttműködés főbb irányaira, fórumot biztosítanak a vajdaságok közötti véleménycserékre, a vajdasági tervek, koncepciók kölcsönös megismertetésére.

A makroregionális tervezés másik szervezeti elemét az Állami Tervbizottság *regionális tervezési osztályai* testesítik meg. Ezek, a regionális központokban működő dekoncentrált szervek részben tudományos kutatómunkát végeznek, részben tervezési feladatokat oldanak meg. Funkcióik a makrorégiók gazdasági-társadalmi szerkezetének vizsgálatától a vajdaságok közötti együttműködés összehangolásán keresztül

a népgazdasági terv körzeti fejezeteinek az összeállításáig terjednek. A regionális tervezési osztályokat az Állami Tervbizottság elnökhelyettese irányítja, vezetőjük egyben ellátja az említett fejlesztési bizottság titkári teendőit is. Az osztályok állományi létszáma 30-50 fő között mozog. A feladatkör iménti vázlatos ismertetéséből is érzékelhetjük, hogy e szervek nem a vajdasági tervbizottságok funkcióit vették át, nem azokat helyettesítik, hanem kifejezetten olyan feladatok magas szintű megoldására szerveződtek, amelyek objektív és szubjektív adottságok folytán a területi szervek kompetenciáján kívül rekedtek, de a hatékony társadalom- és gazdaságszervezés szempontjából nem központi, hanem regionális szinten oldandók meg. Az osztályok belső szervezeti rendjét a makrorégiók sajátosságaihoz igazították: általában az anyagi termelés tervezésére, a szociális infrastruktúra és az életkörülmények tervezésére, a településhálózat és a műszaki infrastruktúra fejlesztésére, valamint a környezetvédelem szervezésére alakultak külön csoportok.

E makroregionális szervek tevékenysége azonban viták keresztjébe került. A fejlesztési bizottságok működését mind a szakmai közvélemény, mind pedig a helyi szervek – a közreadott értékelések szerint – kedvezően ítélik meg. Elsősorban egy olyan, felső szintű jogszabályban deklarált állandó fórum keretei körvonalazódtak ezzel a konstrukcióval, amely egyrészt lehetővé teszi a vajdasági határokat átlépő társadalmi-gazdasági folyamatok elemzését, tervezését és befolyásolását, másrészt pedig bizonyos mértékben alkalmas a területi érdektörekvések összehangolására is. Kevésbé ilyen egyértelmű a makroregionális tervezési osztályok tevékenységének az értékelése. A nézetkülönbségek egy része sajátos jogállásukhoz tapad. Problémát okoz, hogy vannak, akik ezt az intézményt tiszta irányítási szervnek tekintik. Nem tisztázott tagolódásuk a központi tervezés rendszerébe, s még nem teljesen egyértelmű a területi tervezés egyes szintjei közötti munkamegosztás jellege sem, s végül, nem kevés azoknak a száma sem, akik – nem ismeretlen jelenség – működési területük, a gazdasági körzetek objektív jellegét, lehatárolásuk kritériumait kérdőjelezzik meg. Teljes a nézetazonosság viszont abban: ezek az intézmények nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a területi tervezés folyamata a népgazdasági tervezés szerves, az ágazati összefüggésekkel közel azonos súlyú része legyen. Létük nem elhanyagolható eredménye az sem, hogy tevékenységükkel hozzájárulnak a makrorégiókon belüli területi és ágazati munkamegosztás gazdasági hatékonyságot növelő továbbfejlesztéséhez.

IV. A TERÜLETI ELEMÉK DOMINANCIAJA A SZOCIALISTA GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS KÉT KORSZAKÁBAN

A kelet-európai szocializmus eddigi fejlődésének hosszabb ideig tartó periódusára, az erős központosítás természetéből eredően, az ágazati irányítás túlsúlya volt a jellemző. A szovjet állam megalakulásában, majd évtizedekkel később a népi demokráciák létrejöttében objektív, valamint szubjektív körülmények és adottságok egész sora játszott közre abban, hogy a helyi-területi irányításnak a társadalom hosszú történeti fejlődése során kialakult általános formái (a föderalizmus, az öngazgatás, a decentralizáció és a centralizáció) közül, Jugoszlávia kivételével, valamennyi országban a központosítás vált az állami szervezetrendszer egyetemes rendező elvévé. A 40-es évek végén a központosítás sztálinista modelljétől várták a gazdasági fejletlenség felszámolását, s ami ehhez a feladathoz közvetetten társult, a gazdaság területi szerkezetének az átalakítását, valamint a munkásosztály politikai vezető szerepét tükröző városhálózat megteremtését.

Nem szabad azonban ugyanakkor elhallgatni azt, hogy ebben az időszakban sem feledkeztek meg az államhatalom központi és helyi szervei szoros egységének a deklarációjáról. Az egységes szocialista állam és a helyi önállóság ellentmondását a demokratikus centralizmus elvének az alkalmazásával kívánták megszüntetni. Az általános politikai irányvonalhoz igazodva azonban még a tudományos körök is megelégedtek a demokratikus centralizmus formalizált értelmezésével. Ez körülbelül úgy hangzott, hogy az országos jelentőségű kérdésekben, az általános terv meghatározásában a központi szervek döntenek, de mindezeknek a konkrét megvalósítása a helyi szervekre hárul, amelyek a helyi adottságoknak megfelelően, változatos formákban biztosítják a központi általános irányítás megvalósulását. A demokratikus centralizmusnak ez a felfogása többé-kevésbé ugyan tükrözte az eredeti lenini koncepció lényegét, azonban nem egyszer bebizonyosodott, hogy a fogalom két pólusa sem

a cselekvési lehetőségek körét, sem az eszközök mennyiségét, sem pedig az alkalmazott szervezeti formák változatosságát illetően közel sem jelent meg relatíve azonos súllyal az állami szervezetben.

A szocialista gazdaságirányítási rendszerek fejlődését az intenzív gazdálkodásra való áttérés periódusáig végigkövetve azt találjuk, hogy két, viszonylag rövid időszakban az ágazati szervezési elvek vagy háttérbe szorultak, vagy pedig – a szocialista gazdaságirányítás előtörténetében, a 20-as évek első felében – Szovjet-Oroszországban – a területi szempontokkal közel azonos rangú tényezőkként szerepeltek.

Az első időszak tanulságai a gazdaságirányítási elképzelések elméleti megalapozottsága miatt lehetnek érdekesek számunkra, míg a másik időszak – az 1950–1960-as évek fordulóján folyt szovjet, bolgár és NDK-beli kísérletek – tapasztalatait azért érdemes összefoglalni, mert tanulságait a globális irányítási rendszerek továbbfejlesztésében is célszerű állandóan szem előtt tartanunk.

1. A központosított államhatalom és a helyi-területi önállóság dialektikája a 20-as évek Szovjet-Oroszországában

Tekintettel arra, hogy az 1917-es forradalom pillanatában a fő feladat a politikai hatalom megragadása volt, az éppen csak megszületett szovjet állam *első dekrétumai* a hatalmi viszonyok átalakításáról intézkedtek. A későbbi gazdasági intézményrendszer megszervezésének irányába tett legelső lépések azonban már az 1917–1918 fordulóján kiadott utasításokban tükröződtek. A szovjethatalom közigazgatási kérdésekben hozott első rendeletei – a Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsról, a munkásellenőrzésről, a helyi önkormányzatok megszervezéséről és a területi-közigazgatási egységek új határainak kijelöléséről kiadott dekrétumok – az igazgatási területbeosztás és a gazdasági körzetesítés egységére épültek.

A különböző területi szervezeti megoldások ütközésének egyik forrása az *autonómia* és a *föderalizmus* különböző álláspontokról való megítéléséből fakad. A Szovjetek III. Összoroszági Kongresszusán 1918. januárjában elfogadott határozat – „Az Oroszországi Köztársaság föderatív intézményeiről” – a demokratikus centralizmus szellemében fogalmazódott meg, azaz minden kétséget kizáróan rögzítette: föderáció csakis azokon a területeken szervezhető, amelyek sajátos életmódja, nemzeti ösz-

szetétéle eltér környezetükétől. Ennek ellenére mégis viszonylag hosszú ideig fennmaradtak a majd hogy nem független államisággal rendelkező, saját kormányt, népbiztosokat választó, helyi pénzt kibocsátó önálló „köztársaságok”. Az anarcho-szindikalista eszmékből táplálkozó helyi szeparatista törekvések, az urali, a kurszki, a tveri, a kalugai köztársaságoknak a központi kormány rendelkezéseivel ellentétes lépései, vagyis a decentralizációnak a stabilizálódást gyengítő következményei miatt került le a napirendről az új, nagyobb területi közigazgatási egységek, az úgynevezett területi egyesületek további szervezésének a kérdése. Ezek a „területi konföderációk” alkották a szocialista állami területi berendezkedésre irányuló kísérletek egyik válfaját. Egy másik irány a föderáció címen, partikuláris érdekek szolgálatában az országot decentralizált területegységekre feldarabolni szándékozó anarchoszindikalista koncepciók körül rajzolódott ki.

E két és a lenini irányzat közötti küzdelem az első szovjet alkotmány előkészítésének az időszakában öltötte a legnagyobb méreteket. A Bolsevik Párt *Lenin* vezette egyik szárnya az alkotmánytól mindenképpen azt várta, hogy az deklarálja a helyi és központi szervek működésének helyes összhangját, míg a területi föderalisták nem mondtak le eredeti elképzeléseikről. Voltak emellett olyan elképzelések is, amelyek szakmai szövetségek föderációjára kívánták építeni az államot. *Lenin* e küzdelemben számtalan alkalommal fejtette ki a *központosított államhatalom és a helyi önállóság dialektikus összefüggéseit*. A gazdasági igazgatás elemi intézményrendszereit megalkotó dekrétumok megjelenésének az idején már úgy foglalt állást, hogy: „Harcolni kell az ellen, hogy mindent egy kaptafára húzzunk, és harcolni kell minden olyan kísérlet ellen, amely felülről akar egyöntetűséget bevezetni ... A demokratikus és szocialista centralizmussal nem fér össze sem az egy kaptafára húzás, sem a felülről bevezetett egyöntetűség ... Minél változatosabbak lesznek a módszerek, annál jobbak, annál gazdagabbak lesznek tapasztalataink, annál biztosabb és gyorsabb lesz a szocializmus sikere ...” (LÖM, 35. kötet. p. 202., p. 204.)

A *lenini* szárny követői és elemzői között a politikai küzdelem egy idő múlva gazdaságpolitikai síkra terelődött. Ennek előjeleit tükrözte az 1918 január elején lezajlott első szakszervezeti vita, amelyben a szakszervezetek feladatairól, az ipar szabályozásáról és a munkásellenőrzésről csaptak össze a különböző nézetek. A „baloldali kommunisták” – *Buharin*, *Preobrazsenszkij* és mások – a breszti békekötés után nyilvánosságra

hozott téziseikben az államhatalom lenini koncepciójáról így vélekedtek: „Az államigazgatás formája a bürokratikus centralizáció, a különféle biztosok uralma, a helyi tanácsoknak önállóságuktól való megfosztása és az alulról igazgatott 'kommunállam' típusáról való tényleges lemondás irányába kell hogy fejlődjék.” (Idézi: *Szamuely L.* 1979. pp. 99–100.) A szerzők saját gazdaságirányítási elképzeléseiket ekképpen körvonalazták: „A vállalatok vezetését munkásokból és műszakiakból álló vegyes testületeknek kell átadni, s ezeket a helyi népgazdasági tanácsok ellenőrzik és irányítanak. Az egész gazdasági életet e tanácsok szervező befolyásának kell alárendelni...” (Uő. uo. p. 101.)

Hogy az ellentétek indítékainak mélyebb vonulatait érzékeltessünk, tekintsük át nagy vonalakban, mi is történt a gazdaságszervezés terén Szovjet-Oroszországban 1918 tavaszáig? Mint arról korábban szó volt, a szocialista állam intézményei berendezkedésének első lépéseire – a munkásellenőrzésről és a Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsról szóló rendeletek kiadásával – már 1917-ben sor került. Mindkét intézménytípus – a gazdasági szférában zajló államosításokkal párhuzamosan, azt elősegítendő és irányítandó – átfogó helyi szervezetrendszerrel rendelkezett. Míg azonban a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács és helyi szervei (a szovjetek gazdasági osztályai vagy ezek hiánya esetén a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács saját helyi szervei) között hierarchikus irányítási viszonyok domináltak, addig a munkásellenőrzés országos szerve, az Össz-oroszországi Munkásellenőrzési Tanács – a mensevikek befolyásának hatására – tényleges működésre képtelen volt. Mivel az iparvállalatok többsége még magántulajdonban volt, működésének kezdetén a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács alaptevékenységét az ipari magánszektor termelésének a szabályozása jelentette, operatív beavatkozásra és termelés szervezésre csak az állami vállalatok szűk körében volt jogosult.

A nacionalizálás előrehaladtával megerősödő helyi-területi szerveik később viszont már alkalmassá váltak arra is, hogy a helyi és az országos érdekek viszonylagos összeegyeztetésével szervezzék és szabályozzák területük állami és magángazdaságát egyaránt. A demokratikus centralizmus elveinek érvényesítését működésükben a kettős alárendeltség biztosította. Társadalmilag nyitott szervek voltak. E tanácsok személyi állománya ugyanis egyrészt a szakszervezetek és az üzemi-gyári bizottságok közös konferenciáin választott testületből, másrészt a szovjetek képviselőiből, harmadrészt vállalati szakemberekből állt össze. A területi népgazdasági tanácsok tehát illetékességi területük valameny-

nyi gazdasági ágazatának szervezését, szabályozását és – a fogalom akkori értelmében – tervezését végezték. Döntési jogosítványaik a termelés-elosztás-fogyasztás teljes szférájában szinte korlátlanok voltak.

A központi államhatalom helyi gazdasági intézményeinek óvatos – a körülményeket szem előtt tartó – államosítási törekvéseit azonban a helyi munkásellenőrzési bizottságok spontán intézkedései lehetetlenítették, és ez utóbbiak nyomán egy olyan gyors nacionalizálási hullám indult meg az országban, amelyet az irányítási viszonyok stabilizálását célzó szabályozás nem tudott követni. Hamarosan a politikai – és gazdasági – harc homlokterébe kerültek a *szocialista vállalatirányítás* kérdései is. Az államosítási mozgalmakból kifejlődött decentralizáció nem fékezte meg, mi több fokozta a gazdaság további züllesztését és a termelés anarchiáját. Ezért vetődött fel olyan hevesen a két irányítási módszer (az egyszemélyi felelős vezetés és a termelés munkásszabályozása) kombinációjának a kérdése.

E küzdelem a lenini szárny javára dőlt el. A nacionalizált vállalatok irányításáról hozott határozat az iparirányítás központi elvévé a dolgozó tömegek széles kezdeményezőkézségét biztosító, a helyi és a központi érdekek összehangolását felülről elősegítő, az egyszemélyi felelős vezetést érvényesítő centralizmust tette. Az üzemi-gyári igazgatóságokat (és a térben egymástól messze eső ipartelepeket üzemeltető „kombinált vállalatok” főigazgatóságait) a területi népgazdasági tanács szervének, a nacionalizált vállalatok területi vezetőségének (a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács által közvetlenül irányított vállalatok esetében a központi igazgatóságnak) rendelték alá. A területi vezetőségek tagjait – az üzemi-gyári igazgatóság képviselőinek és a területi szakszervezeti egyesületek közös konferenciáján megválasztott jelöltek voltak ők – a területi népgazdasági tanács erősítette meg tisztségükben. Az irányítási szervek kialakításának a mechanizmusa is az egyszemélyi vezetés koncepciójának a hadállásait szilárdította tehát.

Az oroszországi gazdasági viszonyok és az elképzelt szocialista termelés között feszülő ellentéteket, valamint a spontán mozgalmak hatására nem csökkenő, sőt fokozódó szervezetlenséget látva *Lenin* mellett foglalt állást, hogy „... minden gépi nagyipar – vagyis a szocializmusnak éppen anyagi, termelési forrása és alapja – megköveteli a feltétlen és legszigorúbb *akarategységet*, amely az emberek százainak, ezreinek és tízezreinek együttes munkáját irányítja. Ennek a szükségessége technikailag is, gazdaságilag is, történetileg is nyilvánvaló ... A forradalom csak az imént zúzta szét a legrégibb, legerősebb, legsúlyosabb béklyókat ... Ma

pedig ugyanaz a forradalom, éppen saját fejlesztése és megszilárdítása érdekében, éppen a szocializmus érdekében megköveteli, hogy a tömegek *ellentmondás nélkül engedelmeskedjenek* a munkafolyamatot vezetőkhöz *egyetlen akartának.*” (LÖM, 36. kötet. p. 185.)

Az idézett sorokat *Lenin* „A szovjethatalom soron levő feladatai” című programadó munkájában írta. Ebben – 1918 áprilisának végén – a legfontosabb időszéri feladatnak Oroszország kormányzásának a megszervezését tekintette: „Mi, a bolsevikok pártja, – mutatott rá – *meggyőztük* Oroszországot. *Elhódítottuk* Oroszországot – a gazdagoktól a szegények számára ... Most kormányoznunk kell Oroszországot. És a jelenlegi helyzetnek éppen az a sajátságosága, éppen az a nehézsége, hogy megértsük a nép meggyőzésének és a kizsákmányolók katonai elnyomásának fő feladatáról a *kormányzás* fő feladatára való *átmenet sajátosságait.*” (Uo. p. 160.)

Nincs szándékomban e munka elméleti megállapításait részletezni, mindössze – az irányítás központi feladattá válásának igazolásán kívül – azért utalok rá, mert ennek az írásnak a szerkezete, mondanivalójának súlypontjai némileg másként fogalmazódtak meg, mint közvetlen eszmei előzményében, az év márciusában írott fogalmazványban. Az összehasonlításból levonható következtetések elméleti szempontból nemcsak azért fontosak, hogy cáfolhassuk azok megállapításait, akik azt állítják, hogy *Lenin* a demokratikus centralizmust a gazdaságra nem értelmezte, és ezt azzal látják igazolni, hogy az arra mutató megállapítások a fogalmazványban voltak, a végső szövegből viszont kimaradtak, hanem azért is, mert ezzel is bizonyíthatjuk azt, hogy *Lenin* a konkrét helyzet konkrét elemzésén keresztül is képes volt taktikai megfontolásait a valóságos viszonyokhoz igazítani.

„A szovjethatalom soron levő feladatai” című cikk első fogalmazványában fejtette ki *Lenin* a centralizmus és az autonómia dialektikus egységét. Így fogalmazott: „Mi a demokratikus centralizmus mellett vagyunk ... A centralizmus ellenfelei állandóan az autonómiát és a föderációt emelik ki mint a centralizmus véletlenszerűségei elleni harc eszközt. A valóságban a demokratikus centralizmus egyáltalán nem zárja ki az autonómiát, hanem ellenkezőleg, feltételezi szükségességét.” (Uo. p. 140.) Hogy e megállapítások nemcsak a nemzeti autonómiákra épülő föderáció intézményére vonatkoznak, hanem egyetemes irányítási elképzelést is tükröznek, nézzük bizonyosságul a következő sorokat: „És mint ahogy a demokratikus centralizmus nem zárja ki az autonómiát és a

föderációt, éppúgy nem zárja ki, hanem ellenkezőleg, feltételezi a különböző vidékeknek, sőt az állam különböző közösségeinek legteljesebb szabadságát mind az állami, mind a társadalmi, mind a gazdasági élet különféle formáinak kidolgozásában ... Feladatunk most az, hogy éppen a demokratikus centralizmust teremtsük meg gazdasági téren, biztosítsuk a tökéletes összhangot és egységet ... — ugyanakkor pedig a valóban demokratikus értelemben vett centralizmus feltételezi a teljes és akadálytalan fejlődésnek a történelem által első ízben megteremtett lehetőségét nemcsak a helyi sajátosságok, hanem a helyi kezdeményezés, a helyi újító szellem számára is, a közös cél felé való haladás útjainak, módjainak és eszközeinek a sokféleségét ... Mind a helyi különbözőségeknek, mind a gazdasági alakulat sajátosságainak, mind a lakosság életformáinak és felkészültsége fokának, mind az egyes tervek megvalósítására irányuló kísérleteknek — mindennek vissza kell tükröződnie a szocializmus felé vezető út sajátosságában ... Minél nagyobb lesz ez a változatosság — persze, ha nem csap át eredetieskedésbe —, annál könnyebben és gyorsabban biztosítjuk mind a demokratikus centralizmus, mind pedig a szocialista gazdaság megvalósítását.” (Uo. p. 141.)

A mű megírásakor *Lenin* tisztában volt azzal, hogy a szovjetintézmények és a gazdasági szervezetek még a teljes kiforratlanság állapotában vannak, s jól látta azt is, hogy a gazdasági stabilizáció kibontakozásának döntő előfeltétele az egyes gazdasági organizmusok egészének működéséért felelős egyszemélyi vezetés érvényre juttatása.

1918 békés tavaszának gyorsan pergő eseményei (az első szakszervezeti vita eszmei következményei, a „baloldali kommunisták” téziseinek megjelenése, az államosítási mozgalmak, a helyi szeparatista törekvések, és még sorolhatnánk a gazdasági nehézségeket súlyosbító tényezőket) viszont arra kényszerítették a szovjet állam vezetőjét, hogy eredeti tervéhez képest a végső kéziratban a szovjethatalom időszerű feladatait a centralizálás intéznivalóira fűzze fel. „Arról van szó — írta erről —, hogy megváltoztassuk gazdasági és politikai munkánk *súlypontját*. Eddig a kisajátítók közvetlen kisajátítását célzó rendszabályok álltak *előtérben*. Most a nyilkvántartás és ellenőrzés megszervezése kerül *előtérbe* azokban a gazdaságokban, amelyekben már kisajátítottuk a tőkéseket, és valamennyi többi gazdaságban is.” (Uo. pp. 163–164.)

Persze nem szabad megfeledkezni arról, hogy a végső szövegben — ugyan a verseny megszervezése kapcsán — azért van utalás bizonyos decentralizált irányítási formákra is azáltal, hogy *Lenin*, a társadalmi

nyilvánosság fontosságára utalva, nem felejtette el itt sem megjegyezni: „Minden egyes gyár, minden egyes falu egy-egy termelő kommuna, amelynek joga és kötelessége, hogy a maga módján alkalmazza az általános szovjet rendeleteket (a 'maga módján', nem olyan értelemben, hogy megszegheti őket, hanem hogy végrehajtásukban a legkülönbébb formákat alkalmazhatja), hogy a maga módján oldja meg a termelés nyilvántartásának és a termékek elosztásának problémáját.” (Uo. p. 177.)

A *hadikommunizmus* totális naturálgazdálkodási rendszerének irányítási mechanizmusa rövid időn belül megszüntette a termelés alapegységei közötti közvetlen horizontális kapcsolatokat, és a szigorú vertikális szervezeti irányítási hierarchia kiépülése, a sokat emlegetett és elemzett glavk-rendszer felszámolta vagy időleges passzivitásra, jobban mondva tehetetlenségre kényszerítette a helyi-területi gazdaságirányítás szinte valamennyi kialakulóban levő és lassanként a működésre érettség jeleit mutató elemét. Az OSZFSZK első alkotmányának 61. pontja ugyan még úgy fogalmazott, hogy „A Szovjethatalom területi, kormányzósági, kerületi és járási szervei ... tevékenységének tárgya ... az adott terület kulturális és gazdasági felemelkedéséhez szükséges minden intézkedés megtétele ...” (Kovács I. 1980. p. 238.) Az azonban már a centralizáció erősítésére utalt, hogy egyrészt a központi hatalom szervezeti rendszerét igen részletesen meghatározták, másrészt talán az is, hogy a termelésirányítás intézményrendszeréről (ami ekkorra még tiszta formában voltaképpen nem is alakult ki) az alaptörvényben nem esett szó.

A tapasztalatokban, szakemberekben és módszerekben szűkülő, a naturális tervmutatók teljesítésével megbirkózni nehezen tudó ipari központok működését az irányított egységek magas száma (egy iparigazgatóság átlagosan 60, térben egymástól igen távoli vállalatot fogott össze) is hátráltatta. Ezért fogtak hozzá a tervlembontás és az ellenőrzés középső – úgynevezett egyesülési vagy tröszt – szintjének a megszervezéséhez. 1920 elejére már 179 (1449 vállalatot tömörítő) tröszt működött. (Vö. *Venediktov, A. V.* 1957. p. 527.) A kétfokozatú vállalatirányítás az ágazati alapokon szerveződő trösztökön keresztül egyértelműen a központi befolyásolást erősítette. A területi elveket érvényesítő trösztösítés viszont már a horizontális kapcsolatok hiányából teendő lépések szükségszerűségének az elismerését engedi sejtetni.

Nem kétséges, hogy a merev vertikalizmus oldásában szerepe volt a helyi gazdaságirányító szervek fellépésének is. Korábban már említettem arról, hogy a forradalom legelején a területi gazdaságok irányító

szervei a kettős alárendeltségben működő népgazdasági tanácsok voltak. E szervtípust a glavkizmus idején sem számolták fel, de előbbi széleskörű jogosítványaitak visszavonták, s ennek következtében 1919 végére azok a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács helyi kisipart irányító végrehajtó szerveivé váltak. A gazdaság tényleges szervezői az ipari főbizottságok helyi apparátusai voltak. A helyi szovjetszervezetek a gazdaságilag elszigetelt vertikális egyesületek működésének hibáit egyre inkább nemcsak azért kezdték elősorolni, mert gazdasági alapjaik az új gazdaságirányítási rendszerben a minimális határig szűkültek, hanem azért is, mert mind jobban bizonyossá vált, hogy a centralizmus módszereivel — a termelési tényezők ingadozásai, a zilált közlekedési viszonyok stb. miatt — még a termelés szinten tartása sem megoldható.

Az 1920 tavaszán összeülő IX. pártkongresszus a gazdaságirányítás reformjának alapvető vonását abban fogalmazta meg, hogy a trösztök centralizmusát a *szocialista centralizmussal* kell felváltani. A kongresszus megvonta a vertikális központosítás eredményeinek és hibáinak a mérlegét, és az irányítás továbbfejlesztésének fő feladatát abban jelölte meg, hogy „... fenntartsuk és fejlesszük a vertikális centralizmust a főbizottságok vonalán, s ezt összehangoljuk a vállalatok horizontális egymás mellé rendelésével a gazdasági körzetek vonalán, ahol a különböző iparágak különböző gazdasági jelentőségű vállalatai ugyanazokból a helyi nyersanyagforrásokból, szállítóeszközökből és munkaerőforrásokból kénytelenek meríteni. A helyi gazdasági szervezetek nagyfokú önállóságának biztosításával egyidejűleg feltétlenül növelni kell a helyi lakosságnak az ipari termelés eredményeihez fűződő közvetlen gazdasági érdekelttségét.” (Az SzKP kongresszusainak... I. rész. p. 506.)

Ami a gazdaság területi irányításának főbb dimenzióit illeti, a kongresszus legjelentősebb eredménye tehát az volt, hogy felismerte az ágazati és a területi összefüggések dialektikus egységét a gazdaság irányításában, ezzel utat nyitott a területi munkamegosztásnak adekvát gazdasági intézményrendszer megteremtése előtt, egyértelműen állást foglalt a demokratikus centralizmus elvének érvényesítése mellett, és — ha közvetett módon is — rámutatott a gazdaság térbeli szerveződéséből adódó előnyök kiaknázására. A kongresszusi határozatok végrehajtása nyomán egyrészt tovább folytatódott a gazdaság irányítási szervezettrendszerének az átalakítása a lenini koncepció alapján, másrészt pedig átfogó kutató és feltáró munka indult meg az ország korszerű, tudományosan megalapozott gazdasági körzethálózatának a kidolgozására. Az új körzet-

rendszer megteremtését nemcsak a termelőerők területi elhelyezésének egységes gazdasági terve tette szükségessé, hanem a régi igazgatási területbeosztás megváltoztatásának a helyi államhatalmi szervezetek megszilárdítása szempontjából egyre sürgetőbb igénye is.

Viszonylag hamar világossá vált az is, hogy a helyi gazdaságirányítási szervek — kiforrott módszerek és felkészült szakmai apparátus híján — a decentralizált döntési jogosítványoknak csak egy szűk, elsősorban a termelés közvetlen, operatív irányítását biztosító körével tudnak élni. Mivel a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács sem volt képes a közvetlen alárendeltségében levő vállalatokat a központból hatékonyan irányítani, több kormányzóságra kiterjedő hatáskörrel rendelkező *területi iparirodákat* hoztak létre. A Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsnak ezek az új végrehajtó szervei egyfelől közvetlenül irányították az alárendeltségükbe tartozó vállalatokat, másfelől pedig összehangolták az adott terület valamennyi gazdasági egységének tevékenységét. Feladatuk volt a kormányzósági népgazdasági tanácsnak és a kormányzósági szovjetek gazdasági osztályai munkájának az irányítása is.

A gazdaságirányítás terén bekövetkezett változásokat az 1920 decemberében ülésező VIII. összoroszországi szovjetkongresszus foglalta egységes rendszerbe. A kongresszus az irányítás valamennyi szintjére fontos határozatokat fogadott el. Javasolta, hogy a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács elsődleges feladata az ipar átfogó tervszerű irányítása legyen, valamint indítványozta a *helyi népgazdasági tanácsok funkcióinak és jogkörének a kibővítését*. A helyi gazdaságirányítási szervekről hozott határozat a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács iparigazgatóságait és főbizottságait a kormányzósági népgazdasági tanácsok irányító, szabályozó és ellenőrző szerveivé alakította át. A kongresszus talán legjelentősebb állásfoglalásának azt a határozatot tekinthetjük, amelyik az egységes népgazdasági terv végrehajtását elősegítő *kormányzósági és járási koordinációs szervek, a gazdasági tanácskozások* (oroszul: *ékonomiczeszkoe szovescsanie, rövidítése ÉKOSZO*) megalakítását javasolta.

1921 legelején megalakultak a járási és a kormányzósági gazdasági tanácskozások, területi koordinációs szerveket pedig azokon a területeken hoztak létre, ahol a már meglévő szervezeti egységek képesek voltak az új funkciók ellátására. A Munka- és Honvédelmi Tanács különleges bizottságot alakított a területi gazdasági tanácskozások szabályzatának az elkészítésére. A bizottság javaslatát a Munka- és Honvédelmi Tanács el-

fogadta, és dokumentumot tett közzé „Ideiglenes rendelkezések a területi gazdasági szervekről” címmel.

E határozat a területi gazdasági tanácskozások feladatát abban jelölte meg, hogy azok kísérjék figyelemmel a felsőbb szervek gazdasági kérdésekben hozott döntéseinek a végrehajtását, állítsák össze területük gazdaságfejlesztési terveit, koordinálják az illetékességi területükön levő kormányzósági gazdasági tanácskozások munkáját, ellenőrizzék az egységes népgazdasági terv termelési programjainak a megvalósítását, és nem utolsósorban tevékenységükkel ösztönözzék és fejlesszék a helyi alkotó- és kezdeményezőkézség kibontakozását. A területi gazdasági tanácskozások a Munka- és Honvédelmi Tanács helyi szerveiként működtek, s elnöküket a Tanács nevezte ki.

A kezdeti szervezési munkálatoknak további lendületet adott az OK(b)P X. kongresszusa, amely történelmi jelentőségű határozatot fogadott el az új gazdasági politika, a NEP bevezetéséről.

Az új gazdaságpolitikában *Lenin a helyi gazdasági szervek eredeti tervben meghatározott funkcióinak a helyreállítására törekedett.* A NEP első eredményeit figyelembe véve állította össze a helyi gazdaságpolitika lényeges vonásait egységbe foglaló munkáját „A Munka- és Honvédelmi Tanács utasítása a helyi szovjetintézményekhez. Tervezet” címmel. A tervezet és a végleges utasítás központi gondolata az önálló területi kezdeményezések serkentése és azt elősegítő szervezetrendszer konzisztens működésének a megteremtése volt.

Mivel azonban a több kormányzóságra kiterjedő területi gazdasági tanácskozások egyszersmind a területi elven szervezett centralizációt testesítették meg, óvakodni kellett attól, hogy ezek ne váljanak a helyi kezdeményezések, a helyi gazdaságpolitika gátjává. Ezért tartotta szükségesnek az OK(b)P XI. összoroszországi konferenciája hangsúlyozni: „Ugyanakkor, amikor gazdasági és technikai szempontból célszerűnek tartjuk, hogy azonos típusú, vagy egymás részére szállító állami vállalatok kormányzósági, területi vagy országos méretekben egységes irányítás alatt egyesüljenek, harcolnunk kell az ellen, hogy ezen a címen újjászülessék a 'glavkizmus' elvetett rendszere. A Szovjetek VIII. kongresszusának határozata alapján a helyi szovjetek kezelésébe adott vállalatok és egyesületeik a kormányzósági végrehajtó bizottságok irányítása alatt maradnak, és csak megegyezés, vagy ennek hiányában az ÖKVB Elnökségének határozata alapján vehetők el és adhatók át országos vagy területi egyesüléseknek.” (Uo. p. 701.)

A különböző testületi vitákat követően 1922 augusztusában az ÖKVB és az MHT közös határozatot fogadott el a területi és a kormányzósági gazdasági tanácskozások jogosítványainak kibővítéséről. A tanácskozások gazdasági és tervezési befolyását a határozatnak az a pontja erősítette leginkább, amelyik az állami anyagi eszközök hatóságok közötti újraelosztását a területi gazdasági tanácskozások jogkörébe utalta, és meghatározta az önálló pénzügyi alapok megteremtésének és elosztásának jóval nagyobb önállóságot biztosító elveit.

A gazdasági tanácskozások működésében a demokratikus centralizmust a *kettős alárendeltség* biztosította, tudniillik azok tevékenységükről mind az illetékes szovjetek végrehajtó bizottságainak, mind pedig a Munka- és Honvédelmi Tanácsnak kötelesek voltak beszámolni. A centralizáció és a decentralizáció viszonyának értelmezése körüli ellentmondások azonban az új gazdaságirányítási rendszerre is rányomták a bélyegüket, nem is beszélve a társadalom hatalmi-strukturális viszonyainak a kialakítása körüli nézetkülönbségekből fakadó gondokról.

A kettős alárendeltséget ekkor még nem alkalmazták mechanikusan. „'Kettős' alárendeltségre ott van szükség — mutatott rá *Lenin* —, ahol a különbségek valóban meglevő elkerülhetetlenségével kell számolni. Más a földművelés Kaluga kormányzóságban és más Kazany kormányzóságban. Ugyanez vonatkozik az egész iparra. Ugyanez vonatkozik az egész közigazgatásra vagy *irányításra* (kiemelés tőlem — H. Gy.). Ha a helyi különbségeket nem vennénk figyelembe mindezekben a kérdésekben, a bürokratikus centralizmus stb. hibájába esnénk, gátolnánk a helyi funkcionáriusokat a helyi különbségek figyelembevételében, holott ez az ésszerű munka alapja.” (LÖM, 45. kötet. p. 198.) E rövid idézet azt is mutatja, hogy *Lenin* a területi különbségek differenciáló hatásait nemcsak az anyagi termelés megszervezésében, hanem az irányítási rendszer kialakításában is tekintetbe kívánta venni.

A gazdasági tanácskozások intézménye szervezésének elveit, működésének sajátosságait és struktúrájának alapvonásait tekintve képes volt, vagy viszonylag hamar képessé vált a központi és a helyi célkitűzések összeegyeztetésére, a *vertikális és a horizontális társadalmi-gazdasági folyamatok koordinálására, az ágazati és a területi érdekek egybehangolására*, s nem utolsósorban a pénzügyi és finanszírozási önállóság növelése útján a tervgazdálkodás fontos gazdaságirányítási láncszemévé vált. Az ágazati és a területi tervezés és szabályozás jól működő *koordinációs intézményrendszere* jött létre anélkül, hogy felszámolták és

gyökeresen átalakították volna a szocializmus kielégítően funkcionális gazdasági szervezetrendszerét, és engedményeket tettek volna a központi irányítás tervszerűséget biztosító funkcióinak a kárára. A gazdasági tanácskozások közvetlen gazdaságirányítási feladataikat hatékonyan csak a tömegek széles rétegeinek a bevonásával tudták megoldani. Nem véletlen tehát, hogy a gazdasági demokrácia lényeges mozgástereként is számon tartották őket. A gazdasági tanácskozások beszámolóí sok hasznos információt halmoztak fel a gazdaság területi működéséről. Ezek a dokumentumok ma is gazdag forrásanyagot jelentenek a korszak kutatói számára.

A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének 1922-es megalakulása után a gazdasági tanácskozások irányítására az Oroszországi Föderációban köztársasági gazdasági tanácskozást szerveztek, a többi szövetségi köztársaság koordinációs szerveit egy ideig továbbra is a Munka- és Honvédelmi Tanács fogta össze, majd sorra megszerveződtek a *köztársasági ÉKOSZO-k* is. Ezek a szervezeti intézkedések már némi centralizációs tendenciát sejtettek, amit az 1923-ban végrehajtott részleges átszervezések igazoltak is. Ekkor még csak a járási szintű gazdasági tanácskozások szűntek meg, 1924 második felében viszont már sor került a területi és a kormányzósági gazdasági tanácskozások többségének a felszámolására is. A két leghatékonyabban működő – és egyben a központi kormányzattól legtávolabb fekvő és sajátos hatalmi struktúrával rendelkező – gazdasági koordinációs szerv, a Szibériai Forradalmi Bizottság és a Távol-keleti Forradalmi Bizottság csak 1925-ben, illetve 1926-ban szűnt meg. Érdemes megemlíteni, hogy az Uralon-túli területek hajdani komplex gazdaságfejlesztési módszerei – mutatis mutandis – ma is hasznosíthatók a két nagy térség komplex fejlesztésében.

Melyek azok, a 20-as évek szovjet gazdaságának fejlődéséből és a hatalmi-politikai viszonyainak az alakulását kísérő vagy az azokból fakadó tényezők, amelyek a gazdaság ágazati-központi irányításának a pozícióit erősítették, s ezáltal nem is rövid időre megbontották a gazdaság működésének irányításában az ágazati és a területi szempontok érvényesülésének korábbi, tudatosan kiépített dialektikus egyensúlyát? Előre kell bocsátanom, hogy *Lenin* életében a centralizációs elemek működésének és tökéletesítése az általános gazdaságirányítás kiépítésének, megszilárdításának az egyik metszete volt csupán, a 30-as évek elejétől viszont évtizedeken keresztül a gazdaságirányítás fejlesztését szinte kizárólag a központi-ágazati irányításban foganatosítandó intézkedésekkel azonosították.

1. Nem kétséges, hogy a gazdaság központi irányításának mozgásterületét tágították az ország termelőeri területi elhelyezkedésének arányosítását szolgáló gazdaságpolitikai programok. A Szovjetunióknak a gazdaságfejlesztés stratégiáját úgy kellett megválasztania, hogy egyfelől lehetővé váljon a fejlett tőkés országokhoz viszonyított gazdasági lemaradás mértékének a csökkentése, másfelől pedig az egyes nemzetek és nemzetiségek gazdasági, politikai és társadalmi egyenjogúságának garntálását követően meginduljon az elmaradott területek gyors fejlesztése. A gazdaságpolitikának tehát az egész ország érdekében megvalósítandó *hatékony területi fejlődést és az egyes területek eltérő fejlettségbeni színvonalkülönbségeinek a kiegyenlítését* kellett egyidejűleg biztosítania.

2. A gazdaság területi irányításának a szabadságfokát fokozatosan egyre lejjebb szorították a *vállalati szervezetrendszerben bekövetkezett irányítási centralizációs tendenciák* is. Az új gazdaságpolitika egyik lényeges mozzanata a vállalati önelszámolás és önállóság megteremtése volt. Hamar világossá vált azonban, hogy az állami vállalatok nagy része — a vegyes gazdasági viszonyokból adódó éles piaci konkurrenciaharcban, kevésbé felkészült szakembergárdával — termelés-szervezési feladatait képtelen ellátni. Kívánatos volt tehát a vállalatirányítási funkciók koncentrálása, a vállalatok vagy vertikális vagy pedig horizontális úton szervezett egyesületekbe (trösztökbe) való tömörítése. A trösztök nagy hányada kezdetben a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács közvetlen irányítása alá tartozott, majd a szövetségi köztársaságok megalakuló népgazdasági tanácsainak a hatáskörébe került, de 72 hadiipari, exportorientált és stratégiai terméket előállító vagy stratégiailag fontos ipari és közlekedési tröszt a Szovjetunió Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsának a közvetlen irányítása alatt maradt. A helyiipari trösztök kettős alárendeltségben (köztársasági népgazdasági tanács és kormányzósági, területi gazdasági tanácskozás) működtek. Mondanom sem kell, hogy a trösztök irányítása a központi szervek differenciálódását követelte meg. Ez az átstrukturálódás különösen a Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsra volt jellemző, amelynek keretében össz-szövetségi szinten ágazati igazgatóságokra tagolódó Központi Állami Iparigazgatóság szerveződött. A területi szervek által irányított gazdasági objektumok és folyamatok körének a további szűkülését eredményezte az áruforgalom és a termékelosztás központi-lag kezdeményezett és erősen centralizált rendszerének, az iparági szindikátusoknak a megalakítása is. Mind az iparigazgatóságok, mind pedig a szindikátusok hamar kiépítették területi szervezeteiket, ezek azonban

– dekoncentrált jellegük folytán – szinte kizárólag az ágazati érdekek és a központi akarat érvényesítői voltak, a területi szervektől teljesen elszigetelten tevékenykedtek. Mindebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a koncentrált és centralizált vállalati struktúra létrejötte egyértelműen akadályozta a területi munkamegosztásból objektíve következő irányítási viszonyok érvényesülését.

3. A területi gazdaságirányító szervek működési körének a zsugorodásával párhuzamosan – s ezt a folyamatot meg is gyorsítva – épült ki a *népgazdasági tervezés hierarchikus intézményrendszere*. A népgazdasági terv összeállítása és teljesítése érdekében a területi gazdasági tanácskozások is megalakították tervbizottságaikat. Ezek tevékenysége lényegében területük távlati és éves gazdaságfejlesztési tervének az előkészítésére irányult, de ezen kívül jelentős tényfeltáró és koncepcionális munkát végeztek például az egyes térségek gazdasági körzetesítésében is. A területi tervbizottságok folyamatosan átvették a kormányzósági népgazdasági tanácsok alapvető tervezési funkcióit, és ez utóbbiak 1923-tól a kormányzósági szovjetek végrehajtó bizottságainak kommunális osztályaival egyesülve helyiipari osztályokká alakultak át.

Az ágazati irányításban bekövetkezett markáns változások – amelyek azután 1932-vel bezárólag legfelsőbb szintű jogszabályok is megerősítettek – félreérthetetlenül azt mutatták, hogy a gazdaságirányítás kizárólagos vezérével – szinte teljesen megfelelően *Lenin* eredeti koncepciójáról – az ágazati összefüggések posztulálása lett.

4. A gazdaság irányításának mind jobban központi-ágazati síkra való terelését – a gazdasági szervezetrendszer hol spontán fejlődésén, hol a gazdálkodási kényszermegoldások okozta fordulatain, hol a tudatos centralizáció hatásaira lejátszódó módosulásán kívül – elősegítették, sőt azt is követelték meg a *Lenin* halála utáni állami és politikai szervezeti változások, az *állami szervezet perfekcionalizálódásának a tendenciái*. Az teljesen egyértelmű, hogy a fiatal szövetséges állam a helyi-területi, nacionalista partikularizmus ellen csakis a fokozott centralizációval léphetett fel erőlesen. Az előbbi, objektív ok mögé azonban a szubjektív okok egész sorát – kezdve a nagyorosz hatalmi álláspont nem szűnő megnyilvánulásaitól, *Sztálin* túlcentralizáló gondolkodásán keresztül, a cárizmusba visszanyúló bürokrácia központosítási ideáljaiig – lehet felvonultatni. Az 1924–1936 közötti időszak alkotmányos alapelveiben bekövetkezett változások vizsgálata kapcsán *Bihari O.* világította meg a centralizált állami modell kialakulásának körülményeit. Többek között meg-

állapította, hogy „... sok államszervezeti kísérlet által létrehozott intézmény elhalt ... A közvetlen demokratikus intézmények a centralizáció egy adott fokán nem képesek valóságos működésre; a központi államgépezet csak a 'saját' apparátusának, tehát szilárd szervezetnek hatékonyságában bíz. Ez egyben az egyik – mondhatni politikai pszichológiai – oka annak, hogy az alkotmányos rend megszilárdítása során egy új államban ... a laza alkotmányi modell helyébe (itt még igen sok lehetőség volt a helyi államépítési kísérletekre, a lakosság egyes valóságos érdekcsoportjainak a beavatkozására) egyre inkább a perfekcionalizálódás felé hajtják az államszervezetet. Azaz igyekeznek az állami modell minden ágát központilag kiépíteni ... Ennek viszont az a következménye, hogy a szocialista állam fejlődésének egy adott történelmi szakaszában a helyi kezdeményezések szervezeti vonalon szinte lehetetlenné válnak.” (Bihari O. 1969. p. 84.)

2. Tércentrikus gazdaságirányítási mechanizmusok az ötvenes évek végén

A kelet-európai országok másik sajátos irányítási periódusában a centralizált ágazati szervezetrendszer erőteljes tércentrikus forma váltotta fel. A Szovjetunióban, az NDK-ban és Bulgáriában az átfogó területi gazdaságirányítási változásokra az általános gazdaságirányítási reform nyomán került sor.

Az 50-es évek végére nemcsak ezekben az országokban, hanem a gazdasági-politikai válságot átélő más szocialista államokban világossá vált, hogy az államosítások végrehajtása és a tervgazdálkodás alapjainak a megteremtése idején kialakított többlepcsős ágazati irányítási rendszerek a gazdaság fejlődésében a kedvezőtlen jelenségek egész sorozatát hívták életre. A negatív hatások egy része a döntési mechanizmus túlzott központosítottságából fakadt. Nem kevés szerepet játszott ebben a folyamatban az, hogy a központi irányítás struktúrája fokozatosan annyira differenciálódott, hogy a sokszintű ágazati irányítás az ágazatközi koordináció, a vállalatközi kooperáció hatékony fejlődését szinte lehetetlenné tette, a termékközpontú ágazati szervezetrendszer az ágazati sovinizmus és autarchia melegágyává vált. (Az ágazati irányítás túlzott tagoltságát például az illusztrálja, hogy az ipari minisztériumok száma az 50-es évek közepén még a kisebb gazdasági potenciálú országokban is tíz körül

mozgott, a nekik alárendelt iparigazgatóságok száma pedig elérte a több tucatot is.) De gondok forrása volt az is, hogy a helyi-területi igazgatási és irányító szervek – nemcsak a szoros kettős alárendeltségben tevékenykedő tanácsi szervezetet, hanem a területi pártszerveket is ide kell értenünk – és a központi irányítás közötti együttműködés a területi szinten kínálkozó koordinációs feladatok nagy száma miatt szinte irányíthatatlan volt. A korszak gazdaságpolitikai gyakorlata a horizontális együttműködést nem is igényelte, azt nem is tekintette alapvető gazdaságszervezési elvnek.

A hierarchikus ágazati irányítás mint termelési viszony és a termelőerők fejlettsége közötti ellentétek, ezeknek a területi fejlődésre gyakorolt negatív hatásai a legösszetettebben a *Szovjetunióban* jelentkeztek. Ebben az országban a szocialista gazdaságfejlesztés az 50-es évek közepére már szilárd alapokkal rendelkezett, lezajlott a termelőerők területi struktúráját jelentősen megváltoztató extenzív iparosítás. Itt mutatkozott meg először az a gazdasági szükségszerűség, hogy ha a megtermelt nemzeti jövedelem növekvő hányadát fordítják az életszínvonal emelésére, a lakossági infrastruktúra fejlesztésére, akkor a gazdaság teljesítőképességének a növelése az új létesítmények csökkenő ütemű bővülése mellett a már meglevő állóalapok fokozottabb kihasználásával érhető csak el. A gazdasági eredmények egyúttal arra is felhívták a figyelmet, hogy a bonyolult ágazati irányítás a gazdaság alapsejtjeinek a működését képtelen direkt eszközökkel racionálisan befolyásolni.

Az SZKP KB 1955 júliusi plénümán az állásfoglalások a gazdaság működésének alapvető hiányosságait abban jelölték meg, hogy a termelés-szervezés gazdaságilag célszerű formáinak, az iparvállalati kooperáció és specializáció fejlődését a rugalmatlan, párhuzamosságokkal terhelt ágazati iparirányítás gátolja. A plénümot követő gyors intézkedések hatókörét az is mutatja, hogy még ugyanabban az évben több össz-szövetségi minisztériumot felszámoltak, s a köztársasági és helyi-területi alárendeltségben működő vállalatok állományi létszáma az 1950. évi 33 %-ról 47 %-ra növekedett. (*Bisaev, M. M.* 1961. p. 28.)

A gazdaságirányítás gyökeres átalakításának szükségességét az SZKP KB 1957 februári plénuma fogalmazta meg. Az ipari és az építőipari szervezet korszerűsítéséről hozott határozat a többlépcsős iparirányítás lehetséges alternatívái közül a területi alapokon álló irányítási rendszer mellett kötelezte el magát. Az átszervezések elvi kiindulópontjának a plénüm az irányításnak a termeléshez való közelítését, a szövetségi és az

autonóm köztársaságok jogköreinek a bővítését, a helyi-területi tanácsai, párt- és szakszervezeti szervek gazdaságszervező szerepének a fokozását és a tömegek gazdaságirányításba történő fokozottabb bekapcsolását tekintette.

Az elképzelések végrehajtásának egyenes következménye, sőt bizonyos mértékig előfeltétele lett a területi-igazgatási rendszer új alapokra helyezése. A megreformált területi beosztásban a kulcsszerepet a *gazdasági-igazgatási körzetek* játszották. Létrehozásuk és lehatárolásuk alapmótvuma a gazdasági és igazgatási körzetesítés gyakorlati egységének a megteremtése volt. A korszak közgazdászai és gazdasági geográfusai az új közigazgatási terület egységek hatékony működésének a biztosítékát éppen ebben látták. A korábbi közigazgatási egységekkel szemben előnyüket számos indokkal igyekeztek alátámasztani. Mindenekelőtt vallották, hogy az új igazgatási körzetek gazdasági komplexumok, s habár méreteik a korábbi gazdasági körzeteknél jóval kisebbek, specializáltságuk markánsabban kirajzolódik. A magasabb specializáltsági színvonal pedig kedvezőbb feltételeket teremt az egyszerűbb irányítási formák kialakításához, s a kevésbé struktúrált egységekben kisebb az esélye a területi szovinizmus és autarchia kifejlődésének. A gazdasági-igazgatási körzetek mellett szóló másik érv a gazdasági folyamatok, valamint a területi állami és párt-szervek működési bázisának az ésszerűbb összehangoltsága volt. A politikai-állami hatalmi és a gazdasági szféra egybeesése pedig lényegesen tághatja a területi tervezés, s általában a területi irányítás hatókörét, és növelte befolyásolási lehetőségük mélységét, de fokozhatta a helyi kezdeményezőkézséget is.

A gazdaságirányítási rendszer térbeli alapjainak formális változásai mögött a területi szervezetrendszer ennél sokkal mélyebb módosulása húzódott meg. (Az új gazdasági-igazgatási körzetek kezdetben a korábbi területi-határterületi közigazgatási egységek határait követték. Először 92 körzet kialakítását tervezték, számuk ténylegesen 105 lett, majd rövid idő múlva 47-re csökkent.) A kiterjedt államigazgatási reform szervezeti letéteményesei a gazdasági-igazgatási körzetekben megalakított *népgazdasági tanácsok* lettek. Ezek a köztársasági minisztertanácsnak alárendelt szervek voltak. A jogköreiket körvonalazó 1957. évi törvény külön hangsúlyozta, hogy a népgazdasági tanácsok köztársasági szervek, s a Szovjetunió Minisztertanácsa csakis a köztársasági minisztertanácsokon keresztül irányítja őket. A népgazdasági tanácsok irányítása tehát nem a hagyományos kettős alárendeltség elvét követte. A területi tanácsokhoz fűződő

viszonyukat az jellemezte, hogy egyrészt beszámolási kötelezettséggel tartoztak a tanács végrehajtó bizottságának az alárendeltségükben működő vállalatok tevékenységéről, másrészt komplex gazdaságfejlesztési kérdésekben szoros koordinációt voltak kötelesek a tanácsokkal folytatni. (Szervezési alapelvüket tekintve a népgazdasági tanácsok tehát lényegesen különböztek a 20-as évek hasonló típusú intézményeitől. Az októberi forradalom után kialakított területi gazdasági szervek nagy része ugyanis kettős alárendeltségben működött, mint a területi szovjet önálló szervezeti egysége a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács irányítása alatt is állt.)

A népgazdasági tanácsokat a törvény területi irányító és szakigazgatási szervekként kezelte. Felépítésük kifejezetten ágazati elveket követett. Ezeken az ágazati szerveken (főigazgatóságokon, igazgatóságokon) keresztül a népgazdasági tanács közvetlenül irányította a hozzá tartozó vállalatokat. Az ágazati igazgatóságok irányítási jogosítványai a vállalati működés teljes körét átfogták. Felelősek voltak a termelés anyagi-műszaki ellátásáért, az interregionális és a körzeten belüli kooperációs kapcsolatok fejlesztéséért, kezükben tartották az iparvállalati tervezés és szervezés szinte legapróbb részleteit is. Feladatuk volt a vállalati szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyása, a termelőüzemek vezetőinek a kinevezése. Nem volt véletlen tehát, hogy az e szervezeti konstrukciót bírálók a szervezeti rendszer fő hiányosságait abban látták, hogy a „vállalat – népgazdasági tanács” kétfokozatú irányítási lánc ténylegesen háromlépcsős maradt.

A területi gazdaságirányításban kialakított munkamegosztás másik szervezeti vonalát a *tanácsszervezet* jelenítette meg. Míg a népgazdasági tanácsok felügyelete alá tartoztak az ipari és az építőipari szervezetek, a mezőgazdaságért és a nem termelő szféráért a helyi tanácsszervek voltak felelősek. Az államigazgatási jogkörök fokozatos decentralizációja folytán a reform kezdetén a tanácsok gazdaságirányítási önállósága megerősödött, ám a 60-as évek elején kezdték kivonni a hatáskörükből és a gazdasági szervezeteknek adták át a helyiipari vállalatokat. A gazdasági szférához fűződő irányítási viszonyuk alapján az eddig egységes államhatalmi szerveket két típusra, ipari és mezőgazdasági tanácsokra osztották, és a termelési funkciók alapján szervezték át a politikai intézményrendszer is. A mezőgazdasági járásokban pedig a járási pártbizottságok helyett közigazgatási és pártfeladatokat egyaránt ellátó kolhoz-szovhoz termelési igazgatóságok létesültek.

A népgazdasági tanácsok számát 1962-ben 47-re csökkentették, a háromfokozatú (gazdasági körzet – gazdasági-igazgatási körzet – járás) tervezési rendszert négyfokozatú váltotta fel. A felső szintet a 16 gazdasági nagykörzet jelentette, a második szintet az immár megnövekedett népgazdasági tanácskörzetek alkották, a következő fokozatba a 137 autonóm köztársaság, határterület és terület tartozott, a negyedik szinten pedig a 2724 járás helyezkedett el.

A szovjet gazdaságirányítás e korszakának eredményeit összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy a területi elemek egyértelműen háttérbe szorították az ágazati irányítást, a felső döntési szinteket ezáltal megfosztották a koncepcióalkotás és a végrehajtás egységes irányításának a lehetőségeitől. Nyilvánvaló, hogy így nem juthattak érvényre a szakágazatok által képviselt, az egész országra kiterjedő ágazati optimumok szempontjai a fejlesztésben. Számottevően csökkent az egyes területek között a költségvetés beruházási eszközeinek a mozgása. Az iparfejlesztésben a területi érdekek léptek előtérbe: az ipari beruházások kétharmadát a népgazdasági tanácsok kezdeményezték és finanszírozták, s nem volt egységes iparfejlesztési koncepció, de még ágazati fejlesztési koncepció sem.

Nem volt véletlen, hogy ebben a helyzetben a népgazdasági tanácsok területük iparának sokoldalú fejlesztésére törekedtek, háttérbe szorult a specializáció, az egyes területek között a gazdasági kapcsolatok meglazultak. Sikerült ugyan felszámolni az iparvállalatok túlzott központi irányítását, egy gazdasági körzeten belül a főhatósági alárendeltségből adódó vállalati elszigetelődést, formálisan megnövekedtek ugyan a helyi szervek jogosítványai, az átszervezések azonban nem hozhattak érezhetően kedvező eredményeket a termelésben, mert csupán az irányítás szervezeti átalakítására került sor, a vállalatok igazgatásában továbbra is a termelés adminisztratív szabályozásának a módszerei domináltak.

A szervezeti struktúrával összefüggésbe hozható irányítási gondokat nem mérsékeltek, sőt bizonyos mértékig még fokozták is a közigazgatás, a gazdasági igazgatás és a tervezés területi egységeinek a lehatárolása körüli ellentétek és viták. A társadalmi-gazdasági folyamatok térbeliségével foglalkozó tudományágazatok képviselői több esetben is meggyőzően bizonyították, hogy a területi alapegységek – a reform elveivel ellentétben – nem gazdasági körzetek. A gazdasági-igazgatási körzetszisztéma első változata a hosszú távú tervezés számára volt kedvezőtlen, a második variáció viszont a körzetekben létrejött bonyolult irányítási

ugyancsak középírányító szerveket hoztak létre, ezek többsége azonban nem ágazati, hanem kifejezetten területi alapokon működött.

Bulgária, az NDK és a Szovjetunió gazdasági reformkísérletei az 50–60-as évek fordulóján a lépcsőzetes irányítási hierarchia átalakítását vették célba, s ezt a feladatot a területi munkamegosztás törvényszerűségeinek a gazdasági szervezetrendszerben való érvényesítésével kívánták elérni. Az egyes országok rövidebb-hosszabb idő alatt kipróbált modelljei nem kevés gazdaságilag racionális mozzanatot tartalmaztak. A reformok tapasztalatai azonban azt is igazolták, hogy az a megoldás, amelyik nem az ágazati és a területi irányítás összehangolt fejlesztésén, s nem tudatos politikai területi decentralizáción nyugszik, hanem lényegében a korábbi, többségében operatív ágazati irányítási jogosítványokat a területi egységekhez differenciálatlanul delegálja, a gazdasági növekedés szempontjából nem előnyös. A szocialista gazdaság működésében alkalmazott szervezeti formák és módszerek azért nem vezettek a várt eredményhez, mert jó részük tudományos megalapozottsága — a társadalomtudományok akkori állapota miatt is — hiányos volt, a gazdaságirányítás egyes elemei közötti konzisztencia tudatosan nem befolyásolt tendenciák hatására nem jöhetett létre. E próbálkozások ugyanakkor a gyakorlatban is ellenőrzés alá vették a legkülönbélebb területi szerveződési formák elméleti alaptételeit, és gazdagították a gazdaság térbeli működéséről meglévő teoretikus és módszertani ismereteket.

V. A MAGYAR GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS KRITIKUS TÉRBELI PONTJAI

1. A termelőerők működésének integrálása

Az 1968. évi gazdaságirányítási reform a tervlebontás megszüntetésével megnyitotta a lehetőséget a hierarchikus, naturális elven alapuló ágazati vállalatirányítás felé. A tapasztalatok azonban azt bizonyítják, hogy a hierarchikus ágazati irányítás tompítja és lassítja az áruviszonyoknak és a piaci versenynek az indirekt gazdaságirányítási rendszer, illetve a termelőerők fejlettségi foka által megkövetelt mértékű kibontakoztatását. A hierarchikus ágazati irányítás a vertikális integráció alapvető akadálya. Ez az irányítási forma mellőzi a dinamikusan fejlődni képes kis- és középvállalatokat, szövetkezeteket, figyelmét a nagy ágazati szervezetekre fordítja, akadályozza a fejlesztési eszközök ágazat- és szektorközi áramlását, gátolja az ágazati kooperációt és a területközi gazdasági kapcsolatokat.

A gazdaságirányítás reformja új politikai és gazdasági feltételeket teremtett a helyi államszervezet, a tanácsok, a települések és a regionális szervezetek számára is. Az állami szervezetek elkülönült egységei és a gazdálkodó szervezetek döntési szabadsága szélesebb lett. E szerteágazó politikai-gazdasági folyamatban — többek között — ártértékelődött a tanácsai szervek államszervezeten belüli helye és szerepe. Előtérbe került a helyi és a területi tanácsai testületek érdekképviseleti szerepe, gazdálkodói minősége.

A reformfolyamatok éreztették hatásukat a termelőerők már kialakult területi struktúrájának a működésében is. A termelőerők direkt tervgazdálkodásban megvalósított területi decentralizálásának egyre több negatív vonása került felszínre.

Az *ipar területi dekoncentrációját* az 50-es évek végétől az általános gazdaság- és területfejlesztési célkitűzések (a gazdaságfejlesztésben elkö-

vetett hibák kijavítása, a kiugró területi életszínvonal-különbségek mérseklése) a gazdaságpolitika egyik kulcskérdésévé tették. Csakhogy amikor a 60-as évtizedben az extenzív iparfejlesztés az ország elmaradott térségeiben jelentős ütemet produkált, a széttelepülést (amely elsősorban a budapesti ipar egy részének vidékre helyezését jelentette) szinte kizárólag a szabad munkaerőlehetőségek mozgatták. Nem kevés gond forrása volt, hogy hosszú ideig a telephelyválasztást koordináló központi „intézmény” híján (az Országos Telephelyforgalmi Központot csak 1972-ben állították fel) a telepítések számára optimális térségek megválasztása fokozta az ágazatok közötti érdekellentéteket. Az iparfejlesztések gazdasági hatékonyságát gyengítette a területi szerveknek az a sokszor tapasztalt törekvése, amely az ipari létesítményeknek pusztán az életkörülményekre (foglalkoztatottságra) gyakorolt hatásait részesítette előnyben, s figyelmen kívül hagyta azt, hogy az új telepítés képes-e szűkebb gazdasági környezetébe integrálódni. Így a telephelyválasztást megelőző gazdaságossági mérlegelésben nem kaptak megfelelő hangsúlyt például a kooperációs lehetőségek, az infrastrukturális háttér, a szállítási távolságok. (A területi integráció előnyeinek érvényesítésére a gazdasági szabályozórendszer nem is ösztönzött, sőt még ma is csak nagy ritkán lehet ilyen gazdasági emelőkkel szabályozásunkban találkozni.)

Fő vonalaiban a deindusztrializálás fontos eredményekhez vezetett a magyar gazdaságban. E folyamat pozitív hatást gyakorolt a térségek általános gazdasági fejlődésére, elősegítette a munkaerőnek a társadalmi termelés hatékonyabb ágazataiba való átcsoportosítását, hozzájárult a teljes foglalkoztatáshoz. Mint politikai célkitűzés, megkönnyítette a társadalmi mobilitást, szolgálta a jövedelmek területi kiegyenlítődését, közrejátszott a településhálózat fejlődésében, a kis- és középvárosok gazdasági potenciáljának a növekedésében. Ugyanakkor nem sikerült érvényesíteni az erőforrások hatékony kihasználásában rejlő potenciális lehetőségeket. S mivel — különösen a gazdaságirányítási reform után — a vidéki iparfejlesztés jelentős részben a szervezetenként koncentrált vállalati szféra döntési körén belül maradt, az új telephelyek nagy hányadának csupán a vertikális munkamegosztás juttatott feladatokat. Működésük szinte legapróbb részleteit is a térben távoli központ szabályozta. A gazdaságnak ebben a mikrorendszerében a tervutasítás élt tovább. A gazdasági decentralizáció körébe sorolhatók azok az utóbbi évtizedben hozott intézkedések, amelyek nyomán a vidéki gyáregységek önálló jogi személlyé váltak. A tapasztalatok azt igazolják, hogy a horizontális mun-

kamegosztásba való jobb beépülésük gazdasági hatékonyságukat pozitív irányba befolyásolja.

A gazdasági fellendülés, a 60-as években a gazdaság és a társadalom több szférájára kiterjedő decentralizációs folyamatok hatásai a *tanácsszervezet* működésére is nagy hatást gyakoroltak. Az új gazdaságirányítási rendszer bevezetése előtti fél évtizedben a szervezet működésének jellege változott meg alaposan, a hagyományos szervezeti kereteket fokozatosan a nagyobb önállóság felé mutató funkciókkal bővítették. E rövid időszakban átalakult a tanácsi tervezés és gazdálkodás rendszere. Az intézkedések nagy része azt a célt szolgálta, hogy a megyei szerveket felkészítsék arra, hogy majdan területük önálló gazdáivá, tényleges önkormányzati szervekké váljanak.

A megye hármass gazdasági feladatkörének – amely a központi célkitűzések megvalósítását, a tanácsi gazdálkodás irányítását és a terület egészére vonatkozó tervekészítési és koordinációs tevékenységét foglalja magában – a tisztázását követően a megyei önállóság gazdasági alapjairól kellett döntenie. A korábbi központi finanszírozású költségvetési mechanizmust kellett a gazdaságirányítási rendszernek adekvát módon megváltoztatni. Mivel a reform a gazdaságban sem tűzte ki célul a teljeskörű önfinanszírozás bevezetését, megalapozatlanok voltak azok a törekvések, amelyek a társadalmi élet minden területén az önálló gazdasági finanszírozást sürgették. A költségvetési önállóság ilyen szélsőséges megközelítése azonban nem volt megalapozott az akkori gazdasági körülmények között, de elhamarkodott lépés lenne jelenlegi gazdasági fejlettségünk színvonalán is. Elsősorban azért, mert a szociális államnak lényeges funkciója a nem termelő infrastruktúra kiépítésének és fejlesztésének központi támogatása. A területi feladatoknak ez a része csak akkor lenne helyi eszközökkel megvalósítható, ha lemondanánk a területfejlesztés egyik fő célkitűzéséről, az egyes térségek fejlettségi színvonalára közötti különbségek mérséklésének igényéről. (A reformot követő rövid átmeneti időszak e téren megmutatkozó bizonytalanságai például azt eredményezték, hogy a fejlettebb megyék elsősorban szolgáltatási beruházásokra fordították a rendelkezésükre álló eszközöket, a kevésbé fejlettek pedig szinte kizárólag a munkalehetőségek bővítésére költötték pénzeiket.)

A tanácsi szervezetben folyó decentralizálási törekvéseket az 1971. évi tanácstörvény összegezte. E törvény jelentősége nemcsak abban áll, hogy a helyi és a területi tanácsok helyét, szerepét az állami szervezetben

az addigiaktól eltérően határozta meg, hanem abban is, hogy szervezeti és átfogó hatásköri módosulásokat idézett elő. (Ld. erről pl. *Bihari O.* 1983., *Lőrincz L.* 1983., *Raft M.* 1982., *Verebélyi I.* 1983.)

A gazdaság területi struktúrájában, a gazdaságirányítás szervezetrendszerében, a vállalati struktúrákban és a településhálózatban végbe ment átalakulások azonban véleményem szerint csak kis mértékben hatottak a gazdaság területi folyamatainak a szervezésére és koordinálására. A 70-es években a termelőerők dinamikus fejlődését, területi dekoncentrációját-decentralizálását nem követte megfelelő ütemben a gazdaságirányítás területi elemeinek komplex fejlesztése. A változtatások döntő része az egyes szervezettípusok belső mechanizmusainak a tökéletesítésére irányult. Az érdeklődésen kívül rekedtek az irányításnak azok a mozzanatai, amelyek a különböző típusú területi szervek működésének a területi gazdasági fejlődésre hatást gyakorló közös elemeit segítették volna integrálódni. Az egy területi egység keretei között funkcionáló szervezetfajták közötti kölcsönhatások jellegének, működésük lényegének nem kellő tisztázottsága is közrejátszhatott abban, hogy ma – több szocialista országtól eltérően – a magyar gazdaságpolitika a területi gazdaságirányítás kategóriáját nem alkalmazza. Az irányítás e vetületét az objektív szükségleteknél szűkebb tevékenységi körre, a népképviselői-önkormányzati szervezetrendszerre és a tanácsok közigazgatási apparátusára, azaz kifejezetten csak igazgatási jellegű feladatok ellátására korlátozza.

Bár a magyar gazdaság elmúlt negyed századának a fejlődésében a decentralizáció trendje összességében megrajzolható, a pozitív eredmények mögött az egyes komponenseket jellemző decentralizációs irányzatok ütemének és intenzitásának nem kis különbségei húzódnak meg. A gazdasági, a földrajzi és az igazgatási decentralizáció kevésbé összehangolt, egymástól lényegében függetlenül kezelt céljai a gazdaság működésében feltételezhetően nem elhanyagolható mennyiségű „elmaradt haszonhoz” vezettek.

Az egyes decentralizációs pályák mozgásában megmutatkozó ütemkülönbségek és jelentős fáziseltolódások a fejlődést hátráltató tényezőkké váltak. Értelemszerű, hogy a gazdasági alapok, a termelőerők területi fejlődésének, dekoncentrációjának a menete és a felépítményi elemek decentralizációja között ok-okozati összefüggések érvényesülnek. Tehát az utóbbi folyamat kibontakozására időben később kerül sor. A gazdasági folyamatok decentralizálásának térbeli hatásai, a termelőerők integrálásának gazdasági következményei csakis olyan területi egységben tár-

hatók fel, amely a korábban említett szervezeti köröket teljességgel tartalmazza. E kritériumoknak hazánkban a területi-közigazgatási egységek, a megyék felelnek meg elsősorban. Ám érvényesnek kell tartanunk e feltételt a sokat vitatott, nem intézményesült területi képződmény, a nagy régió vagy gazdasági körzet esetében is. A régiókat tekintve meghatározott körű feladatok adódnak, hiszen szervezett központjuk nem lévén, a gazdasági folyamatok befolyásolási lehetőségei a döntési centrummal rendelkező előbbi területi egységekhez képest szinte kizártak mai gyakorlatunkban. A gazdasági körzetek körül időről-időre feléledő viták és megfogalmazott kételyek sugallják a kérdést: vajon a megyék közötti gazdasági együttműködések akadályai abban keresendő-e, hogy a horizontális munkamegosztás iménti keretei objektíve nem is léteznek, hogy a gazdasági körzet és annak — némely esetben talán félre is értett — kritériumai hazai körülményeink között fikciók, avagy szabályozórendszerünkben nyomára lelünk-e azoknak az elemeknek, amelyek e — véleményem szerint objektív — területi képződmények integrációs fokát magasabb szintre segíthették volna emelni:

E probléma persze sokkal összetettebb annál, semhogy a gazdasági körzetek elutasításában vagy igenlésében kezelhető lenne. Nem szólva most arról, hogy milyen gazdasági előnyöket eredményezne, ha a mezőteréseken belül a termelés és az elosztás szféráiban közgazdaságilag megalapozott együttműködési programok állnának rendelkezésünkre, csak néhány olyan kérdésről teszek említést a továbbiakban, amelyek a területi decentralizáció formális tágulása mögött nem elhanyagolható és a területi irányítás továbbfejlesztése szempontjából behatóbb tudományos vizsgálódásokat igénylő jelenségekként húzódnak meg.

Az első lényegesnek tartott kérdéskör a területi szervezetrendszer kulcspozícióban lévő eleméhez, a *tanácsszervezethez* kapcsolódik. Közismert, hogy a tanácsrendszer megalakulásától a tanácsok közvetlen gazdaságirányítási tevékenysége a tervezésre, az intézményirányításra és -fenntartásra, a saját vállalatok felügyeletére, a terület- és településfejlesztés irányítására, valamint területük gazdasági folyamatainak a koordinációjára terjedt ki. Nem kell különösebben bemutatni azt sem, hogy a gazdaságirányítási rendszer bevezetéséig határozott fejlődés volt tapasztalható a gazdálkodási funkciók gyakorlásában, s tudjuk azt is, hogy az erre szolgáló pénzügyi szabályozás és tervezési rendszer fokozatosan differenciálódott. A szabályozás szempontjából értelemszerűen a tanácsi irányítás két területe, a helyi ipar és szolgáltatások, valamint a me-

zőgazdasági termelés volt a legrendezettebb. A gazdaságirányítás másik elemében — a tervezésben — a centralizált jegyek domináltak. A gazdaságirányítás e két komponensében megmutatkozó elvi és metodikai különbségek kedvezőtlen hatást gyakoroltak mind a település-, mind a területfejlesztésben az önálló lehetőségek kihasználására és a sajátos kezdeményezések kibontakoztatására.

A tanácsi gazdaságirányítás fő vonalaiban pozitív változásai ellenére az új tanácstörvény megjelenésekor elméletileg nem volt tisztázott a tanácsi és a nem tanácsi szervek viszonya, a tanácsi koordináció elvi határai, tartalma és megvalósításának eszközzrendszere. Az elmúlt évtized tudományos kutatásai, elsősorban az államigazgatási vizsgálatok nem kevés eredményre vezettek a területi koordinációs mechanizmus elméleti és módszertani megalapozásában. Nem kétséges, hogy ezek az útmutatások nagy segítséget nyújtottak például a kisebb tájegységek, településegységek igazgatási és ellátási rendszereinek összehangolt fejlesztéséhez.

Az ebbe az irányba ható munkálkodások azért is nyilvánvalóak, mert értelemszerűen a tanácstörvényben deklarált új hatáskörök gyakorlásához kellett hatékony formák, eszközök és módszerek. Az viszont már kevésbé érthető, hogy például a megyék közötti gazdasági kapcsolatok fejlesztésének a tudományos vizsgálata az érdeklődésen kívül rekedt. Az interregionális együttműködések tárgykörébe eső munkák áttanulmányozása után az lehet az érzésünk, mintha a kölcsönös összefogás kínálta területek széles skálája állna rendelkezésünkre, s ezek kihasználására csupán jóakarát vagy általánosabban szólva szubjektív tényezők kérdése lenne. Márpedig álláspontom szerint a *területi integrációt a gazdaságon belüli racionális megfontolások és a gazdaságon belüli és kívüli sokrétű érdekviszonyok befolyásolják elsősorban.*

A megyei tanácsok szélesebb értelemben vett gazdasági tevékenységében azonban nem tükröződik a területi integráció fokozásának igénye. Közvetett módon ezt a megállapítást a megyei tanácsok tervgazdasági bizottságai két tervidőszakban nyomon követett napirendi pontjainak tematikus megoszlásával tudom bizonyítani. A 8. táblázat adatai arra figyelmeztetnek, hogy — feladataik, funkcióik ellenére — e bizottságok szinte kizárólag a tanácsi gazdaság és a tanácsi tervezés, fejlesztés kérdéseit tűzik napirendre. Jelentéktelen a termelőerők nagyobbik hányadát átfogó nem tanácsi gazdaság fejlődési problémáinak vizsgálatát (az özszes napirendi pont 1 %-a) és a regionális jellegű témakörök megvitatását (ugyancsak 1 %) célul kitűző napirendek száma.

8. táblázat

A déldunántúli megyei tanácsok tervezési bizottságainak napirendjei
(1975–1984)

Téma	Baranya megye		Somogy megye		Tolna megye		Zala megye		Déldunántúl	
	V. ötéves terv	VI. ötéves terv	V. ötéves terv	VI. ötéves terv	V. ötéves terv	VI. ötéves terv	V. ötéves terv	VI. ötéves terv	A két tervidő- szak össze- szesen	%
Regionális fejlesztés	1	—	2	—	1	—	1	—	5	1
Komplex megyei fejlesztés	8	10	7	1	3	6	10	3	48	11
Település- és település- hálózat-fejlesztés	6	6	2	2	5	4	10	5	40	9
Kistérségi komplex fejlesztés	1	2	1	4	2	—	—	—	10	2
Tanácsai költségvetés	4	6	14	9	11	5	13	6	68	16
Tanácsai gazdaság	18	6	5	2	12	5	18	11	77	18
Nem tanácsai gazdaság	—	—	—	—	2	—	1	1	4	1
Ágazati fejlesztés	15	11	14	7	14	6	14	7	88	20
Egyéb	12	11	16	13	11	10	18	5	96	22
Összesen	65	52	61	38	61	36	85	38	436	100

A területi decentralizáció kibontakozását kísérő másik fontos irányítási problémának a *makrogazdasági és a területi érdekek ütköztetése és egyensúlyban tartását* kell tekintenünk. Ma már nem vitatjuk azt, hogy területi szinten is folyik a népgazdasági feladatok végrehajtása. Sőt ma már egyre többen vannak, akik az országos célkitűzések hatékony megvalósulásának nélkülözhetetlen előfeltételeként a konzisztens megyei politika szükségességére utalnak. A közmegegyezésére felé megtett fontos lépésnek kell tekinteni azt a már egyre inkább terjedő nézetet is, hogy a területi érdekektől megkülönböztetendők a települések sajátos fejlesztési érdekei.

Tekintsünk most el annak vizsgálatától, mennyire funkcionális vagy diszfunkcionális a közigazgatási szervezetnek mint érdekérvényesítési rendszernek a működése. Abból a feltételből indulunk ki – s ezt ugyancsak *Bihari O.* kutatásai igazolták –, hogy az említett okok miatt szükség van a decentralizációs és a dekoncentrációs jogkörök szembeállítására és kiegyenlítésére. A tanács törvény – mint tudjuk – a megyei tanácsokat megfelelő jogkörökkel ruházta fel e funkciók gyakorlására. Mivel a területi érdekegyeztetési mechanizmusok egy lényeges köre – a területen belüli munkamegosztásból adódó elosztási jellegű folyamatok szinte teljes skálája tartozik ide – a megyei tanácsokhoz kötődik, nem véletlen, hogy ezek a szervek váltak az utóbbi egy évtizedben a közigazgatási decentralizáció legdöntőbb láncszemévé. Nem szabad azonban megfedkezni arról, hogy miközben a központi irányítás által e szintnek juttatott hatáskörök a decentralizációs tendenciákat erősítették, addig a megyei operatív irányítási jogosítványok egy részét – objektív adottságok híján és szubjektív okok miatt – nem delegálták a legalsóbb szintekhez. Nemcsak magyarországi sajátosság, hanem a többi szocialista országban is megfigyelhető jelenség, hogy a területi decentralizáció első „hullámát” a területi-közigazgatási egységek fogadták, a helyi szintek autonómiájának bővülése a hatósági ügyintézésre korlátozódott, a jövedelmek újraelosztásában a megyék kifejezetten a területi centralizmust testesítették meg.

Hasonló tőről fakad az a problémakör is, hogy milyen módon és eszközökkel lehet a központi és a területi érdekszférák optimális összehangolását biztosítani. A regionális és a helyi viszonyok részben történeti oknál fogva, részben pedig a máig is ható fejlődési különbségekből adódóan a társadalomépítés mai szakaszában is olyan területi vagy helyi létfeltételeket és hozzájuk kapcsolódó érdekeket alakítanak ki, ame-

lyek különbözhetnek más helyi érdekektől, eltérhetnek a regionális érdekektől és konfliktusba kerülhetnek az országos érdekekkel is. Kérdés, hogy a helyi politikai érdekek kifejeződése milyen csatornákon és hogyan bonyolódik, mennyire képes ezeket a tanácsai szervezet képviselni és közvetíteni, milyen hatékonysággal tud az országos közigazgatási rendszerben a helyi érdekeknek is megfelelően igazgatni. A gazdaságirányítási reform azt is célozta, hogy kiszabadítsa a helyi-területi szerveket az ágazati hierarchiából, az együttműködés és a részvétel különféle formáit honosítsák meg a hatalmi megoldások mellett. A gazdasági fejlődés adottságaiban bekövetkezett változások azonban csak részben adnak magyarázatot arra, hogy oly kevés eredményt könyvelhetünk el a területi források mozgósításában, a helyi-területi érdekek integrálásában. Az okok egy része minden bizonnyal a gazdaságirányítás korábbi ágazati intézményrendszerének a fennmaradásával hozható összefüggésbe. Az egyes minisztériumok a jelenlegi tervezési rendszerben is konkrét ágazati célokat határoznak meg, s ezek megvalósításához igyekeznek önálló intézményrendszert is létrehozni. Nem egyszer konfliktusok forrása, hogy az ágazatok saját elkülönült érdekeiket megyei keretek között ütköztetik, s elképzeléseiket a legkülönbébb eszközökkel (ágazati célalapok felajánlása stb.) igyekeznek megvalósítani.

Az okok másik hányada jobbra jogi-ideológiai jellegű. Közismert, hogy a szocialista országok közül Magyarország az egyetlen, amelyik a szocializmus építését nem kötötte össze gyökeres közigazgatási reformmal. Az elkülönült területi érdekek integrálásának elősegítésére ugyan létrehozták a több megyéből álló tervezési-gazdasági körzeteket, s nem volt véletlen az sem, hogy a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VI. törvény kimondta, hogy területi egyeztetést kell végezni. Ennek módszereit azonban — elsősorban talán politikai óvatosságból, mert hiszen ezekben a lépésekben többen a regionalizálás közigazgatási konzekvenciáinak az előszelét vélték felfedezni — nem dolgozták ki, decentralizált formái azóta sem alakultak ki. Nem sok eredményt sikerült elérni az egy körzetet alkotó megyék együttműködésében, gazdasági kooperációs kapcsolatainak továbbfejlesztésében. Jól példázzák ezt az állapotot a dél-dunántúli tervezési-gazdasági körzet — később részletesen elemezendő — adatait is. E körzetben szinte valamennyi ipari ágazat — akár beszállításait, akár kibocsátásait is nézzük — a körzeten kívül építette ki gazdasági kapcsolatait. Az ilyen — s az ehhez hasonló — tendenciákat elemezve joggal juthatott *Bihari O.* arra a következtetésre, hogy: „A köz-

ponti szervezet egy meghatározott országos politikai-jogi érdek védelmében támogatója lehet területi csoportérdekekkel szemben a helyi szervek akarata érvényesülésének. (Bihari O. 1980. p. 352.)

2. A területi gazdasági kapcsolatok természete és szervezeti feltételei

A közeljövőben minden valószínűség szerint elsősorban a jelenlegi területi-közigazgatási egységeket kell mindenfajta koncepció megvalósításának reális kiindulási alapjául tekintenünk. A komplex társadalmi-gazdasági egységnek (a fogalom kolosovszkiji értelmében) ugyan semmiképpen sem tekinthető területi-közigazgatási egységek, a *megyék* gazdasági fejlesztésében, vagyis területfejlesztési és gazdaságpolitikánk egyik nem túlzottan erős láncszemében, a megyei politikában a tartalmi és módszertani kérdések közül az egyik „legmellőzöttebb és legelhanyagoltabb” a *területközi kapcsolatok* alakítása.

Feltevésemből az is következik, hogy a gazdasági folyamatok közigazgatási határoktól független hatásait veszem számításba. A megyét bonyolult struktúrájú, dinamikus, kvázi-komplex, nyílt gazdasági rendszernek tekintem. Egy megye gazdaságának mint sokfunkciójú képződménynek a működésében – különösen, ha az sem nem komplex, sem nem specializált – a külső és a belső technológiai, termelési, gazdasági, népességi, információs és szervezeti kapcsolatok egész sorozata vesz részt. E kapcsolatok kialakulásának alapját a termelőerők fejlesztésének különböző adottságai, a területi munkamegosztás állapota, a termelés és irányítás szervezeti rendszerében megmutatkozó eltérések teremtik meg. A kapcsolatok jellegét, irányát és hatásait egyértelműen a termelőerők fejlettségének a színvonala határozza meg.

Tervszerű fejlesztést feltételezve, a gazdaságban a centrifugális és a centripetális mozgatóerők olyan átrendeződésére kerülhet sor, amikor a belső kapcsolatok kerülnek túlsúlyba, és erősödik a megyei gazdasági rendszer belső elemeinek kapcsolatszorossága. A centripetális erők – külső hatások vagy a piacnak meghatározott termék előállítására jelentkező igényei – feltételezhetően új termelési kapacitásokat hívhatnak életre, vagy a már meglévő termelőapparátus átalakítására kerül sor. Ha az új igények kielégítésére csakis az adott területi egységben vállalkoznak, akkor az a területi munkamegosztásban való részvétel fokozódását ered-

ményezi. Az új — mondjuk specializált — termelés indukálta külső kapcsolatok térben és méreteiben egyre bővülnek, s mind inkább hozzájárulnak a megyei termelőerők fejlődéséhez. A külső kapcsolatok bővülésével párhuzamosan a termelés mind jobban kötődik a helyi erőforrások, anyagok, félkésztermékek, termékek és a helyi munkaerő felhasználásához, a terület ágazataihoz és infrastrukturális rendszeréhez.

Ha ez a folyamat egy előre kidolgozott, a népgazdaság fejlődéséhez igazított koncepció alapján megy végbe —, ami a magyar ipar területi elhelyezésére összességében sajnos nem mondható el — akkor a megyei gazdaság belső elemei közötti kapcsolatok szorosabbá válnak. A külső kapcsolatok hatására tehát egyrészt fokozódik a megye szerepe a területi munkamegosztásban, másrészt pedig erősödik a megyei gazdasági rendszer elemeinek az egysége is. Ezek a külső kapcsolatok határozzák meg a megyei gazdaság helyét a népgazdaságban és annak specializáltságát az országos és — ha erről ma még kevés szó is esik — a körzeti munkamegosztásban. A kívülről eredő kapcsolati formák az ország erőforrás- és végtermékszükségletének a megyéből történő kielégítése — azaz a népgazdaság által meghatározott termelési feladatok — köré csoportosulnak, valamint tájékoztatnak arról, hogy a népgazdaság külső erőforrásokat milyen összetételben és mennyiségben képes a megye rendelkezésére bocsátani. A megyében megfogalmazott külső kapcsolatok pedig az erőforrások és termelési lehetőségek, valamint a ráfordítási szervezet alapján jelzik a termelési célok megvalósításához szükséges és hiányzó erőforrások más területi egységekből való kielégítésének az igényét.

A területközi kapcsolatok alakulását befolyásoló tényezők sokoldalúak. Egyrészt nyilvánvaló, hogy egy területi-gazdasági rendszer nem vizsgálható attól a környezettől függetlenül, amelyben kifejlődött. Más szóval a társadalmi-gazdasági környezet — vagyis az absztrakt gazdasági tér — adottságai és fejlődése alapvetően befolyásolja a gazdaság területi szerkezetét, annak változását, a termelőerők térbeli elhelyezkedését, s nem utolsósorban a térbeli objektumok közötti kapcsolatok intenzitását, gyakoriságát és azok formáit. Gondolok itt elsősorban a *földrajzi táj* differenciáltságából adódó kapcsolati irányokra és igényekre. Arról van szó tudniillik, hogy a megyei termelői kapacitások „egy pont” gazdaságokként kezelt beszámítási pontjainak, a vállalatoknak a gazdaságföldrajzi mezőit alapvetően mindenkor a termelési tényezők térbeli elhelyezkedése „rajzolja meg”. Tehát például a ma még jócskán alapanyagigényes dél-dunántúli termelőágazatok (természetesen nem számítva ide

az élelmiszeripari vertikumot) a körzet természeti adottságai miatt beszerzési aktivizációs területei e kapcsolatokat a körzeten kívülre terelik. A kitermelőiparnak a megyei gazdaságokban való alacsony részesedése e vonatkozásban magyarázatot ad a kiszállítások alakulására is. Az energia, a félkész- és késztermékek áramlásában a megyék körzeti kötődéseit értelemszerűen a gazdasági szerkezet határozza meg.

A területi-gazdasági kapcsolatok alakulását másrészt *az adott területi irányítási kötelekekben testet öltő gazdasági viszonyainak összessége, a tulajdonképpeni gazdasági tér jellege és szerkezete határozza meg.* Hazánkban a különböző szintű gazdasági terek szerkezetét alapvetően módosította a 60-as évek elején meginduló vidéki ipartelepítési folyamat. A vidéki iparfejlesztés az életkörülmények közelítésében, az egyes országrészek fejlettségbeni színvonalkülönbségének mérséklésében határozottan pozitív szerepet játszott. Az ipartelepítések több esetben – mai ismereteink szerint nyugodtan állíthatjuk – azonban nem átgondolt szerkezetváltoztatási koncepción alapultak, sokszor voltak ötletszerűek. Emiatt nem egyszer eltérő termelési tevékenységet folytató vállalatok, ipartelepek kerültek térben egymás mellé vagy egymáshoz közel, amelyek az infrastrukturális háttér, a munkaerő összetétele, a gazdasági és kooperációs kapcsolatok szempontjából diverzifikált igényeket támasztottak gazdasági környezetünkkel szemben. Az eltérő körülmények miatt például az újonnan iparosodott dél-dunántúli megyékben nem alakultak ki sem szűkebb területekre, sem pedig a körzet egészére koncentrálódó gazdasági reál- vagy pénzügyi kapcsolatok, termelési kooperációk.

Ha például csak a 60-as évtized Somogy megyei iparfejlesztését vesszük szemügyre (9. táblázat), azt láthatjuk, hogy az új ipartelepeken foglalkoztatottak létszámának 71 %-a (6.800 fő) budapesti vállalat által irányított ipartelepeken található. A Budapestről a megyébe települt üzemek, gyáregységek alapvető kooperációs és gazdasági kapcsolatainak az iránya egyértelműen vagy Budapest vagy pedig a telepítést végrehajtó fővárosi vállalat térben eléggé szétszórt (az esetek kis részében a Dél-Dunántúl többi megyéjébe került) ipartelepeinek némelyike. Ez a vállalati szerkezet pedig egyértelműen akadályozza a megyén belüli és a körzeti gazdasági kapcsolatok bővítését. E struktúra egy másik következménye az, hogy a számtalan nagyvállalat termelési tevékenysége, a részfolyamatok sporadikus, térben egymástól távoli elhelyezése következtében, a teljes termelési folyamat szállítási szükségletei nagyságrendekkel emel-

9. táblázat

A Somogy megyei iparfejlesztés néhány jellemzője
(1960–1970)

Megnevezés	A foglalkoztatottak számának növekedése (ezer fő)	Ebből: az új iparte- lek lét- számának aránya (%)	Az új ipartelemek létszámának megoszlása irányító vállalatok székhelye szerint (%)		
			Buda- pest	más megye	Somogy megye
Minisztériumi ipar	12,6	59	80	12	8
Tanácsi ipar	1,8	45	14	—	86
Szövetkezeti ipar	2,7	48	54	17	29
Szocialista ipar összesen	17,1	56	71	12	17

Forrás: Somogy megyei statisztikai évkönyvek adatai alapján számítva.

kedtek, ez pedig az ország közlekedési hálózatát terhelte meg aránytalanul. Tényszerűen bizonyítható, hogy az ipari termelés szállítási igényei lényegesen gyorsabban emelkedtek, mint ahogy azt egyébként a termelés bővítésének üteme indokolta volna. Ez pedig növelte az ipar termelési költségeit.

Az 1960–1970 között érvényesült iparfejlesztési politika is közrejátszott abban, hogy a Dél-Dunántúlon működő 1.141 ipartelep közel egynegyed része (263 ipartelep) más megyei székhelyű iparvállalat és szövetkezet irányítása alatt áll. A más megyei székhelyű vállalatok részesedése az erőforráskapacitás mutatók alapján azonban még ennél is jelentősebb: az összes foglalkoztatottak alapján 30 %-os, a bruttó állóeszközürték szerint pedig 34,9 %-os. Más országok adataival is igazolható, hogy a gyengébben fejlett területek iparosítása során többnyire ezt — a külső szervezetek által irányított — fejlesztési módot választották. Egy, a Felső-Volga-vidékre készült szovjet szervezeti vizsgálat adatai azt mutatják, hogy e körzetben a kívülről igazgatott vállalatok termelési értéke 65 %-ot tesz ki. (Vö. *Alaev, É. B. — Csadaeva, N. V.* 1980. p. 74.) A 10. táblázat alapján nemcsak erről győződhetünk meg, hanem

arról is, hogy például a minisztériumi iparban foglalkoztatottak fele három megyében más megyei székhelyű vállalatoknál dolgozott.

Ha ehhez a helyzetképhez még hozzávesszük azt is, hogy a körzet foglalkoztatottjainak közel háromnegyede minisztériumi iparban dolgozott, s ide összpontosult a bruttó állóeszközállomány majd 90 %-a, a körzeten kívüli kapcsolatok intenzitásának újabb okához jutunk.

Egy területi egység gazdasági kapcsolatainak az iránya és a kapcsolatok intenzitása tehát a földrajzi és a gazdaságföldrajzi tér struktúráján kívül függ a gazdasági tér szerkezetétől, többek között a vállalati szerkezet irányítási típusok szerinti tagoltságától is.

A dél-dunántúli régió területi egységei közötti kohéziót nagy mértékben befolyásolják tehát a *szervezeti jellegű összefonódások* is. Nézzük meg ezután egy kissé részletesebben azokat az ipari szervezeteket, amelyeknek a Dél-Dunántúlon szervezeti kapcsolatai vannak. Szervezeti típusúnak voltaképpen csak azokat a kapcsolatokat nevezhetjük, ahol egy adott gazdasági egység más megyében tevékenységének folytatásához telepet, gyáregységet, üzemigazgatóságot stb., tehát állandó szervezeti egységet hozott létre. A szervezeti kapcsolatok másik válfaját – amikor állandó szervezeti egység létesítésére más megyében ugyan nem került sor, de a gazdasági egység tevékenységének működési területe más megyére is kiterjed – állandó funkcionális kapcsolatnak minősíthetjük. Minden egyéb kontaktust technológiai jellegű kapcsolatnak tekinthetünk.

A körzet 971 ipartelepe közül 67 olyan ipartelepelt találtam, amelyet dél-dunántúli vállalat létesített a régióban. Ezek megyénkénti számát a 11. táblázat mutatja.

E kapcsolatokból lesűrhető egyik megállapítás az, hogy ezeknek az ipartelepeknek a gazdasági potenciálja viszonylag alacsony, hiszen a körzet összes foglalkoztatottjainak csupán 3,5 %-a dolgozott ezeken. Az egy ipartelepre jutó foglalkoztatottak száma 93, 5 fő, az állóeszközök bruttó értéke ugyanakkor viszonylag magas (40.287 ezer Ft/ipartelep), ami a jelentős eszközigényű nehézipari nagyvállalatok (szénbányák, gázgyártó, kőolajipari és áramszolgáltató vállalat) körzeti ipartelepeiből adódott. Csak 4 olyan ipartelep volt, amelynek foglalkoztatotti létszáma 300-500 fő között mozgott. Jelentős (23) viszont az 50 fő alatti ipartelepek száma. A szervezeti kapcsolatok másik jelentős vonása az, hogy a legerősebb kapcsolatokat hordozó vállalatok központja vagy Pécsen vagy pedig Kaposváron helyezkedett el. Tolna és Zala megyei székhelyű több megyés – az egyes megyékben szervezeti egységekkel is

11. táblázat

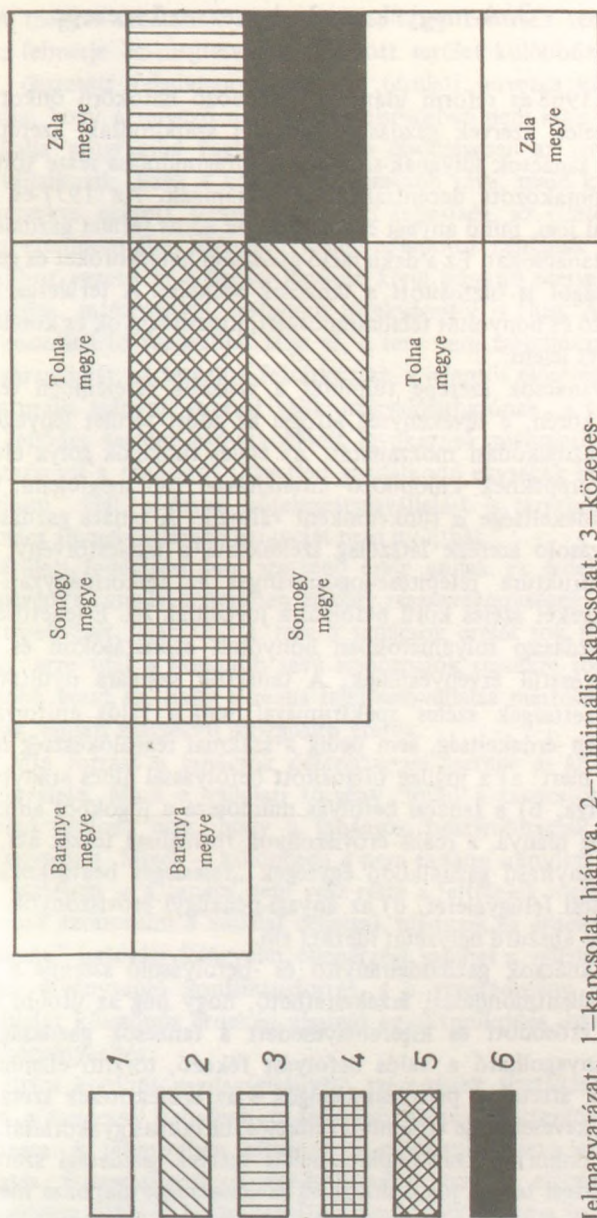
A dél-dunántúli iparvállalatok telepei a körzetben,
1980

Megnevezés	Baranya	Somogy megyékben	Tolna	Zala	A körzetben
	működő ipartelepek száma				
Baranya megye	—	11	18	6	35
Somogy megye	2	—	3	15	20
Tolna megye	5	0	—	0	5
Zala megye	0	7	0	—	7
Körzet összesen	7	18	21	21	67

Forrás: Ipartelepi adatok, KSH.

rendelkező — vállalatok nincsenek. Harmadik jellemző sajátosságként azt lehet megállapítani, hogy a gyengébb kötődést jelentő állandó funkcionális kapcsolatok esetében az adott terület ellátására létrehozott intézmény mindig székhelyének a megyéjében fejtett ki erőteljesebb tevékenységet, ami a kínálat szűkösségével is összefüggésbe hozható.

A valamelyik termelési tényező (esetleg komplex mutató) megyék közötti kibocsátásának és beáramlásának az egyenlegét alapul véve két területi egység kapcsolata kétféle: egyoldalú és kétoldalú-kölcsönös lehet. Egyoldalúnak általában akkor tekinthetjük a kapcsolatokat, ha csak az egyik megyének van szervezeti érdekeltsége a másokban, kétoldalú viszont akkor, ha szervezeti kötődéseik kölcsönösök. Nyilvánvaló, hogy a kölcsönösség optimális esetben csak akkor minősíthető kétoldalú kapcsolatnak, ha két megye között közel azonos „értékek cseréjére” kerül sor. A dél-dunántúli körzet viszonyai között azonban a legmagasabb egyenleget mutató kapcsolatpárt kellett a jelentős kétoldalú kapcsolati kategóriának teintenünk. Nevezetesen a Somogy és Zala megyék közötti szervezeti kontaktusokról van szó; Somogy megyei székhelyű vállalatok zalai ipartelepein 1.880 főt, Zala megyei vállalatok somogyi ipartelepein pedig 294 főt foglalkoztattak. (Az optimális 1:1 arányhoz képest 6,4:1 arányt kaptunk.) Az átlagos állományi létszám alapján kategorizált kapcsolatokat a 8. ábra szemlélteti.



Jelmagyarázat: 1—kapcsolat hiánya, 2—minimális kapcsolat, 3—közepes-egyoldalú kapcsolat, 4—közepes-kétoldalú kapcsolat, 5—jelentős egyoldalú kapcsolat, 6—jelentős kétoldalú kapcsolat

3. A megyék gazdaságszervező szerepe

Az 1968-as reform után a különböző hatókörű önkormányzati-népképviselői szervek gazdasági funkciói szaporodtak, szerepük növekedett. A tanácsok súlyának-szerepének újragondolása része volt a reform után kibontakozott decentralizációs hullámnak. Az 1971-es tanácstörvény mind jogi, mind anyagi értelemben az adott terület gazdájává nyilvánította a tanácsokat. Ez a deklaráció gazdasági hatásköröket és gazdálkodási önállóságot is biztosított a tanácsok számára. A területgazdai szerep szerteágazó és bonyolult feladatrendszert, jogosítványok és kötelezettségek széles körét jelenti.

A tanácsok szerepe túlmutat a szűkebb értelemben vett tanácsai gazdaság körén, e tevékenység átfogja az adott terület lényegében valamennyi gazdálkodási mozzanatát. Az egyes funkciók súlya eltérő, a tanács e szerepeknek különböző intenzitással tud megfelelni, informáltsága és érdekelttsége is funkcionként változik. A tanács gazdaságirányító és -befolyásoló szerepe látszólag széleskörű, a tanácstörvény, az államhatalmi struktúra felépítése-jogosítványai az önkormányzati-népképviselői szerveket széles körű befolyásra jogosítják fel. E lehetőségek a társadalmi-gazdasági folyamatokban bonyolult erőhatásokon és ellenhatásokon keresztül érvényesülnek. A tanácsok számára nyújtott jogokat és kötelezettségeket széles spektrumával sem a valós erőforrások, sem a közvetlen érdekelttség, sem pedig a szakmai reagálókészség nincs összhangban, mert: a) a jogilag biztosított befolyással nincs arányban az eszközök súlya, b) a tanácsai befolyás mindössze a jogokból adódik, de az érdekelttség hiánya, a reális erőviszonyok formálissá teszik azt, c) a nem tanácsai irányítású gazdálkodó egységek „felesleges beavatkozásnak” vélik a tanácsai felügyeletet, d) az anyagi-pénzügyi erőviszonyok és a befolyás iránya abszurd helyzetet idézhet elő.

A tanácsok gazdaságirányító és -befolyásoló szerepe a leginkább azzal az ellentmondással érzékeltethető, hogy míg az utóbbi másfél évtizedben erősödött és kiterjedtebbé vált a tanácsok gazdasági szerepe, nem elhanyagolható a valós befolyást fékező, torzító ellenhatások súlya, a sok áttétel, a párhuzamosságok és az erőfeszítések szétaprózódása gyengíti a kevesebb, de érdemibb funkciók tartalmas gyakorlását.

Az önkormányzati-népképviselői szervek gazdasági szerepét a területfejlesztési tervek jogosultsága és szükségessége alapozza meg. A tanácsok ebbeli súlyának és szerepének körülhatárolása nagy körültekintést

igényel. A megyei tanácsnak az a szerepe, hogy centrális tényezőként áttekintse, felmérje és megtervezze az adott terület különböző időtávú fejlődését, összetett feladatsort jelent. A területi tervezés komoly el-
lentmondása, hogy a tervező nemcsak és elsősorban nem saját tevékeny-
ségét próbálja programba foglalni, hanem elsődlegesen az igények fel-
mérésére vállalkozik. Ezek a kezdetben hosszabb távú, majd később kö-
zéptávú részekre osztott tervek a területi fejlettség, az ellátottság, az
arányosság szempontjából elérendő ideális állapotot céloznak meg úgy,
hogy az ahhoz vezető út a tanács lépésein kívül irányító szervek, gazdál-
kodó egységek, intézmények autonóm törekvéseitől is függ. A tanács a
tervezési koordináció funkcióját látja el, a terv nem tartalmazza a meg-
valósulás garanciáját. A tervek a felzárkózást, a jelentős előrelépést maxi-
malista természetes igények sorával vélik megvalósíthatónak, a társadalmi,
gazdasági fejlődés területi vonatkozásait igyekeznek megragadni. Ennek
során óhatatlanul a tanácstól független gazdálkodó egységek koncepcióit
is „tervesíteni” kell, s olyan kötelezettségvállalást is tartalmaz a terv,
amire a tanács anyagi-pénzügyi garanciát nem nyújthat.

A területi fejlesztési terv szervező ereje annak az érdekösszhang-
nak a függvénye, amely a tervben foglalt résztevékenységek végzőinek
akaratát, törekvését fejezi ki. A terv a tanácsok erejét sok tekintetben
meghaladja, erre utal a hosszabb távú koncepciók részekre tördelése is.
A legnagyobb gond az, hogy a reális felelősségvállalás mértékét e tervek
meghaladják, emiatt mérsékelt mozgósító erejük.

Sok vita forrása a tanácsok *összhangoló szerepe* és általános ha-
tósági felügyelete. Mind a vállalati törvény, mind a tanácstörvény jogi
lehetőségeket biztosít arra, hogy a tanácsok beszámoltassák területük
gazdasági egységeit. Mivel – különösen a nem tanácsí irányítás alatt levő
vállalatok esetében – a tanács nem vesz részt a feltételek megteremtésé-
ben, nem tud azonosulni a vállalat céljaival, hiányzik az érdekegyezőség,
ezért a „tisztá” hatósági felügyelet ellenérzést szülhet a vállalat részéről.
Ez gyakran érvényesülő konfliktusforrás, s a végeredmény nem a ta-
nács – vállalat kölcsönös érdekén alapuló együttműködés, hanem a ha-
talmi érdekérvényesítés.

A tanács konkrét gazdaságirányító szerepének tisztázásához elke-
rülhetetlen a *tanácsok helyének az irányítás egész rendszerében* történő
meghatározása. E tekintetben számottevő módosulás, nem lebecsülhető
deformálódás tapasztalható, a tanácstörvény eredeti elgondolásaihoz
képest. A reform utáni decentralizációs eszmék a tanácsot a terület olyan

gazdájaként képzeltek el, amely területének gazdasági folyamatait a kölcsönös anyagi-pénzügyi érdekelttség bázisán regulálja. Ez olyan kapcsolatot feltételezett, amelyben a tanács érdekelt abban, hogy területén eredményesen működő gazdálkodó egységek legyenek, a vállalat viszont érdekelt a tanács támogatásában, informálásában.

Az önkormányzati-népképviselői decentralizáció eredeti elképzelései azonban nem valósultak meg. A tanácsok anyagi-pénzügyi értelemben teljes körűen nem válhattak területi gazdájává, sőt a jövedelemfolyamatokban világosan kirajzolódó visszarendeződés zajlott le, azaz a tanácsi önállóságot a recentralizációs tendenciák kedvezőtlenül érintették. Az önkormányzati szervek anyagi lehetőségeinek szűkítése abban állt, hogy a tanácsok – az induló elképzelésekkel ellentétben – nem a területi gazdasági egységek anyagi hozzájárulásától váltak függővé, hanem az állami költségvetéstől. A központi költségvetés által kezdeményezett recentralizáció nem volt független a gazdaság egészét érintő jövedelemcentralizációs és -újraelosztási tendenciáktól, része volt az általános centralizációs folyamatnak, de a tanácsok szempontjából a helyi érdekelttség mérséklődéséhez vezetett. A decentralizáció eredeti elgondolásának bizonyos deformációját jelentette a helyi adók szerepének változatlansága, az a tény, hogy a lakossági jövedelmi viszonyok javulásával a tanácsi jövedelemszerzés e formája nem tartott lépést.

Az a visszarendeződés, amely a 70-es évek végétől a funkcionális irányítás centralizációs törekvéseivel folytatódott-fokozódott, olyan közvetlen és erős irányítási befolyás alá vonta a vállalatokat, hogy a tanácsi irányítás számára kevés lehetőség maradt. A funkcionális irányítás olyan árnyékmechanizmusai és új szervezeti eszközei jöttek létre, amelyek a tanácsokat megkerülve létesítettek közvetlen kapcsolatot a termelő egységekkel.

A tanácsok gazdaságirányító és -befolyásoló tevékenysége szoros összefüggést mutat a megyei és területi politika alakulásával. Szó volt már arról, hogy a gazdasági fejlesztés nemcsak megyékre, hanem fejlesztési régiókra építve is elképzelhető. A termelőerők optimális fejlődése szempontjából a megyei nagyságrend nem a legkedvezőbb, s a gazdaságfejlesztési irányok kiválasztásában, az ipartelepítésben, a beruházásokban fokozottabban kell érvényesíteni a regionális szemléletet.

Kifogásolható az olyan felfogás, amely a tanácsok gazdaságirányító hatókörét azért bővítené, hogy a központi irányítás kicsinyített másaként adminisztratív irányítást gyakoroljon. A tanácsi hatókör mégcsak nem is a

„megyei ellenállás” bázisának, a központi irányítás ellenpólusának tekintendő. A területi politika és irányítás lényegét a helyi lehetőségek és források mozgósításában, az önkormányzatok öntevékenységében látom, s ezért célszerű a tanácsi vállalkozói mentalitás fokozódása. A tanácsok aktív tényezőként vehetnek részt a helyi erőforrásokat (a legszélesebb értelemben) kiaknázó termelés és elosztás fejlesztésében, úgy is mint ösztönző erő és úgy is, mint vállalkozások alapítója.

Természetes, hogy a tanács felelősséget érez a területek ellátottsági színvonalának kiegyenlítéséért, s az alapellátás teljes körű biztosításáért. Amennyiben a területi politika az ellátást helyezi előtérbe, a célok és eszközök összhangba hozhatók az osztársadalmi érdekekkel. Tekintettel arra, hogy a megye — a termelőerők optimális elhelyezése szempontjából — nem a legcélszerűbb nagyságrend, ezért az ipartelepítés és -fejlesztés, a beruházások területén a források megszerzését csak a parciális érdekek nem motiválhatják. A megyei és területi politika hatékonyságának fokmérője nem a „megszerzett” objektumok száma, hanem az, hogy a területfejlesztés mennyire támaszkodik a helyi erőforrások (nyersanyag, szakértelem, munkaerő) célirányos hasznosítására.

Az 1971-es tanácstörvény által elvből megalapozott funkciót a tanácsok rendszere nem tudta betölteni. A legszembeütőbb különbség az elv és a gyakorlat között a területi gazdaság irányításának, befolyásolásának megyei-helyi ellehetetlenülése. A tanácsi irányítás, tervezés, sőt a rendszer egészének működése az eltelt majd húsz év során a terület- és településfejlesztés komplexumában egyre kizárólagosabban a településfejlesztés szférájába csúszott át. A területi gazdaság irányításában lényegében csak a 70-es évek eleje, közepe jelentett átmeneti felpozíciót, amikor a gazdaságbefolyásolási funkció betöltéséhez szükséges új, nem „hatalmi természetű” eszközök hiányát részben ellensúlyozni tudta a korábbi működési gyakorlat öröksége, tehetetlenségi nyomatéka, továbbá az a felcsillanó remény, hogy áttörés következhet be az infrastruktúra gazdaságpolitikai és -fejlesztési felfogásában, és ennek révén az infrastruktúra fejlesztése területi szinten is a gazdasági térszerkezet alakításának eszközévé léphet elő.

E kompenzáló erők hamar kifulladtak, a felhalmozódó makrogazdasági gondok egyre centralizáltabb irányítási rendszert hoztak létre, amelynek az ágazati elv és érdekérvényesítés fenntartása, sőt erősítése felelt meg. A területi aspektus és érdekérvényesítés csak annyiban játszott szerepet, amennyiben az ágazati primátus azt integrálni tudta.

A terület- és településfejlesztés, sőt méginkább a tanácsi működés a gazdaságpolitikában, a fejlesztésre vonatkozó döntési rendszerben „társadalmi fogyasztás” címkét kapott, elveszítve vagy formálissá téve az elvben továbbra is fennálló gazdaságpolitikai és irányítási funkcióját. Sajátos megnyilvánulása ennek a helyzetnek az, hogy a 70-es évek vidéki iparfejlesztési hullámát sem elsődlegesen szűkebb gazdaságpolitikai okok motiválták, hanem Budapest működési problémái, a környezetterhelési és foglalkoztatási expanzió fővárosi korlátai, illetőleg a politika által is érzékelhetővé vált vidéki foglalkoztatási gondok, valamint életszínvonalbeli és életkörülményekbeli elmaradások.

Az ágazati szemléletű gazdaságfejlesztési rendszerben a területi gazdasági fejlődést döntően az ágazati vagy vállalati érdekeket kifejező fejlesztések (beruházások és rekonstrukciók) határozták meg. Az „ágazati alkuk”, a „szabályozó-lebontások” sorozatában a tanácsi szervezetnek esélye sem volt arra, hogy helyi-területi munkamegosztási érdekeket érvényesíteni tudjon, különösen, hogy a gazdasági fejlesztések általában pótlólagos (elsősorban termelő, de részben szociális) infrastruktúra-fejlesztéssel is jártak egy erős hiány jellemezte időszakban és szituációban.

Ez a mechanizmus továbbra sem tette lehetővé a területi munkamegosztás előnyeit kiaknázó, azon alapuló gazdasági térszerkezet formálódását, leszámítva azon ágazatokat, ahol a területi kooperáció természetadta technológiai szükségesség (mezőgazdaság – élelmiszeripar, bányászat – energetika stb.). A területi gazdaság fejlődését az általában területileg koncentrált és többségében egyoldalú ipar, a helyi természeti és gazdálkodási viszonyokat csak részben kiaknázó, a területileg semleges árrendszer által meghatározott termelési szerkezetű nagyüzemi mezőgazdaság és a területi sajátosságokra érzéken, uniformizált rendszerű tercier szféra jellemzi és hordozza. Láttuk, hogy kölcsönös érdekeltségen alapuló területi kooperációs rendszer sem megyei, sem regionális szinten nem alakult ki, a tanácsok számára elképzelhető koordinatív funkciónak így igen szűkek a lehetőségei. Ami a gazdaság fejlesztésének, a területi gazdasági növekedésnek a kérdését illeti, a megyei és a helyi tanácsok nem váltak a döntési rendszer érdemi résztvevőivé. A területi irányítás intézményei is jellegükben inkább dekoncentrált szervként működtek, központi és ágazati érdekeket közvetítettek lefelé és nem a területieket felfelé. A tanácsok tényleges gazdaságirányítási szerepe a gyenge hatású koordináció mellett lényegében az ellenőrző-felügyeleti-ható-

sági szakigazgatásra szűkült. A megyei tanácsok hagyományos belső szervezeti rendje, tagoltsága sem alkalmas az integrátori funkció ellátására.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a tanácsok területi gazdaság-befolyásoló, -szervező és -irányító szerepét csak részben határozták meg a tanácsi szervezeti és intézményi rendszer viszonyai, valamint a funkcióra és a működésre vonatkozó szabályozás. A tevékenység zavarai, alacsony határfoka döntőbben mértékben a tanács működési környezetéből, a társadalmi-gazdasági folyamatok által meghatározott közegből következnek. A tanácsi gazdaságirányítási funkció gyakorlása lényegében két általános, a területi szempont érvényesülése szempontjából hátrányos makrofolyamat metszéspontjában (vagy béklyójában) zajlik: a) fennmaradt, sőt némiképp erősödött a gazdaságpolitika és a területi politika mesterséges szétválasztása, a gazdaságpolitikai döntések – amelyeket döntően ágazati szempontok határoznak meg – összehasonlíthatatlanul nagyobb mértékben befolyásolják a térszerkezet alakulását, mint az esz-közszegény területi politika, b) a gazdasági szféra egységeinek megnövekedett a gazdasági önállósága, részben autonóm, önigazgató szervezetekké váltak, ezzel szemben a tanácsoknak az önkormányzat felé haladása inkább elvi, mint gyakorlati lehetőség volt: az ilyen irányú mozgás akkor gyorsult fel, amikor a források apadtak, és zömmel csak a területi felelősség áthárulásáig jutott el a „fejlődés”.

A tanácsi gazdaságirányítási és -befolyásolási funkció mozgástere ennek következtében nem hogy bővült, hanem a korábban elvi gazdaságirányítási lehetőséget teremtő eszközök (vagy területek) mára a gazdasági szféra és a tanácsok közötti érdekkülönbségek lényeges terepnumává váltak, azzal együtt, hogy érzékelhetően létrejött a tanácsok (különösen a helyi tanácsok) egy sajátos függősége az adott területen működő gazdasági szervezetektől.

E két ellentmondásos terület a munkaerő és az infrastruktúra. A szerkezetváltás és a modernizáció a gazdasági szervezeteket a korábban létrejött túlfoglalkoztatás megszüntetésében és az összességében valószínűleg kisebb élönmunkaigényű technológiai fejlesztésben teszi érdekeltté. Ezzel szembeszáll a tanácsi szféra tényleges vagy kényszerűen átvállalt teljes foglalkoztatásra vonatkozó felelőssége és érdekeltisége. Az egyre szigorúbb pénzügyi-gazdálkodási környezetben tevékenykedő gazdasági szervezetek ugyanakkor az infrastruktúra terén is egyre inkább visszavonulnak: egyre kevésbé hajlandók és tudnak kizárólagos vagy dön-

tően saját használatú infrastrukturális létesítményeik létrehozásakor vagy működtetésekor települési érdekeket is szolgálni, másfelől a gazdasági tevékenység szempontjából nélkülözhető szociális és jóléti objektumoktól igyekeznek megszabadulni. Fontos tehát, hogy újrafogalmazzuk a tanácsnak a területi gazdaság irányításával, befolyásolásával kapcsolatos funkciói tartalmát és eszközrendszerét. Nyilvánvaló, hogy ez nem csupán a tanácsrendszer reformjától függ, hanem attól is, milyen lesz a területi folyamatok alakításának társadalmi-gazdasági stratégiája, a területi szereplő környezete. A tanácsrendszer a területi gazdálkodás valós döntési kompetencián nyugvó centrális elemévé a tulajdonlási viszonyok átrendeződése és a területi szempontokra is érzékeny pénzügyi szabályozás révén válhat.

VI. EGY ÚJ TERÜLETI GAZDASÁGFEJLESZTÉSI STRAGÉIA ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER KIALAKÍTÁSA FELE

1. Új hajtóerők a területfejlesztésben

A terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatait megfogalmazó 1985. évi országgyűlési határozat gazdasági-társadalmi és politikai indítékai az azóta elmélyült válság következtében jelentősen módosultak, s ezzel egyidejűleg merőben másfajta fejlődési motívumok is megjelentek. A gazdasági krízis szétterjedt az ország valamennyi pontjára. Hatásai a területi struktúrákban különbözőek. A gyenge struktúrájú térségekben, a monokultúrás településeken a gazdasági stagnálás új típusú területi jelenségeket – munkanélküliség, a szociális biztonság megrendülése – hozott felszínre. Ágazati fejlődési nehézségek, vállalati gazdálkodási problémák miatt hagyományos értelemben fejlett ipari területeken megerősödtek a depressziós vonások, az agrárszféra gazdasági feltételeinek romlása stagnáló mezőgazdasági térségek kialakulásához vezetett. A primer és a szekunder szektor – jövedelemtermelő képességének csökkenése miatt – napjainkra elvesztette korábbi domináns területfejlesztő erejét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a gazdaság talpraállításában a tradicionális területfejlesztő népgazdasági ágaknak nem lesz területi gazdasági növekedési hozadéka. Ugyanakkor területfejlesztési stratégiánkat mind jobban kell az ún. nem termelő ágazatokra alapozni.

Nyilvánvaló, hogy ennek az igénynek a kielégítése csak *a gazdaság-politikai kurzus megváltoztatásával* képzelhető el. Remélhetőleg a magyar gazdaság fejlesztésében is mindinkább természetes követelmény lesz ez a modernizációs húzóágazat. Több sikeres európai kis ország példája azt bizonyítja, hogy az elmúlt egy-másfél évtizedben a szolgáltató szektor, ezen belül az oktatás és az idegenforgalom ugársszerű lendületet vett. E szektor jövedelemtermelő képessége meghaladja a termelő ágazatokéét, a

nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódásnak éppoly lehetőségeit teremti meg, mint az ipari termelési kooperáció.

Az új területfejlesztési koncepció kidolgozása során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a megfogalmazott célokat a gazdasági-társadalmi intézmények képesek legyenek közvetíteni és megvalósításukat szervezni. Vagyis a területfejlesztés *decentralizált intézményrendszer*t állíthasson szolgálatába. A demokratikus társadalom perspektivikus törekvései is ebbe az irányba mutatnak. Bár a többpártrendszer kezdetben vélhetően a demokratikus szervezetek (pártok, társadalmi mozgalmak) vertikális működését helyezi előtérbe, számításba kell venni azonban a hagyományos közvetett parlamenti képviselői forma melletti területi politikai részvétel intézményeit is. A politikai pluralizmus igénye ugyanis párosul egy nagyfokú társadalmi várakozással, a helyi gazdasági-társadalmi problémák decentralizált döntések útján való megoldásával. A hatalmi centrumok közötti új munkamegosztás vélhetően további decentralizálást vált majd ki. Nyugati demokráciákban is ez a folyamat zajlott le: az egy területi és politikai centrumba központosított hatalmi szerkezet s az ehhez kötődő döntési, szervezési funkciók térben decentralizálódtak. Az állam azonban úgy osztotta meg térszervező funkcióit a helyi társadalmakkal és gazdálkodó szervezetekkel, hogy közben megreformálta a regionális politika központi intézményeit (többnyire a korábban intézményesen tagolt funkciókat megkísérelte egy szervezetbe integrálni), s a parlament hatáskörébe mind több regionális politikai kérdés került.

Regionális politikánk fejlesztésében a nemzeti gazdasági és a politikai tényezőkön kívül ma már számításba kell vennünk a nemzetközi tendenciák alakulását is. A fejlett Európába való integrálódásunk politikai deklarálásából következik, hogy területi politikánk cél- és eszközrendszerét is az *európai normákhoz* kell igazítani.

Ami a célokat illeti, a magyar területfejlesztési politika majd két évtizede nemzetközi mércével mérve is korszerűnek mondható dokumentumokban fogalmazódik meg. Közvetlenül vagy áttételesen tükröződnek bennük az ENSZ területfejlesztési ajánlásai, nevezetesen a településhálózat-fejlődési folyamatok szabályozása, a helyi természeti erőforrások feltárása és széles körű hasznosítása, a helyi kezdeményezések felkarolása, a körzetek közötti fejlettségbeli különbségek mérséklése. A területfejlesztés eszközeinek, s különösképpen intézményi rendszerének tekintetében azonban még a centralizált tervgazdaság hagyomá-

nyos módszerei erős pozíciókkal rendelkeznek (az újraelosztási mechanizmusok ma még domináns szerepe a gazdasági szabályozással és ösztönzéssel szemben).

Az Európai Közösség egységes piacot szolgáló törekvései hatással lesznek a fejlett régió területi politikájára, lévén a gazdasági növekedés lokális tényezőinek, ezek regionális egybeszervezésének, az ezt elősegítő monetáris politikának, s nem utolsósorban a tagállamok térségei és helyi önkormányzatai közötti közvetlen gazdasági kapcsolatoknak az integrációs tervek nagy szerepet szánnak.

A regionális politika megújításának fontosabb indokaira utaltam az előbbiekben. Nem állíthatjuk azonban azt, hogy legutóbbi hosszú távú terület- és településfejlesztési dokumentumunk nem jelöli meg az ezekből adódó feladatokat. Reálisak s még sokáig érvényesek lesznek alábbi megállapításai: „Erősíteni kell a megyék, a kisebb térségek és a települések közötti munkamegosztást és együttműködést. Erősíteni szükséges a helyi termelési kapcsolatokat, a gazdálkodó szervezeteknek működési területükhöz való kötődését, a terület- és településfejlesztésben a helyi gazdasági erőforrások szerepét.” A *területi kooperációk* fejlesztésében azonban mindeddig csak igen szerény eredményeket lehet felmutatni.

Ennek okát – egyebek mellett – a vállalati szerkezetben, az intézményesültség hiányában és a területi politika szimbolikusságában kell keresnünk. Fennmaradt a gazdasági politika és a területi politika dichotómiája. A térszerkezet alakulását túlnyomóan ágazati döntések befolyásolják, semmint az eszközszegény területi politika. A vállalati önállóság autonóm, öngazgatási irányítási viszonyaival szemben a tanácsok egyre szűkülő forrásokon nyugvó önkormányzatisága áll.

A területi kooperáció erősítése érdekében három kapcsolatrendszer egyidejű fejlesztésére kell törekedni. Központi szinten a regionális hatással bíró döntések ágazati érdektartalmát tisztázó horizontális kapcsolatoknak, a központi célok és a területi lehetőségek, adottságok ütköztetését szolgáló vertikális kapcsolatoknak, valamint a területi érdekek rangsorolását és a lehetőségekkel való összehangolását eredményező horizontális kapcsolatoknak van meghatározó szerepük. Míg a központi-területi vertikális kapcsolatokban a gazdasági szabályozási, pénzügyi konstrukciók játsszák a meghatározó szerepet, addig a területi-horizontális kapcsolatokban a racionális gazdasági megfontolások, a gazdaságon belüli és kívüli érdek- és piaci viszonyok a domináns mozgató tényezők.

A területi irányítás demokratizmusa nem fokozható a *piaci viszo-*

nyok szerepe, a vállalati önállóság növelése, a piachoz való alkalmazkodás terhének a vállalatokra hárítása nélkül. A szervezeti változások objektív megítéléséhez nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy rugalmasabb gazdálkodás, az újratermelés különböző oldalainak, a termelésnek, a népességnek és a természetnek az összekapcsolása nemcsak decentralizációt, hanem integrációt is követel. Más dolog azonban, ha a gazdálkodás folyamatából, a gazdaság belső érdekviszonyainak a felismeréséből természetes integrálódás jön létre a gazdálkodó egységek egyesüléséből, és megint más, ha olyan mesterséges szervezeteket alakítanak ki, amelyek nem gazdasági alapon működnek együtt, hanem valamilyen hagyomány, kényszer vagy presztízs folytán.

A gazdasági feltételekkel nem megalapozott integrált szervezet ugyanis nem működhet kellő eredményességgel. Ezzel magyarázható az, hogy a sok egységet tartalmazó mezőgazdaságban a gazdasági integrálódás folyamata hosszú időn keresztül sokkalta erősebb volt, mint az iparban, anélkül, hogy erre központi programok lettek volna. Rohamosan elterjedtek a különböző társulások, közös vállalkozások és vállalatok, mert a kis gazdálkodó egységek keresték fejlődésük természetes feltételeit.

A vállalati-gazdálkodói autonómia és a területi integráció kölcsönkapcsolatait erősítő piaci automatizmusok irányító szerepüket csak akkor lesznek képesek betölteni, ha a gazdasági szabályozórendszer észszerű döntésekre ösztönzi a vállalati szférát — ide értve a gazdasági területi környezetébe való beépülésének követelményeit is —, valamint ha a területi irányító szervek is rendelkeznek döntési kompetenciával, pénzügyi forrásokkal a területi egyensúlyi viszonyok formálására. A decentralizált fejlesztési és üzemelési döntések motiválásában a hangsúlyt a gazdasági szabályozásra kell helyezni, amit viszont külső, gazdaságpolitikai tényezők alakítanak elsősorban.

A *kooperatív területfejlesztési politika* kialakítása érdekében a regionális folyamatok szereplőit, azok funkcióit, a funkciók gyakorlásának szervezetei kereteit és a szervezetek működését is felül kell vizsgálnunk.

A területi együttműködés hosszú távú perspektívája a jelenlegi területi-közigazgatási rendszer működési kereteit szétfeszíti. A termelés szférájában már ma is regionális koordinációt, érdekegyeztetést (érdeképviseletet) igényelnének a következő feladatok: a nagyobb arányú létszámleépítések, gyáregységek, telephelyek bezárása, át- és eladása, szer-

vezeti önállósodás, piacépítés, regionális árubemutató és -mintavásárok szervezése, eszközök, gyártási folyamatok, telephelyek ki- és áttelepítése, a szakemberképzés, a tudományos kutatás-fejlesztés decentralizálása, a határmenti termelési együttműködés kialakítása.

A regionális együttműködésnek egy modern gazdaságban (külföldi példák is bizonyítják ezt) nem centralizált alapokon, hanem autonóm egységek korporatív összefogásán kell nyugodnia. A politikai regionalizálás hosszabb távra szóló programjába illeszkedne egy ügydöntő jogosítványokkal felruházott regionális szervezet a régiót alkotó megyék és települések küldötteiből. Az ehhez vezető folyamat első fázisa a megyék közötti állandó gazdaság- és társadalompolitikai konzultatív tanácskozó fórum lehetne a regionális termelői és szociális infrastrukturális hálózatok összehangolása) kooperációs-koordinációs javaslatok összeállítása érdekében.

A helyi-területi önkormányzatok gazdasági erejének fokozása szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy a termelés és a terciér szektor területi elrendeződése és jövedelemtermelő képessége jelentősen megváltozzon. A központi kormányzat regionális politikája – mégha bővül gazdasági eszköztára is – sem alkalmas arra, hogy a tér valamennyi pontján a gazdasági növekedés ösztönzője legyen.

A 70-es évtized nyugat-európai tapasztalatai is arra hívják fel a figyelmet, hogy a helyi kormányzatok vállalkozásserkentő tevékenysége mellett a területi struktúraátalakításban a gazdálkodók autonóm együttműködései is fontos szerephez jutnak. A brit, a spanyol és az olasz nagyvállalatok átszervezése, piacaik nemzetközivé válása, a gyors termékinnováció területi-vállalati konfliktusokat váltott ki. A központi kormányzatok a helyi termelési köröket befolyásolni nem tudták, az átszervezések mozgatói a regionális kormányzatok lettek, amelyek viszont a korábbi segélyezési-támogatási fejlesztési módszerekkel a kis- és középvállalatok technológiai és termékinnovációit nem tudták kikényszeríteni, erre csak *új típusú szervezetek* voltak képesek.

A decentralizált döntéseken nyugvó területfejlesztési politika csakis úgy válhat a társadalmi-gazdasági modernizáció eszközévé, ha céljait demokratikusan fogalmazza meg, s épít az állampolgári véleményekre és kezdeményezésekre. Az általános és a helyi közvetlen képviselői szervek, szervezetek mellett ezért tartom fontosnak a terület- és településfejlesztéshez kapcsolódó *társadalmi mozgalmak* intézményesülését (a Magyar Vidék Társasága, Önkormányzatok Szövetsége, faluszövetségek, tájegy-

ségi egyesületek stb.). A terület- és településfejlesztést az 1985. évi országgyűlési határozat is közügynek tekinti. Igazi közösségi kérdéssé azonban nemcsak azáltal válhat, ha ezt az igényt újabb és újabb mozgalmak és szerveződések fogják jelezni, hanem mindenekelőtt azáltal, hogy ezek a mozgalmak tényleges intézményekként működnek-e. Ugyanis éppen az érdekképviselői-korporatív, állami döntést befolyásoló, döntéshozó szervezetek alkotják azokat az intézményes, közvetítő mechanizmusokat, amelyekhez – saját érdekeik szerint – kapcsolódva az egyének valóban részt vehetnek a terület- és településfejlesztési döntések előkészítésében, ellenőrzésében.

2. A gazdasági válságból való kilábalás egyik eszköze: az innovációorientált területi politika

Utaltam már arra, hogy a 80-as évtizedben a gazdasági válság új területi jelenségeket keltett életre, korábban fejlett területek növekedési nehézségekkel küszködnek. E térségek (ipari körzetek) gazdaságának szerkezete, hatékonysága, dinamikája nem alkalmas arra a motorikus szerepre, amelyet korábban játszottak. Az e szerepre való alkalmatlanság főbb megnyilvánulásai a következők: a) szerves fejlődéssel diverzifikációra képtelen monokultúrák ipari struktúra, a kitermelő- és a könnyűipar túlsúlya; b) a termeléshez szükséges háttérinfrastruktúra és szolgáltatások kiépítetlensége, nagyvállalati koncentrációja; c) jelentős külső függés a vállalatok irányításában, különösképpen a külpiazi értékesítésben és a kutatás-fejlesztés területén; d) a munkaerő egyoldalú szakképzettsége, konvertálhatóságának, mobilitásának korlátozottsága; e) a technológiai igényes termékek szűk köre, az előállított termékek korszerűtlensége, a termékéletciklus első fázisaiban levő termékek alacsony aránya, a szabványosított tömegtermelés dominanciája a feldolgozóiparban.

Nézzük meg a területi válsághoz vezető okokat részletesebben Bácskai megye, közelebből a pécs-komlói iparvidék példáján.

A gazdasági fejlődés megtorpanását és hanyatlását kiváltó okok többsége e térségben nem különbözik a fejlett országok depressziós térségeinek kialakulását előzidéző tényezőktől. Az általános gazdaságpolitikai hatások érvényesülése is sok hasonlóságot mutat. A depressziós térségek konjunkturális reakcióképességének legfontosabb akadálya szinte

mindenütt a nem fogyasztásra termelő kitermelőipar korlátozott ár- és termékdifferenciálási lehetősége, holott a kereslet konjunkturális ingadozásait ezzel lehet leginkább kivédeni. A szén- és uránérc-termelésnek prioritást biztosító gazdaságpolitika jelentős támogatások révén nem versenyképes gazdasági tevékenységeket favorizált. Ez a magatartás egyértelműen nehezítette a térségben az ágazati és a termékszerkezet diverzifikálását. A vezető ágazat versenyképességének romlását, a kereslet visszaesését nem kísérte olyan stabilizációs politika, amely más ágazatok fejlesztésével igyekezett volna a térség innovációs és alkalmazkodási képességét fejleszteni. Végül a nagyvállalatok regionális koncentrációja, a kölcsönös függés következtében, a vállalatok, a politikai szervek és a szakszervezetek között olyan érdekazonosságot alakított ki, amely a gazdasági szerkezet megőrzését célozta. A jelentős anyagi támogatáshoz jutott vállalatokat a protekcionista „védelem” nem kényszerítette innovációra, teljes erejükkel és politikai befolyásukkal a meglévő szerkezet megőrzéséért küzdöttek. A vállalatok fennmaradásáért közösen lépett fel a politika, a helyi kormányzat és a munkavállalók. A gazdasági szerkezet fenntartása tehát a különböző érdekcsoportok egyetértésének közös nevezője volt.

A mecseki iparvidék válságos helyzete, potenciális depressziós térségé válása alapvetően ágazati recesszióval magyarázható. A domináns szén- és uránbányászat központi döntésekkel előidézett robbanásszerű leépülését a térség más strukturális elemei, erőforrásai nem képesek ellensúlyozni. Sőt a szabályozórendszer változása, a normatív szabályozás érvényesítése – mindenekelőtt az exporttámogatások leépítése – megrendíti a gazdasági bázis másik pillérének, a könnyűiparnak a pozícióit is.

A két válságágazat területi fejlődésre gyakorolt negatív hatásain kívül számolni kell a foglalkoztatottak létszámának további csökkenését előidéző más tényezőkkel is. Mind a megyére, mind a pécsi magterületre jellemző az ipari telephelyek erős megyén kívüli függése. A hatvanas évek közepétől 1980-ig a baranyai iparra egyértelműen a külső (főként fővárosi) vállalati központoktól való függés erősödése volt a jellemző, mindenekelőtt a több hullámban lezajlott szervezeti koncentráció eredményeként. Számolni kell azzal a reális veszéllyel, hogy a növekvő finanszírozási nehézségek közepette gazdálkodó iparvállalatok igyekeznek felszámolni vidéki telephelyeiket, hiszen azok az ipartelepítési kampány idején nem gazdaságossági szempontok, hanem adminisztratív kényszer nyomására jöttek létre. Az akkori társadalmi feszültségek tüneti kezelését

nyújtó megoldások mai következményei intő példaként szolgálhatnak a hosszú távú területfejlesztési programok kidolgozásához. Végezetül munkahelyek felszámolásához vezet számos vállalatnál a jövőben megvalósuló műszaki fejlesztés, automatizált termelőberendezések munkába állítása is.

A gazdaságilag hanyatló térségek – amennyiben a válságot előidéző tényezők hatása már együttesen van jelen – egyre kevésbé képesek a gazdasági struktúra átalakítására, a helyi társadalmi-politikai feszültségek elhárítására. A gazdasági leépülés befolyásolja a helyi közösség pszichológiai állapotát, demográfiai erózió indulhat el, megkezdődhet a magas szakképzettségűek elvándorlása, a szolgáltató szektor állapota romlani kezd. Vagyis a modern gazdaság fogadási paraméterei egyre kedvezőtlenebbé válnak.

A pécs-komlói térség mai társadalmi-gazdasági állapota potenciális depresszióra utal. A gazdaság jövedelemtermelő képessége és fejlődési kilátástalansága a térség hanyatlásának kezdeti szakaszát jelzi. A társadalom szociológiai struktúrájában és az infrastrukturális ágazatokban azonban még nem találhatjuk meg a depresszió klasszikus ismertető jegeit. Éppen ezért vannak meg az esélyei annak, hogy a térség alkalmazkodási stratégiájának mihamarabbi kidolgozása és az ezzel párosuló eszközrendszer megteremtése középtávon elejét vegye a válság elmélyülésének és a revitalizálás társadalmi költségei nagymértékű növekedésének.

A pécs-komlói gazdasági tömörülés fejlődését térségen kívüli és belüli tényezők befolyásolják. A szerkezetátalakítás mozgásirányaira rövid távon kétségkívül nagy hatással lesznek azok a gazdasági kényszerűségeken nyugvó kormányzati döntések, amelyek a kitermelőipari bázisokat érintik. Ugyanakkor a magyar gazdaságpolitika reformjának, a társadalmi-gazdasági modernizációnak az előrevetíthető jövőképe, egy konzisztens területi politika kibontakozásának a lehetőségei hosszú távon biztosíthatják azt, hogy a térség fejlődése a helyi vállalati, kormányzati és lakossági autonómiák konszenzusos alkalmazkodási stratégiáján nyugodjon. Egy olyan *innovatív területfejlesztési politika* kidolgozását kell célul tűzni, amely e térség adottságaira épülő diverzifikált gazdasági struktúra következetes megteremtésére törekszik, s a térség ezáltal alkalmassá válik arra a motorikus szerepre is, amelyet a környező elmaradott területek fejlődése igényel.

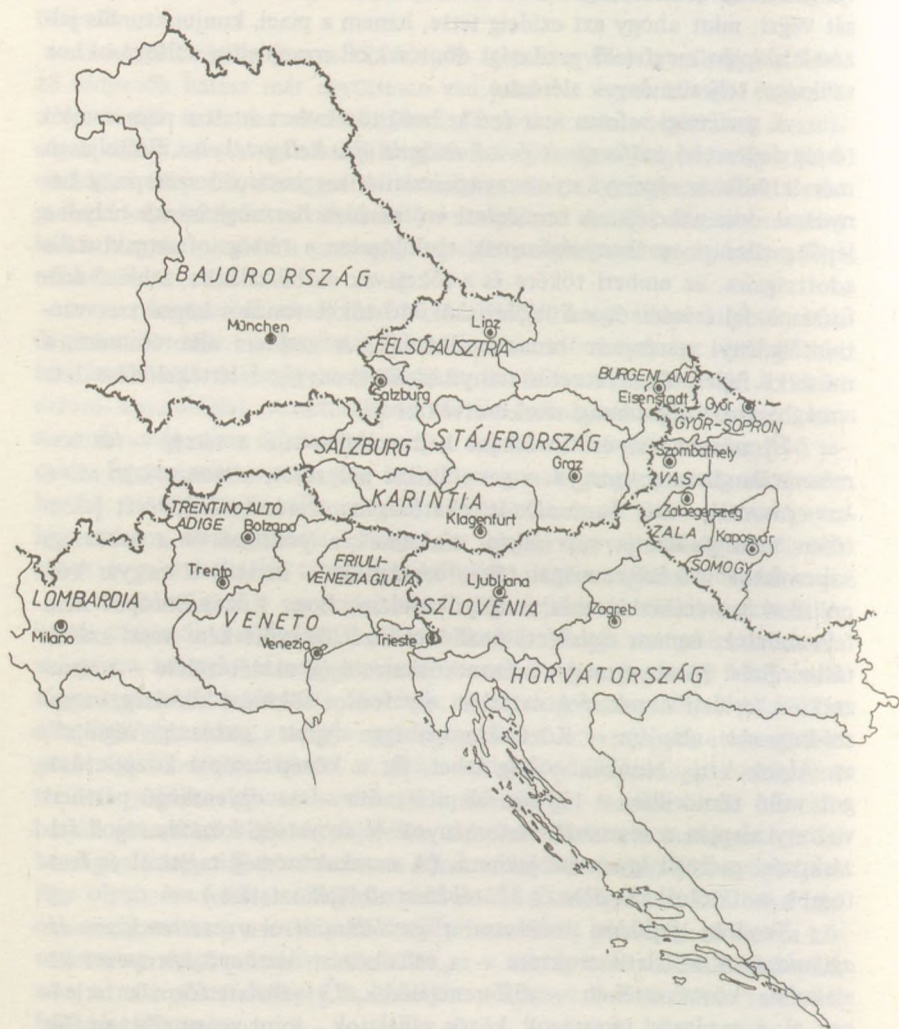
Az innovációorientált területfejlesztési politika homlokterében a piacképes termékek, ipari folyamatok, szolgáltatások kialakítása, majd

rendszeres, programszerű megújítása áll, vagyis a regionális politika a térség alkalmazkodó képességének a fejlesztését szolgálja. Piaci viszonyok között működő vegyes gazdaságban a regionális politika tehát nem a helyi gazdasági és közösségi döntések központi normák szerinti befolyásolását végzi, mint ahogy ezt ezideig tette, hanem a piaci, konjunkturális jelzések alapján megfelelő gazdasági döntésekkel mozgósít a változásokhoz szükséges teljesítmények elérésére.

A gazdasági reform már érzékelhető törekvései miatt a pécs-komlói térség fejlesztési *erőforrásait és adottságait újra kell értékelni*. Erőteljesen mérséklődik az ásványi nyersanyagkészletek meghatározó szerepe, a bányászat dominanciája. A természeti erőforrások hasznosításának helyébe lépő gazdasági tevékenységformák elsődlegesen a térség infrastrukturális adottságaira, az emberi tőkére és a tőkejavak mobilizálására, a belső erőforrások feltárására és a külföldi működő tőkét vonzani képes szervezeti-intézményi rendszerre támaszkodhatnak. A szellemi alkotómunka, a műszaki fejlesztés, a vezetési-irányítási tevékenység felértékelődése lesz a meghatározó a gazdasági szerkezetváltásban.

Új növekedési erőforrásként kell számbavenni a térség — és természetesen Baranya megye — geopolitikai helyzetét, a *nemzetközi munkamegosztásba való kapcsolódás* lehetőségeit. A térség fejlődését jelentősen befolyásolhatja az, miként alakulnak a politikai és a gazdasági kapcsolatok a közép-európai tőkés országokkal. Biztató a magyar külpolitikai gondolkodás ama megnyilvánulása, hogy Közép-Európát nem felszabdalva, hanem egységes, önálló civilizációs erőterként veszi számításba. Ezért Baranya megye nemzetközi stratégiai akcióterülete — a nemzetközi területi munkamegosztásban oly fontos földrajzi közelség, szomszédság elve alapján — Közép-Európa igen fejlett „gazdasági régiója”, az Alpok-Adria Munkaközösség lehet. Ez a közép-európai központúságot valló tömörülés — 1978-as alapítása óta — az egyenrangú partneri viszony alapján a résztvevő tartományok és szövetségi köztársaságok felzárkózási esélyeit igyekszik javítani. (A munkaközösség tagjairól és fontosabb mutatóiról a 9. ábra és 12. táblázat ad tájékoztatást.)

További fejlődési motívum a *gazdálkodói szervezetrendszer átalakulása*. A vállalati struktúra — a vállalkozást ösztönző környezet kialakulása következtében — differenciálódik. Új vállalati formák terjednek el: a gazdasági társaságok, közös vállalatok, „joint venture”-k emelik a termelés műszaki kultúráját, fejlesztik a termelési szolgáltatásokat. A hagyományos termelési felfogással szembeni alternatívaként a jövőben



Az Alpok-Adria Munkaközösség tagjainak fontosabb mutatói,
1985

Tartomány, köztársaság megye	Népesség, ezer fő	Terület, ezer km ²	Községeik ezer fő	Az aktív keresők megoszlása		
				primer	szekunder	tercier
				ágazatok szerint, %		
Felső-Ausztria	1 270	12,0	445	47,2	11,0	41,8
Karintia	537	9,5	566	38,6	8,8	52,6
Salzburg	442	7,2	119	32,7	9,4	57,9
Stájerország	1 187	16,4	544	42,2	12,4	45,4
Horvátország	4 601	56,5	104	45,3	19,9	35,8
Szlovénia	1 892	20,3	65	48,5	14,3	37,2
Győr-Sopron	428	4,0	80	19,5	43,1	37,4
Somogy	353	6,0	61	28,9	30,1	41,0
Vas	280	3,3	61	19,8	38,2	42,0
Zala	313	3,8	70	21,9	39,5	38,6
Bajorország	6 191	27,8	688	38,3	8,6	53,1
Friuli-Giulia	1 234	7,8	220	39,4	5,7	54,9
Venezia	8 892	23,9	1 546	53,1	3,8	53,1
Lombardia	873	13,6	339	32,0	10,8	57,2
Trentino-Alto Adige	4 354	18,4	582	45,6	8,5	45,9
Veneto						
Összesen	32 838	230,5	5 490	45,3	10,1	44,6

Forrás: Secondo rapporto ... és az 1984. évi mikrocenzus adatai alapján számítva.

jelentős szellemi és anyagi forrásokat kell áldozni piackiépítésre és a piaci jelenlét feltételeinek a megteremtésére. Az állami támogatással és kedvező hitelezéssel létrejövő kisvállalatok a termelési kooperáció új formáit honosítják meg. A helyi-területi piaci kooperációs kapcsolatokban fokozódik a helyi közösségek interakcióinak a szerepe, hisz a gazdasági alkalmazkodás nem az elszigetelt kisvállalkozók egyéni teljesítményén, hanem a tartós partneri viszonyokon, az innovációk kölcsönös áramoltatásán múlik. Ehhez pedig olyan gazdaságpszichológiai légkörre van szükség, amelyben nemcsak a gazdasági célok, hanem a környezet, a település, a helyi társadalom felemelkedésének céljai is összefűzik az embereket. A helyi közösségek szakmai, kulturális és politikai normái lesznek a piaci automatizmusok mellett a gazdasági racionalitás mozgatórugói.

Mindent egybevetve tehát a megye területfejlesztési stratégiájának *a belső gazdasági erőforrások újfajta kombinációjára* kell alapoznia. Külső – hazai és külföldi – gazdaságfejlesztési eszközöket a belső szükségletek preferenciái alapján, a térségi adottságok hasznosulása és reakcióképességének fokozása érdekében kell igénybe venni. Csakis az ilyen szemléletű megyei politika vethet gátat annak, hogy megismétlődjék a 60-as évek fejlesztési gyakorlata, s az akut foglalkoztatási gondok megoldása újból egy alapelemeiben egymáshoz nem illeszkedő, erős külső regionális függésen alapuló sérülékeny gazdaság kialakulásához vezessen. Nyilvánvaló, hogy a jelentős számú várható munkanélküli elhelyezése miatt bizonyos esetekben a tradicionális területi iparfejlesztési politika ún. vilámprogramokon alapuló megoldásaira is szükség lesz majd. Ám nem a régió kívüli tényezők egyoldalú megszervezése, hanem a társadalmi-gazdasági modernizáció kibontakoztatását szolgáló innovatív területfejlesztési politika vezérli majd a folyamatokat. Egy ilyen program kidolgozásával párhuzamosan a területi szerveknek is erőteljesen sürgetniük kell *a döntési folyamatokban való területi részvétel jogi garanciáinak a megteremtését*, a politikai, az irányítási és a tervezési decentralizációt, mint a területi innovatív és adaptív képességek kialakításának előfeltételét.

A pécs-komlói térségben a gazdasági szerkezet fejlesztésének fő iránya *a diverzifikáció*, a gazdaság potenciális rugalmasságának a megteremtése. A térség kitermelőipari jellege erőteljesen visszaszorul, a feldolgozóipar foglalkoztatási pozíciói erősödnek. Az ipar termelési szervezeti struktúrája módosul, a nagyüzemi koncentráció foka csökken, a társasági és az átalakulási törvény adta lehetőségeket kihasználva a megyén kívülről irányított életképes gépipari telephelyek önállósulnak. A ter-

cier ágazatok extenzív fejlesztése új munkahelyeket teremt, szélesedik a kvaterner funkciók hatóköre, Pécs regionális szolgáltató centrummá válik.

A térség iparában a szerkezetváltás fő célja a gazdaságtalan termelés visszafejlesztése, a korszerű feldolgozóipar részarnyának növelése, az ipar két városra történő koncentrációjának a mérséklése. A meglevő feldolgozóiparban a szocialista export szabályozási feltételeinek változása miatt a kapacitások piac- és termékszerkezet-átalakítása várható. A feldolgozóipar expanzióját mindenekelőtt az befolyásolja, miként alakulnak majd ennek az iparágnak a társadalmi feltételei a jövőben. Az ipari szerkezetátalakítás egyrészt a vállalatok mozgásterének bővítésétől, másrészt a teljesítményorientált magatartást kikényszerítő gazdaságpolitikától függ. A kooperációs, a pénzügyi és a szervezeti rugalmasság, mint a vállalati mozgástér tágításának eszköze ma még nem illeszkedik konzisztens gazdaságpolitikai rendszerbe.

A visszafejlesztésre kerülő területeken munkaerőfelesleg lép fel. A piaci igényekre gyorsabban reagáló, rugalmasabb alkalmazkodásra képes ágazatok, vállalatok vagy termelési kultúrák pótlólagos munkaerő-szükségletet támaszthatnak a felfutás idejére. A következő évek legsúlyosabb térségi problémája ennek ellenére a *foglalkoztatási feszültség* lesz. A termelési szerkezet korszerűsítése feltételezi a munkaerő jelentős átcsoportosítását. A veszteségesen gazdálkodó, visszafejlesztendő vagy megszüntetendő vállalatok dolgozóinak egy részénél foglalkoztatási nehézségekkel kell számolni, sőt meghatározott munkaerőcsoportoknál tartós munkanélküliség alakul ki. A munkaerőpiaci viszonyok szigorodása mérsékli a női munkavállalást és a foglalkozási szempontból hátrányos helyzetű képzetlen népességcsoportokat. Alaposan meg kell majd vizsgálni, milyen következményei lehetnek a térségben annak a prognózisnak, miszerint hazánkban az ipar szelektív-intenzív fejlesztése, az élőmunka termelékenysége és hatékonysága növelése eredményeként az ipari foglalkoztatottak létszáma az ezredfordulóig tartósan csökken. Valószínű, hogy ez a jelzés, valamint az anyagi és a nem anyagi szolgáltatások alacsony részesedése miatt a gazdaság szerkezeti átalakításában ezeket az ágazatokat kell a fejlesztés szempontjából alapos vizsgálat alá venni.

A térség markáns területfejlesztési elemévé kell fejleszteni a *szolgáltató szektort*. A térség komparatív adottságai kifejezetten alkalmasak egy komplex idegenforgalmi stratégia kialakítására. A minőségi turizmus két legpiacképesebb ága: a tudományos-szakmai turizmus és a gyógyide-

genforgalom mellett a szabadidős és a hobby-turizmus különböző kínálati elemei fejleszthetők. A konvertibilis viszonylatú minőségi idegenforgalom fejlesztése része lehet a nemzeti idegenforgalmi stratégiának. Pécs kulturális intézményeinek, szellemi műhelyeinek fejlesztése – összehangolt program alapján – olyan irányt vehet, amely a kulturális ágazatot bekapcsolja a szolgáltatások nemzetközi cseréjébe. A megyeszékhely perspektivikusan a szolgáltatási külkereskedelem egyik fontos közép-európai centurmává válhat, s megfontolandó egy nemzetközi tudományos-oktató bázis létrehozása is. A nemzetközi tudományos-kulturális munkamegosztásban megszerzett pozíció, Pécs eme arculatának megjelenése a nemzetközi piacokon tökélet vonzó és nemzetközi gazdasági kapcsolatok inspiráló erővé alakítható.

A diverzifikált gazdasági struktúra kialakításának, a társadalmi feladatok mérséklésének célja, de eszköze is a térség *infrastruktúrájának* fejlesztése. Számolva azzal, hogy a gazdaság modernizációjában a jövőben az infrastruktúra szerepe meghatározóvá válik, az állam gazdasági szerepvállalása részben ide összpontosul, az ezredfordulóig valószínűleg csak az állapotromlás ütemének csökkentése és néhány prioritizált terület fejlesztésének gyorsítása tűzhető ki célul. Kitüntetett fejlesztési területnek kell tekinteni a termeléssel közvetlenül összefüggő infrastruktúrát.

A feldolgozóipar fejlesztése, az innovatív, alkalmazkodóképes gazdaság kialakítása, a decentralizált területi döntések számának gyarapodása, a nemzetközi piacokon való közvetlen részvétel miatt új erőforrás lehet a térségben az *informatika komplex rendszere*.

A gazdasági szerkezetváltás érdekében a mai merev *gazdasági intézményi struktúrákat* át kell alakítani. A versenyképességet csak a szolgáltatásszerűen rendelkezésre álló szaktanácsadással, marketinggel, pénzügyi tranzakciókkal lehet fejleszteni. A gyors tőkeátcsoportosítás, a kockázatviselés, a menedzselés társadalmi mechanizmusai újfajta szervezeteket igényelnek. A nyugat-európai kis- és középvállalatok piaci képességét fejlesztő és támogató programok nyomán kiépült konzultációs, oktatási, szervező, értékesítő és külkereskedői hálózatok működése figyelemre méltó, hasznosítható tapasztalatokkal szolgál. E gazdálkodási háttér-infrastruktúra pénzügyi, vállalati, önkormányzati és magántőkével vagy ezek kombinációjával hozható létre.

A kereskedelmi tőke akkumulálódását segítő elő egy regionális kereskedőház alapítása, amely tevékenysége a külpiazi szolgáltatásoktól, a beruházásfinanszírozástól kezdve a K+F támogatáson át a vállalkozási-

engineering szervezésig terjedne. Érdemes megvizsgálni a tőketársítás valamilyen formájában működtethető regionális külkereskedelmi szervezet alapításának lehetőségeit is.

A Pécsi Ipari Vásárt radikális koncepcióváltással és magasszintű szakmai irányítással a szervezetváltozás, a termék- és technológiai megújítás szolgálatába kell állítani. A szolgáltatási külkereskedelem fejlesztéséhez is szakértő szervezet alapítására van szükség.

A térség gazdasági szerkezetének alakításában, a tőkeáramlás felgyorsításában a jövőben növelni kell a *hitelszféra* és a *bankok* szerepét. A banki tevékenység – a rövidlejáratú hitelezési érdekeletség miatt – ma még nem képes a vállalkozási lehetőségek feltárására, a tőkekoordinációra, a vállalkozások menedzselésére. A fejlett tőkés országok hierarchizált bankrendszerei a regionális fejlesztések bankműveleteinek változatos formáit építették ki.

A pénzügyi-banki szereplők számának gyors növekedését az indokolja, hogy a központi és a helyi források integrációját helyben lehet hatékonyan megteremteni. (A magyar gazdaságpolitika fogyatékoságaival magyarázható, hogy ma még az innovációs kisbankok is sokkal inkább a hatósági szektorba integrálódtak, mint a gazdálkodó szférába.) A központi kereskedelmi-üzleti vagy nemzetközi bankok fiókjai mellett ki kell építeni a helyi-területi üzleti kisbankok hálózatát. Ezek feladata mindenekelőtt a településfejlesztéssel kapcsolatos pénzügyi műveletek ellátása lenne. A területfejlesztés, a gazdasági szerkezet átalakításának finanszírozását és szervezését speciális regionális bank (Baranya megyei vagy dél-dunántúli hatókörrel) láthatná el. E bank meghatározó szerepet játszhatna a területi fejlesztési programok megvalósításával kapcsolatos hitelműveletekben, a vállalkozások ösztönzésében, a helyi források ésszerű befektetésében, az igénybevehető hitelek, állami támogatások, normatív kedvezmények megszerzésében, a külföldi működő tőke orientálásában.

Mivel a dél-dunántúli régió általános gazdasági alulfejlettsége a problematikus térségek széles hálózatát produkálta, amelyek fejlesztése hosszú távon társadalmi-gazdasági programok kidolgozását teszi szükségessé, valamint mert e régió határmenti fekvése a nemzetközi kooperációban komparatív előnyt jelent, érdemes lenne megfontolni – szintén számtalan külföldi példa alapján – egy *dél-dunántúli területfejlesztési társaság* megalapításának a lehetőségét.

Az összetett gazdasági szerkezet, az ennek kialakítását szolgáló és

működtető differenciált szervezeti rendszer merőben új megvilágításba helyezi a térség humán erőforrásainak a fejlesztését, a munkaerő képzettségével és kulturális színvonalával kapcsolatos követelményeket. Az innovatív tevékenységekre való felkészülés az *oktatási rendszer* minden elemében reformokat igényel. A középiskolai és a szakoktatás jelenlegi rendszerének felülvizsgálata és a regionális átképző központ megalapítása a szakmai kvalifikáció emelésének egyik területe. A másik fontos terület a felsőfokú végzettségű szakemberek számának és arányának a növelése. A műszaki fejlesztés és az új gazdasági háttérszervezetek különösen a műszaki és a közgazdasági felsőfokú képzettségűek iránti keresletet növelik. Helyi egyetemi bázison megteremthetők az idegenforgalmi, pénzügyi és marketing szakemberek képzése, fejleszthető a korszerű menedzserképzés. A műszaki szakemberellátottság azonban csak külső forrásokból biztosítható, megfontolandó a pécsi mérnökképzés reformja is.

A pécsi-komló térség gazdasági szerkezetének átalakítása *komplex eszközrendszer*t igényel. Az eszközrendszer konkrét elemeit befolyásolja, hogy a jövőben a strukturális és a területfejlesztési politikában miként alakul az állam szerepvállalása, ezen belül a kormányzat, a megyék és a települések közötti munkamegosztás, milyen lesz az elosztási mechanizmus.

A potenciálisan depressziós gazdasági folyamatok regisztrálása azt jelenti, hogy a szerkezetváltással egybekötött munkahelyteremtés ebben a térségben csak sajátos területi kedvezményekkel valósítható meg. E térségre — depressziós területté nyilvánítása után —, valamint a Baranya megyei elmaradott területekre, az ország más strukturális feszültségekkel terhes térségeivel együttesen, a vállalkozói nyereségadó kedvezmény, az újrakezdők és pályakezdők vállalkozási kölcsöne, a Foglalkoztatási Alap, valamint a Területfejlesztési és Szervezési Alap már meglevő és továbbfejlesztendő kedvezményei mellett alkalmazni lehetne: a regionális vállalkozásbiztosítási rendszert, a gyorsított amortizációt, a kis- és középvállalatok ÁFA-kedvezményét, az új munkahelyeken foglalkoztatottak társadalombiztosítási járulékának csökkentését meghatározott időre, hitel- és kamatkedvezményeket, határmenti kooperációk különleges szabályozását.

Megfontolandó, hogy a térségbe jutó jelenlegi támogatási eszközöket, a veszteségfinanszírozást miként lehetne átcsoportosítani az új feladatoknak és elveknek megfelelően (hatékony munkahelyteremtésre, infrastruktúra fejlesztésre).

A strukturális nehézségekkel küzdő területeken alkalmazandó területi politikai eszközök iránti állami kötelezettségvállalást az országgyűlésnek törvényben kellene deklarálnia. A vállalatok számára csak így jelentenek ezek az eszközök stabil, hosszú távú kalkulációs alapot.

A nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás geopolitikai adottságai miatt célszerű megvizsgálni, milyen gazdaságpolitikai előnyei (és hátrányai) volnának egy *pécsi különleges gazdasági övezet* kialakításának. Ez a célkitűzés illeszkedik ahhoz az elképzeléshez, hogy Pécs kelet-közép-európai kereskedelmi-gazdasági-tudományos érintkezési centrummá fejlődjön. A szabadövezet területfejlesztési előnyei a következők: a) termelési tényezőkhöz pótlólagos költségek nélkül lehet hozzájutni; b) a feldolgozóipari szektornak van kitüntetett szerepe; c) elősegíti a gazdaság decentralizálását; d) erőteljes exportnövekedést tesz lehetővé; e) munkahelyteremtő szerepe van; f) új típusú kooperációs kapcsolatokat honosít meg. Mivel a magyar gazdaságban a világpiac-komform magatartás rendkívül hosszú idő alatt fejlődhet ki, a pécsi térség közép-európai illeszkedését a szabadövezet elősegíthetné, az ide települt tőke technológiai-strukturális és versenyképességi hatásai a dél-dunántúli régióban is érezhetőek lehetnének.

IRODALOM

- ABLER, R. – ADAMS, J. – GOULD, P. 1971: *Spatial Organization. The Geographer's View of the World*. New Jersey, Englewood Cliffs.
- ÁDÁM A. 1969: A területi koordináció főbb vonásai és problémái. – *Állam és Igazgatás*. 7. sz. pp. 577–588.
- ÁDÁM A. 1974: *A tanácsi szervek összehangoló tevékenysége*. Bp., MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- AFANASZJEV, V. 1969: *A társadalom tudományos irányítása*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- AGANBEGJAN, A.G. 1982: *Szisztéma upravljenja ekonomikoj razvitogo szocializma. Tendencii, problemü*. Moszkva, Ékonomika.
- AGANBEGJAN, A.G. (szerk.) 1984: *Territorial'no-proizvodstvennue kompleksü: Planirovanie i upravljenje*. Novoszibirszk. Nauka.
- ALAEV, É.B. 1965: *Éffektivnoszt' kompleksznogo razvitija ékonomicseszkogo rajona*. Moszkva, Nauka.
- ALAEV, É.B. 1977: *Ékonomiko-geograficseszkaja terminologija*. Moszkva, Müszl'.
- ALAEV, É.B. 1983: *Szocial'no-ékonomicseszkaja geografija. Ponjatijno-terminologicseszkij szlovar'*. Moszkva. Müszl'.
- ALAEV, É.B. – CSADAIEVA, N.V. 1980: Voproszü upravljenja i resenie ih geograficseszkoy naukoy. – *Geograficseszkoe aszpektü upravljenja*. Voproszü geografii, 109. Moszkva, Müszl'. pp. 61–79.
- ALAMPIEV, P.M. 1959: *Ékonomicseszkoe rajonitrovanie SzSzsZR*. 1. kötet. Moszkva, Goszpolitizdat.
- ALAMPIEV, P.M. 1963: *Ékonomicseszkoe rajonirovanie SzSzsZR*. 2. kötet. Moszkva, Ékonomizdat.
- ANNENKOV, V.V. 1984: Esztesztvenno-isztoricseszkaja koncepcija territorial'noj organizacii. – *Izvesztija VGO*. 3. sz. pp. 262–267.
- ANUCSIN, V.A. 1972: *Problemü territorial'noj organizacii proizvoditel'nih szil*. Moszkva SzOPSz pri Goszplane SzSzsZR.
- ANUCSIN, V.A. 1982: *Geograficseszkij faktor v razvitii obszsesztva*. Moszkva, Müszl'.
- AZOVKIN, I.A. – SEREMET, K.F. (szerk.) 1981: *Goszudarsztvennoe rukovodsztvo kompleksznüm razvitiem territorij v SzSzsZR*. Moszkva, AN SzSzsZR, Insztitut goszudarsztva i prava.
- BACSILO, I.L. 1972: Faktorü, vlijajuscšie na éffektivnoszt' upravljenja. – *Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo*. 2. sz. pp. 74–79.

- BACSILO, I.L. 1976: *Funkcii organov upravljenja*. Moszkva, Juridiceszkaja literatura.
- BARGAMOV, L.A. – EVENKO, L.I. 1983: *Upravlenie regional'nümi programmami v SzSA i Kanade*. Moszkva, Nauka.
- BÁLEK, A. 1982: Regionální aspekty vývoje efektivnosti ekonomiky. – *Politická Ekonomie*. 8. sz. pp. 811–826.
- BANDMAN, M.K. (szerk.) 1976: *Modelirovanie formirovanija territorial'no-proizvodstvennüh kompleksov*. Novoszibirszk, Nauka.
- BANDMAN, M.K. 1980: *Territorial'no-proizvodstvennüh komplekszü. Teorija i praktika predplanovüh iszszledovanij*. Novoszibirszk, Nauka.
- BARABASEV, G.V. 1971: *Municipial'nüe organü szovremennogo kapitaliszticeszkogo goszdarsztva (SzSA, Velikobritanija)*. Moszkva, Nauka.
- BARABASEV, G.V. (szerk.) 1979: *Razvitie mesztüh organov vlasztii v szocialiszticeszküh goszdarsztvan*. Moszkva, Nauka.
- BARBIERI, P. 1984: Intervento pubblico e servizi strategici alle imprese industriali. – *Economia Marche*. 2. sz. pp. 161–178.
- BARTKE I. 1980: A területfejlesztés irányai és irányelvei Magyarországon. – *Területi Statisztika*. 1. sz. pp. 1–8.
- BARTKE I. 1981a: A területfejlesztési politika fő vonásai az 1960-as és 70-es évtizedben. – *Tervgazdasági Közlemények*. 1. sz. pp. 86–150.
- BARTKE I. 1981b: A területfejlesztés és a gazdasági körzetek kapcsolata. – *Figyelő*. március 11.
- BARTKE I. – ILLÉS I. 1982: A termelés területi elhelyezésének és telepítésének elvei a szocialista országokban. – *Területi Statisztika*. 3. sz. pp. 201–213.
- BARTKE I. 1983: A területi tervezés időszerű feladatai. – *Közgazdasági Szemle*. 1. sz. pp. 23–32.
- BARTKE I. (szerk.) 1985: *Területfejlesztési politika Magyarországon*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- BAUER T. – SZAMUELY K. 1979: Az ipar ágazati irányításnak szervezete az európai KGST-országokban: néhány tanulság. – *Közgazdasági Szemle*. 1. sz. pp. 25–42.
- BEÉR J. – KIS I. 1962: A regionális rendezés igazgatási és szervezési szempontból. A szervezés és a regionális rendezés. Bp., Mérnöki Továbbképző Intézet. Kézirat.
- BÉKESI L. 1980: A területfejlesztési politika és a közigazgatás összefüggései. – *Egyetemi Szemle*. 3. sz. pp. 87–98.
- BÉLLEY L. 1984: *Gazdaságirányítás és infrastruktúra*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BELOUSZOV, R.A. 1984: Demokratsieszkij centralizm i hozjajsztvennaja szamosztotatel'noszt'. – *ÉKO*. 1. sz. pp. 3–21.
- BELUSZKY P. – KARA P. – KILÉNYI G. – VEREBÉLYI I. 1983: A helyi-területi igazgatás továbbfejlesztésének koncepciója. – *Állam és Igazgatás*. 12. sz. pp. 1081–1147.
- BERÉNYI S. (szerk.) 1978: *Az urbanizáció hatása a közigazgatásra az európai szocialista (KGST) államokban*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BIHARI O. 1968: A tanácsok fejlődésének problémái a szocialista államokban. – *Állam és Igazgatás*. 3. sz. pp. 193–210.

- BIHARI O. 1969: *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BIHARI O. 1970a: A tanácsi és a tanács alá nem rendelt szervek viszonyának szabályozása a tanácstörvényben; területi koordináció. — *Állam és Igazgatás*. 5. sz. pp. 396–408.
- BIHARI O. 1970b: A tanácsok bizottságai. — *Állam és Igazgatás*. 9. sz. pp. 769–778.
- BIHARI O. 1980: Hatalom és egyetértés. A szocialista államszervezet és a területi munkamegosztás. — *Jogtudományi Közlöny*. 6. sz. pp. 349–355.
- BIHARI O. 1981: Beér János és a megyerendszer. — *Beér János Emlékkötet*. Szerk.: TAKÁCS I. Bp., ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Államjogi Tanszéke. pp. 43–54.
- BIHARI O. 1983: *Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BIHARI O. 1984: *Államjog*. Bp., Tankönyvkiadó.
- BISAEV, M.A. — FJODOROVICS, M.M. 1961: *Organizacija upravljenja promišljenijem proizvodstvom*. Moszkva, Gosizdat. planovo-ékonomszkoj literaturij.
- BOGOMOLOV, O.T. (szerk.) 1979: *Territorial'nije sztrukturij nacional'nij hozsajstszv sztran SZÉV*. Moszkva, Nauka.
- BOROS F. — KOVÁCS CS. — KŐSZEGI L. 1973: A területfejlesztés hosszú távú koncepciója. — *Közgazdasági Szemle*. 2. sz. pp. 138–157.
- BŐHM A. — PÁL L. (szerk.) 1983: *helyi társadalom* 1. Hipotézisek - Kutatási módszerek. Bp., MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet.
- BÖNISCH, R. — MOHS, G. — OSTWALD, W. 1980: *Territorialplanung*. Berlin, Verlag die Wirtschaft.
- BRONSTEJN, M.L. 1989: O koncepcij reszpublikanszkogo hozraszcsjota. — *Ékonómika i matematicszkie metodij*. 2. sz. pp. 280–286.
- BUČEK, M. — HALIENA, J. 1984: *Oblasťné plánovanie v ČSSR a v krajínach RVHP*. Pozsony, Pravda.
- BUGAEV, V.K. 1983: Aktula'nije problemij iszsledovanija territorial'no-porizvosztvennij komplexov kak formij territorial'noj organizacij obszcszstvennogo proizvodstva. — *Izvesztija VGO*. 5. sz. pp. 429–435.
- BUNGE, V. 1967: *Teoreticszskaja geografija*. Moszkva, Progreszsz.
- BUTAKOV, D.D. (szerk.) 1980: *Mesztnije bjudzsetij sztran-cslenov SZÉV*. Moszkva, Finanszsj.
- CARRA, M. 1983: *Organizzazione regionale*. — CASSESE, S. (szerk.): *Annuario delle autonomie locali*. Roma, Edizioni delle Autonomie.
- CHOJNICKI, Z. 1974: Przestrzen społeczno-ekonomiczne Polski. — *Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Biuletyn*. 84. sz. pp. 17–24.
- CHORLEY, R.J. — HAGGETT, P. (szerk.) 1971: *Modeli v geografij*. Moszkva, Progreszsz.
- CIVADZE, D.J. 1975: *Upravljenje szocialistszcszskoj ékonomikoj*. Moszkva, Nauka.
- CLOUT, H.D. 1981: *Regional Development in Western Europe*. London, Wiley.
- CSADAEVA, N.V. 1979: Voproszj upravljenja pri razmeszcsenija proizvoditel'nij szil. — *Problemij regional'nogo planirovanija i prognozirovanija*. Moszkva, SZOPSZ pri Goszplane SzSzSzR. pp. 27–35. o.
- CSEFKÓ F. — PÁLNÉ KOVÁCS I. 1981: *Koordinációs kapcsolatok a Dél-Dunán*.

- túlon. MTA Dunántúli Tudományos Intézete. Kutatási Eredmények 1976–1980. 3. kötet. Pécs.
- CSIKÓS-NAGY B. 1971: *Magyar gazdaságpolitika*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- CSIZMADIA A. (szerk.) 1979: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Bp., Gondolat Kiadó.
- DÁNYI P. 1980: Az ágazati és a területi tervezés összefüggései elvi és gyakorlati megközelítésben. – *Közigazgatás és politika. Tanulmányok a közigazgatás köréből*. Szerk.: BIHARI M. Bp., Kossuth Könyvkiadó. pp. 181–197.
- DÁNYI P. 1981: Gazdaságfejlesztési irányok és térbeni összefüggéseik. – *Városépítés*. 5. sz. pp. 16–18.
- DYSON, K. 1988: *Local Authorities and New Technologie. The European Dimension*. London, Croom Helm.
- DOMANSKI, R. 1967: Konstruowanie teorii w geografii ekonomicznej. – *Przegląd Geograficzny*. 1. sz. pp. 85–102.
- DRAGO, P. 1982: *Administrativnaja nauka*. Moszkva. Progreszsz.
- DROBIZSEVA, L.M. 1965: *Lenin i iszpol'zovanie mesztynogo opüta hozjajsztvennogo sztroitel'sztva*. Moszkva. Nauka.
- DZIEWONSKI, K. 1967: Teoria regionu ekonomicznego. – *Przegląd Geograficzny*. 1. sz. pp. 33–50.
- ENYEDI GY. (szerk.) 1976: *A magyar népgazdasági fejlődésének területi problémái*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- ENYEDI GY. 1978a: *Kelet-Közép-Európa gazdaságföldrajza*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ENYEDI GY. 1978b: Gazdaságpolitika és területi fejlődés. – *Valóság*. 5. sz. pp. 36–45.
- ENYEDI GY. 1981: A területfejlesztési politika néhány új eleméről. – *Területi Statisztika*. 2. sz. pp. 139–148.
- ENYEDI GY. 1983: *Földrajz és társadalom*. Bp., Magvető Könyvkiadó.
- ERDEI F. Összegejtött Művei. *Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció*. Szerk.: HALÁSZ J., KOVÁCS I. Bp., Akadémiai Kiadó, 1977.
- EREMIN, A. 1969: Voproszú razvitija upravljenija ékonomikoj. – *Voproszú ékonomiki*. 8. sz. pp. 30–41.
- FEDORENKO, N.T. 1979: *Nektorüe voproszú i praktiki planirovanija i upravljenija*. Moszkva, Nauka.
- FERRARI, A. 1981: Autonomia regionale: la prima legge, la lunga stasi e il risveglio. – *Civitas*. 6. sz. pp. 29–48.
- FJODOROVA, T.A. 1981: *Region v szisztème narodnohozjajsztvennogo kompleksa*. Leningrád, LGU.
- FODOR L. 1976: A termelőerők területi koncentrációja, agglomerációk. Budapest. Bp., Akadémiai Kiadó.
- FODOR L. 1977: A területfejlesztés és az iparpolitika összefüggésének néhány kérdése. – *Városépítés*. 5. sz. pp. 16–18.
- FORJÁN GY. 1969: A különböző szintű tanácsok helyzete a gazdaságirányítás új rendszerében. – *Állam és Igazgatás*. 4. sz. pp. 289–303.
- FROMONI, M. 1983: Die französischen Dezentralisierungsgesetze. – *Die Öffentliche Verwaltung*. 10. kötet. pp. 397–402.

- GARNER, D. 1984: *Velikobritanija. Central'noe i mesztное upravlenie*. Moszkva, Progreszsz.
- Geograficeszkie aszpetkü upravlenija*. Voproszü geografii, 109. Moszkva, Müszl'. 1978.
- GOLOVNIN, Ju.V. 1982: *Territorial'naja sztruktura hozjajsztva GDR*. Moszkva, Nauka.
- GRABOWIECZKI R. – ZAWADZKI, St.M. 1980: *Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju*. Varsó, Ksianzka i Wiedza.
- GRANIK, G.I. – GROMOV, V.I. 1970: *Otraszlevoe i territorial'noe razdelenie truda*. Moszkva, Müszl'.
- GRIGG, D. 1971: Rajonü, modeli i klaszszü. CHORLEY, R.J. – HAGGETT, P. (szerk.): *Modeli v geografii*. Progreszsz.
- GRZESZCZAK, J. 1971: *Koncepcje polaryzacyjne w przestrzennym zagospodarowania kraju (na przykładzie Francje)*. Varsó, KPZK PAN. Studia XXXVI.
- GURNEJ, B. 1969: *Vvedenie v nauku upravlenija*. Moszkva, Progreszsz.
- HAGGETT, P. 1968: *Prosztranzstvennij analiz ékonomiceszskoj geografii*. Moszkva, Progreszsz.
- HAGGETT, P. 1979: *Geografija: szintez szovremennüh znani*. Moszkva, Progreszsz. *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*. I–III. kötet. Hannover, Gebruder Janecke Verlag, 1970.
- HALÁSZ J. 1974: A szocialista közigazgatás fejlődése és összehasonlító vizsgálatának metodológiai problémái. – *Állam- és Jogtudomány*. 1. sz. pp. 40–61.
- HALÁSZ J. 1981: Erdei Ferenc 1946. évi közigazgatási reformterve és Beér János. – TAKÁCS I. (szerk.): *Beér János Emlékkötet*. Bp., ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Államjogi Tanszéke. pp. 55–65.
- HARMATHY A. 1983: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HARSÁNYI I. 1974: *A szervezés és a vezetés tudományos alapjai*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- HEGEDÜS A. 1970: Lenin és a szocializmus gazdálkodási rendszerének alternatívái. A glavktól a szocialista vállalkozásig. – *Közgazdasági Szemle*. 5. sz. pp. 541–558.
- HEGEDÜS M. 1981: A gazdaságpolitika és a terület- és településpolitika összefüggései, a VI. ötéves tervidőszakban várhatóan érvényesülő tendenciák. – *Településfejlesztés*. 1–2. sz. pp. 33–39.
- HENCZ A. 1973: *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyviadó.
- HERÉDI I. 1978: A szocialista gazdaság intézményi berendezkedésének lenini terve. – *Közgazdasági Szemle*. 5. sz. pp. 541–558.
- HOFFMAN, G.W. (szerk.) 1971: *Eastern Europe: Essays in Geographical Problems*. London, Methuen.
- HOREV, B.SZ. 1978: Aktual'nüé problemü upravlenija territorial'noj organizaciej szovetszkogo obszesztva, szocial'no-ékonomiceszskoe rajonirovanie i territorial'noe planirovanie. – *Geograficeszkie aszpektü upravlenija*. Voproszü geografii, 109. Moszkva, Müszl'. pp. 25–61.
- HOREV, B. SZ. 1980: Ponjatija territorial'noj organizacii obszesztva i upravlenija

- kak osznoვნუიე პონჯატიე სოციალ'ნო-ეკონომიკური გეოგრაფიი. — *Ékonომიკური კაეა ი სოციალ'ნაე გეოგრაფიე*. Voproszú გეოგრაფიი, 115. Moszkva, Müszl'. pp. 75–86.
- HOREV, B.SZ. 1981: *Territorial'ნაე organizacija obszesztva. Aktual'ნუე problemú regional'ნოე upravlenija i planirovanija v SzSzSzR*. Moszkva, Müszl'.
- HORVÁTH L. 1976: Az ágazati irányítás elvi és gyakorlati problémái. — *Gazdaság*. 4. sz. pp. 7–27.
- HRUSCSOV, A.T. 1966: Szootnosenie პონჯატი „territorial'ნაე organizacija” i „razmescenie” promüslennoszti. — *Vesztnik MGU. Szer. geogr.* 3. sz. pp. 99–102.
- HUDSON, R. — LEWIS, J.R. 1982: *Regional Planning in Europe*. London, Pion Limited.
- HUNYA G. 1984: Az ipar területi fejlődésének fő tendenciái a kisebb kelet-európai országokban I. — *Iparpolitikai Tájékoztató*. 7. sz. pp. 21–28.
- ILLÉS I. 1975: *Regionális gazdaságtan*. Bp., Tankönyvkiadó.
- ILLÉS I. 1985: A regionális folyamatok társadalmi irányításának jövőbeli főbb jellemzői. — BARTKE I. (szerk.): *A területfejlesztési politika Magyarországon*. Bp., Akadémiai Kiadó. pp. 259–281.
- ISARD, W. 1966: *Metodú regional'ნოე analiza: vvedenie v nauku o regionah*. Moszkva. Progreszsz.
- ISMURATOV, B.M. 1979: *Regional'ნუე szisztémú proizvoditel'ნüh szil. Metodologicseszkie osznoვნú გეოგრაფიკური analiza*. Novoszibirszk. Nauka.
- JUSZIPOV, V.A. 1973: *Szocsetanie otraszlevogo i territorial'ნოე upravlenija promüslennoszti'ju SzSzSzR*. Kazany, Kazanszkij goszudarsztvennűj universztet.
- KALK E. (szerk.) 1971: *Regional Planning and Regional Government in Europe*. International Union of Local Authorities. The Hauge.
- KÁLMÁN GY. 1982: *A magyar gazdaságirányítás joga*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KALTENBACH J. 1984: Elméleti problémák az irányítás fogalma köréből. — *Állam és Igazgatás*. 7. sz. pp. 611–620.
- KARAMITREV, K. 1982: Ikonomikeszkijat mehaniz'm teritorialnite edinici. — *Narodni st'veti*. 2. sz. pp. 5–8.
- KARPOV, L.N. — BOGDANOV, O.Sz. (szerk.) 1974: *Regional'ნოე programmirovanie v razvitüh kapitaliszticeszküh sztrana*. Moszkva, Nauka.
- KEERNA, A. 1988: Hozraszeszot regional'ნűj. — *Voproszú ékonომიკი*. 8. sz. pp. 65–72.
- KOLBAEVA, N.P. — SZVISZTUNINA, M.A. — SZERGIEŒKO, L.A. 1977: Szoversensztvovanie kompleksznogo upravlenija oblaszt'ju. — *Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo*. 10. sz. pp. 57–63.
- KOLOSZOVSZKIJ, N.N. 1958: *Osznoვნú ékonომიკური rajonirovanija*. Moszkva, Goszpolitizdat.
- KOLOSZOVSZKIJ, N.N. 1969: *Teorija ékonომიკური rajonirovanija*. Moszkva, Müszl'.
- KORMOV, J.F. — EVSZTIGNEEV, R.N. (szerk.) 1973: *Sztruktura upravlenija promüslennoszti'ju SZÉV*. Moszkva, Ékonომიკა.
- KORNAI J. 1971: *Anti-equilibrium*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- KORSZAKOV, A.Ja. 1975: *Ékonomiczeszkije problemü territorial'nogo razdelenija truda v uszlovijah naucsno-tehniczeszkaj revolvucii*. Szverdlovsk, Szredne-Ural'szkoe knizsn. izd-vo.
- KOVÁCS CS. 1966: Térsemlélet és földrajz. — *Földrajzi Közelmények*. 1. sz. pp. 31–48.
- KOVÁCS CS. 1971: Társadalmi-területi munkamegosztás. Tér és gazdaság. — *Válogatott tanulmányok a gazdasági földrajzból*. Bp., Tankönyvkiadó.
- KOVÁCS I. (szerk.) 1980: *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KŐSZEGFALVI GY. 1982: *Regionális tervezés*. Bp., Műszaki Könyvkiadó, Építéstügyi Tájékoztatói Központ.
- KŐSZEGI L. 1964: *A területi tervezés főbb elvei és módszertani kérdései*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KRIŽAN, M. 1982: Priestorová organizácia spoločenskej výroby a jej forma. — *Ekonomický časopis*. 11. sz. pp. 1015–1026.
- KRÜLOV, B. 1968: *SzSA: federalizm, statü i mesztnoe upravlenie*. Moszkva, Nauka.
- KRZSIZSANOVSKIJ, G.M. (szerk.) 1957: *Voproszü ékonomiczeszkogo rajonirovanija SzSzsR*. Moszkva, Goszudarsztvennoe izdatel'sztvo politiceszkaj literaturü.
- KULCSÁR K. 1974: *Társadalom, politika, jog*. Bp., Gondolat.
- KULCSÁR K. 1978: A közigazgatás és az irányítás alkalmazkodás a különböző társadalmi és kulturális környezethez. — *Állam és Igazgatás*. 3. sz. pp. 275–281.
- KULCSÁR K. 1982a: *Társadalom, gazdaság, jog*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR K. 1982b: A szocialista társadalom érdekviszonyai és politikai rendszerének fejlődése. — POLGÁR T. (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok*. Kossuth Könyvkiadó. pp. 159–169.
- KULCSÁR K. 1983: A közigazgatás fejlesztésének társadalmi-politikai összefüggései. — *Állam és Igazgatás*. 11. sz. pp. 961–975.
- KULCSÁR V. (szerk.) 1972: *Területi tervezés, tanácsai tervezés*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KULCSÁR V. (szerk.) 1974: *Területfejlesztés. Területi gazdasági egységek komplex fejlesztése*. XIII. közgazdász vándorgyűlés. Kecskemét, MKT Bács-Kiskun megyei Szervezete stb.
- KULCSÁR V. (szerk.) 1976: *A regionális elemzés módszerei*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- KUPRIJANOVA, A.B. (szerk.) 1977: *Novüe faktorü territorial'noj organizacii proizvodsztva za rubezsom*. Moszkva, SZOPSZ pri Goszplane SzSzsR.
- KVINT, V.L. 1986: *Upravlenie naucsno-tehniczeszkim proceszsom: regional'nüj aszpekt*. Moszkva, Nauka.
- LACKÓ L. 1988: *Területi fejlődés, politika, tervezés*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- LEHOCZKY J. 1982: Az urbanizáció és az agglomeráció társadalmi-gazdasági alapja. — RECHNITZER J. (szerk.): *Vonzáskörzetek-agglomerációk I*. Bp., Akadémiai Kiadó. pp. 11–44.
- Lenin Összes Művei. 1. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1964.
- Lenin Összes Művei. 3. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1964.
- Lenin Összes Művei. 7. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1965.

- PERCZEL K. 1960: A gazdasági régiók és a megyék viszonya. — *Építészeti Szemle*. 9. sz. pp. 264–268.
- PERROUX, F. 1972: *Nemzeti függetlenség és kölcsönös gazdasági függőség*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- PÉTERI G. 1983: A helyi irányítás reformja Dániában. — *Településfejlesztés*. 1. sz. pp. 53–59.
- PÖRVULANOV, SZ. 1984: Usz'versensztvuvane na organizacionnite sztrukturi za upravlenie na narodnoto sztopansztvo. — *Ikonomiczeszka M'szl*. 7. sz. pp. 92–104.
- RAFT M. 1979: A gazdasági viszonyok hatása az állam területi beosztásának fejlődésére. — *Állam és Igazgatás*. 7. sz. pp. 611–624.
- RAFT M. (szerk.) 1982: *A helyi-területi igazgatás*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- REGULSKI, J. — GEORG, S. — JENSEN, H.T. 1988: *Decentralization and Local Government*. Roskilde, University Press.
- RICCHI, R. 1979: *Prodeso alle regioni*. Milano, Giuffré.
- RODIN, SZ.G. 1980: Upravlenie szocial'no-ékonomicskimi proceszsztami pri szocializme. — *Obscsesztvennue nauki*. 4. sz. pp. 20–44.
- ROMÁNY P. 1984: Gazdaságpolitika és regionális fejlesztés. — *Közgazdasági Szemle*. 4. sz. pp. 385–391.
- ROMUS, P. 1979: *L'Europe et les régions*. Brüsszel, Labor.
- RUBIN, A.M. 1969: *Organizacija upravljenja promüstlennoszt'ju v SzSzSzR (1917–1967 gg.)*. Moszkva, Ékonomika.
- SAMOV, A.A. 1979: *Upravlenije proizvodstvom regiona*. Moszkva, Szovetszkaja Roszsztija.
- SAMOV, A.A. 1984: *Territorial'noe upravlenie narodnüm hozjajsztvom*. Moszkva, Ékonomika.
- SAMU M. 1982: *Hatalom és állam*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SÁRKÖZY T. 1976: A vállalatirányítás és a vállalati gazdálkodás a külföldi szocialista országok gazdasági reformjának folyamatában. — *Állam- és Jogtudomány*. 3. sz. pp. 444–470.
- SÁRKÖZY T. 1979: *A gazdaságirányítás és a vállalatok*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- SÁRKÖZY T. 1981a: Az ágazati irányítás fejlődésmenete, fejlesztési koncepciói, különös tekintettel az iparirányításra. — *Gazdaság és Jogtudomány*. 1–2. sz. pp. 13–55.
- SÁRKÖZY T. 1981b: A népgazdaság intézményrendszerének távlati fejlesztése, különös tekintettel a központi gazdaságirányítás szervezetére. — *Közgazdasági Szemle*. 1. sz. pp. 16–33.
- SÁRKÖZY T. (szerk.) 1983: *A gazdaságirányítás szervezetének joga*. Nemzetközi áttekintés. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Secondo rapporto comune sulla pianificazione territoriale*. Comunità di Lavoro Alpe-Adria. Trento, Edizioni Arca, 1988.
- SHARPE, L.J. 1979: *Decentralist Trends in Western Democracies*. London, Sage.
- SHARPE, L.J. (szerk.) 1981: *The Local Fiscal Crisis in Western Europe: Myths and Realities*. London, Sage.

- SECOMSKI, K. 1983: Lad przestrzenny a różnice i konflikty przestrzenne. — *Ekonomista*. 2. sz. 271–293.
- SEREMET, K.F. — SCHULZE, G. 1982: *Szocsetanie otraszlevogo i territorial'nogo upravljenija v SzSzsZR i GDR*. Moszkva, AN SzSzsZR, Insztitut goszudarsztva i prava.
- STARK A. 1980: *A szocialista tervgazdálkodás nemzetközi gyakorlata. Az európai KGST-országok gazdasági fejlődése, 1945–1980*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- STARK A. (szerk.) 1981: *Tervgazdálkodás*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- STAROSCIAK, J. (szerk.) 1973: *Instytucje prawa adminiszcyracyjnego europejskich państw socjalistycznych*. Wrocław. Varsó stb. ZM im Ossolinskich Wydawnictwo PAN.
- STRASZEWICZ, L. 1974: *Geografia ekonomiczna europejskich krajów socjalistycznych*. Varsó. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- SUGÁR I. 1984: A dél-dunántúli megyék együttműködése. — *Városcéplés*. 2. sz. pp. 11–12.
- SZAMEL K. 1981: *A megerendcszer fejlődésének története Magyarországon*. Bp., Államigazgatási Szervezési Intézet.
- SZAMUELY L. 1979: *Az első szocialista gazdasági mechanizmusok. Elvek és elméletek*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAUSKIN, Ju.G. 1973: *Ékomiccseszkaja geografija: isztorija, teorija, metodü, praktika*. Moszkva, Müszl'.
- SZAPOZSNIKOV, M.V. — SZMOL'NIKOV, M.V. — VASZIL'EV, V.A. 1981: *Burzsuzsnaja regional'naja teorija i goszudarsztvenno-monopoliszticseszkoe regulirovanie razmcsenija proizvuditel'nüh szil*. Moszkva, Müszl'.
- SZELÉNYI I. 1973: Regionális fejlődés, gazdálkodás, igazgatás. (Szociológiai szempontok a téma kutatásához.) Bp., MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Kézirat.
- SZELÉNYI I. 1982: Az állam viszonylagos autonómiája vagy az állami termelési mód. Megjegyzések a város- és területfejlesztésbe történő állami beavatkozás természetéről a modern kapitalizmus stagflációs válságának körülményei között. — *Medvetánc*. 2–3. sz. pp. 19–48.
- SZENTPÉTERI I. 1974: *Az igazgatástudomány szervezéselméleti alapjai*. Bp., Akadémiai Kiadó.
- SZENTPÉTERI I. 1981: Vezetés- vagy szervezésstudomány? Vitatott alapelvekről — Erdei Ferencre emlékezve. — *Állam és Igazgatás*. 11. sz. pp. 1017–1026.
- SZENTPÉTERI I. 1983: A modern társasszervezet „gyárszerűsége”. — *Társadalomkutatás*. 2. sz. pp. 91–111.
- SZEVOSZT'JANOV, V.N. 1975: Nekotorüe problémü szoversensztvonanija upravljenija territorial'noj organizaciej proizvuditel'nüh szil. Avtoreferat diszsz. Moszkva, MGU.
- SZEVOSZT'JANOV, V.N. 1978: Territorial'no-otraszlevüe zakonomernosztü v razvitii narodnogo hozjajsztva. LAPPO, G.M. (szerk.): *Territorial'naja organizacija proizvuditel'nüh szil*. SzSzsZR. Moszkva, Moszkovszkij filial Geograficseszkogo obcsescsztva SzSzsZR. pp. 76–123.
- SZIRA J. 1980: A svéd tanácsü reform tapasztalatai. — *Állam és Igazgatás*. 5. sz. pp. 407–418.

- SZJOMUSKIN, A.T. 1977: *Problemü territorial'nogo upravljenija ékonomikoj*. Moszkva, Ékonomika.
- SZOBOSZLAI GY. – WIENER GY. 1980a: *Településfejlesztés, települési vonzás-funkció és közigazgatás*. Bp. Államigazgatási Szervezési Intézet.
- SZOBOSZLAI GY. – WIENER GY. 1980b: Az állami területbeosztás politökonomiai kérdései. – *Jogtudományi Közöny*. 6. sz. pp. 355–366.
- SZOBOSZLAI GY. – WIENER GY. 1980c: Önkormányzat és gazdaságirányítás. – *Közgazdasági Szemle*. 7–8. sz. pp. 880–894.
- SZOBOSZLAI GY. 1981: Településpolitika és közigazgatás. Erdei Ferenc közigazgatási reformterveihez. – *Társadalomtudományi Közlemények*. 3. sz. pp. 331–345.
- SZOBOSZLAI GY. – WIENER GY. 1981: A településfejlesztés és a közigazgatási rendszer kapcsolata. – *Városépítés*. 2. sz. pp. 20–24.
- SZOBOSZLAI GY. 1982: Közigazgatás és társadalmi környezet. POLGÁR T. (szerk.) *Politikatudományi Tanulmányok*. Bp., Kossuth Könyvkiadó. pp. 206–222.
- Szocial'no-ékonomszieszkje problemü szoversensztvovonija hozajsztvennogo mehanizma*. Szbornik trudov VNISzl. Moszkva, 1982. 3. sz.
- SZTOJKOV, J. – GAZENOV, SZ. 1979: V'proszki na izgrazdaneto na szisztemi za teritorialno upravljenje na promislenosztta. – *Ikonomszieszki Misz'l*. 5. sz. pp. 34–44.
- TATAI Z. 1980: A gazdaság irányításának regionális tényezői. – *Állam és Igazgatás*. 5. sz. pp. 419–425.
- TATAI Z. 1981: A gazdaság irányításának regionális tényezői, a tanácsok szerepe a területfejlesztésben. – *Politikai Főiskola Közleményei*. 2–3. sz. pp. 179–185.
- TIHOMIROV, Ju.a. 1978: *Mehanizm upravljenija v razvitom szocialiszticeszkom obsziesztve*. Moszkva, Nauka.
- TIHOMIROV, Ju.A. 1984: *Upravlenie delami obsziesztva. Szub''ektü i ob''ektü upravljenija v szocialiszticeszkom obsziesztve*. Moszkva, Müszl'.
- TOCQUEVILLE, A. 1983: *A demokrácia Amerikában*. Bp., Gondolat Kiadó.
- TODORSZKIJ, Ju.V. 1978: Vzaimootnosenija kraevüh, oblasztüh Szovetov sz nepodvedomsztvennümü im edinicami. – *Szovetszkoe goszdarsztvo i pravo*. 9. sz. pp. 57–63.
- TOLDI F. (szerk.) 1977: *Az európai népi demokratikus országok területi beosztása és tanácsai szervezete*. Bp., MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- TÓTH L. 1983: A területfejlesztés főbb jellemzői a 70-es években. – *Állam és Igazgatás*. 9. sz. pp. 802–810.
- TÓTH L. – ANTAL L. 1983: A terület- és településfejlesztés hosszabb távú feladatai. – *Állam és Igazgatás*. 10. sz. pp. 925–936.
- TRANIN, A.A. 1984: *Adminisztrativno-territorial'naja organizacija kapitaliszticeszkogo goszdarsztva*. Moszkva, Müszl'.
- UGRAI A. 1983: A gazdaságirányítás szegletei – a megyék. – *Állam és Igazgatás*. 8. sz. pp. 752–759.
- United Nations. Studies on Selected Development Problems in Various Countries*. New York, 1969.

- VÁGI G. 1982: *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás – területi egyenlőtlenségek*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VANHOVE, N. – KLAASSEN, L.H. 1983: *Regional Policy. An European Approach*. London, Gower.
- VARLAMOV, K.J. 1973: *Leniszkaja koncepcija szocialiszticeszkogo upravlenija*. Moszkva, Nauka.
- VEDEL, ZS. 1973: *Adminisztratívnoe pravo Francii*. Moszkva, Progreszsz.
- VENDELIN, A.G. 1975: *Territorial'nij i otraszlevij aspekt upravlenija obszsesztvennüm proizvodstvom*. Tallin, Valgusz.
- VENEDIKTOV, A.V. 1957: *Organizacija goszdarsztvennoj promüslennoszti v SzSzSzR*. T.1. Leningrád. LGU.
- VENEDIKTOV, A.V. 1959: *Pravovoe polozsenije szovnarhoza i podvedomsztvennüh emu predpriijatj*. Leningrád, LGU.
- VEREBÉLYI I. 1978: Az olasz helyi igazgatási rendszer alapjai. – *Állam és Igazgatás*. 8. sz. pp. 725–734.
- VEREBÉLYI I. 1980: Helyi önállóság – felsőbb irányítás – BIHARI M. (szerk.): *Közigazgatás és politika*. Bp., Kossuth Könyvkiadó. pp. 150–166.
- VEREBÉLYI I. 1982: Fejlesztési tendenciák a tanácsi szakigazgatás vertikális irányításában. – RAFT M. (szerk.): *A helyi-területi igazgatás*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. pp. 311–337.
- VEREBÉLYI I. 1983: *A helyi-területi közigazgatás változásai és fejlesztésének tudományos irányai*. Bp., Államigazgatási Szervezési Intézet.
- VEREBÉLYI I. 1984: Az államigazgatás irányító tevékenységének változásai. – *Társadalmi Szemle*. 7–8. sz. pp. 40–51.
- WILLIAMS, A.M. 1987: *The Western European Economy. A Geography of Post-War Development*. London, Hutchinson.
- VOLODIN, A.A. 1984: *SzSA: ékonomika i mesztñue organü vlaszti*. Moszkva, Nauka.
- WIRTH GY. 1979: A területi és népgazdasági fejlődés kölcsönkapcsolatai, különös tekintettel a területi tervezési összefüggésekre. Bp., Kandidátusi értekezés.
- Yearbook of Regional Statistics*, 1984. Luxemburg, Eurostat.
- YUILL, D. – ALLEN, K. – HULL, C. (szerk.) 1980: *Regional Policy in the European Community. The Role of Regional Incentives*. London, Croom Helm.
- ZAWADZKI, St.M. 1973: *Osznovü regional'nogo planirovanija*. Moszkva, Progreszsz.
- ZAWADZKI, St.M. 1975: Makroregion jako obiekt planowanii. – *Gospodarka Planowa*. 7–8. sz. pp. 407–409.
- ZEHETNER, F. (szerk.) 1982: *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*. Wien, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz.
- ZELKÓ L. 1978: *Vállalatelmélet és politikai gazdaságtan*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ZLOMANOV, L.P. 1984: Szovetü i upravlenija ékonomikoj. – *Szovetszkoe goszdarsztvo i pravo*. 3. sz. pp. 3–12.
- ZOLTÁN Z. 1973: A térgazdaságtan néhány alapproblémája, különös tekintettel a regionális gazdasági növekedésre. – *Földrajzi Értesítő*. 2–3. sz. pp. 239–257.
- ZSARNÓCZAI S. (szerk.) 1972: *A demokratikus centralizmusról*. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- ZSARNÓCZAI S. 1978: A demokratikus centralizmus és a gazdasági élet. (Avagy kétések egy axiómával kapcsolatban.) – *Közgazdasági Szemle*. 5. sz. pp. 513–540.

Gyula Horváth

The Development of the Organization of the Economy and its Institutions

(Summary)

I

It is necessary to consider the spatial properties of the economic processes and phenomena in all the subsystems of the economic mechanism. In the course of the socialist economic management the specific regularities of the regional division of labour hardly played any role in the economic spheres. In the regional development the scope of planning and regulation was narrow as well as the division of labour between the institutions. The regional development policy of the extensive period endeavoured to proportionately allocate the productive forces according to regions, to moderate the regional disparities of the living conditions.

The changed conditions of the economic development, however, set new requirements for the territorial allocation of the productive forces, the development of the network of settlements and the allocation of social consumption. The role of regional development contributing to economic growth has been increasingly gaining ground. The interrelations of different degree and intensity between the spatially separated productive-social units have resulted in regional combinations of diverse types. The economic development is influenced by the structural elements of a socio-economic complex spatially delimited on the basis of some aspect and by external factors. The degree of the closeness of the relationship between the internal components, the degree of regional integration have an impact on the level of the development of the productive forces, the efficiency and income-producing ability of the functioning of the economy. The spatial integration of the productive forces means a difficult task for both the central and the local-regional governments.

A fundamental category of the spatial functioning of the economy is the *economic space*. The collective optimum of the activities of a great number of decision-makers existing in the economic space depends on the operative and development programmes concerning the economic space and on the harmonization of the individual decisions. The greater the coincidence of the economic fields and spaces is the greater the possibility of making optimal and rational decisions becomes.

The economy-stimulating role of the *regional division of labour* in Eastern and Central Europe revealed itself in different degrees in the individual periods of development. In the period of industrialization the specialization and co-operation mechanisms remained within the branches, the economic-planning tools did not affect the spatial interdependence of the activities of the economic units. The allocation-centred regional division of labour did not automatically result in the global development of the productive forces. All the socialist countries had to cope with

the inertial force of the industrially developed regions and with the fact that these spaces had much more favourable objective and subjective endowments for the developments. The industrialization of the underdeveloped regions was accomplished by means of the resettlement of the productive forces of other spaces. The diversified structure having come into being in this way and accompanied by complex management relations did not serve the formation of realistic economic spaces. In the formation of the regional division of labour the regional allocation of the productive forces as well as the interrelations of all the productive forces and the management of their organization into a unit have to become the centre of the functioning of the regional economic mechanisms.

Examining the *political-economic environment* of the regional organization of the economy we get a different picture.

The scope of authority of the regional organization of the economy is mainly outlined by the position, weight and interrelations of the *centralized and decentralized elements* in the general system of economic management. In the economy-developing practice of the modern states the decentralization of the local-regional management has created a variety of forms. The different combinations of functional and territorial decentralization influence the organization and management of the productive forces in different ways.

In the *capitalist countries* the reorganization of the scopes of authority accompanying the reforms of public administration widened the local self-governing functions on the one hand, the unified management of the public utility sectors strengthened in the gravitation zones, while the licences of the regional organs widened relatively to a slight extent on the other hand. In the administration of the local governments the role of the normative and individual supervisory tools increased. The degree of local autonomy is, however, shown not by the proportion of the state subsidization in the local budgets but rather by the degree of freedom in utilizing the financial means remaining in the locality.

The tendencies of decentralization that can be pointed out in the *socialist economies* increased the number of the real levels of decision-making in the economy and management. Nevertheless the rearrangement of authorities and functions having taken place in the management of the enterprise sphere had a much more determining character even in the reform-countries that the results of decentralization observed in the regional sphere. The development trend of the socialist economy shows that the relationship of centralization-decentralization were always motivated by political decisions, the power rationalism of the state socialism did not tolerate the regional initiatives urging territorial integrations.

A significant factor conditioning regional economic organization is the character of the *state regional policy with its system of tools and organizational system of enforcement*. The views of theory and public finances professed on regional policy cannot be applied to a coherent ideology in the capitalist countries. At the same time innumerable combinations of the rich arsenal of politics, the financial intervention of the state and mixed influencing are used with success. Their distributed systems of organizations carry out an extensive regional programming (planning) activity. The regional development policy of the socialist countries rests on a coherent philosophical basis, it is traditionally allocation-centred

and standard-equalizing-orientated. In the realization of policy mostly the tools of territorial planning dominate, while the economic incentives and regulators play but a negligible role. Their systems of organization were established in the beginning phase of planned economy and their integration into the organizations of the central economic management follows the logic of centralized economic management.

An important environmental element is the institutionalized framework of the functioning of the economic space, the system of *local-regional public administration*. In the countries where the traditional territorial units of administration hindered centralization or decentralization, a new territorial level – mostly regions – was organized. In the administration of the region the integrative features of territorial planning are strong, the means of regional regulation increase in number, the territorial communities interested in regionalization establish power and administrative levels capable of asserting their own will. Two preconditions are required for the functioning of viable regional organizations: on the one hand the functions that can be delegated to the local-territorial units should be actually decentralized, on the other hand the earlier local administrative system of organization should be radically transformed.

In the *capitalist countries* the functions and functioning of the local-regional administration adjusted itself to the organic capitalist development. In Western Europe three basic models – centralized-regional, self-governing and two-grade-decentralized ones – can be separated. The individual models get specific features through the number of the territorial levels, the division of labour between them and the character of the independence of the territorial units.

In the *socialist regimes* the functions of the local-regional organizations have characteristic features in common. In their structural parameters, however, different characteristics are reflected. The development of the local organs did not have socio-economic but mainly political motives – serving the establishment of the so-called socialist democracy. The decentralization of the administrative functions led to the strengthening of the county-regional administration everywhere, this hegemony could not be broken at any point by the administration of settlements having become stronger in its scope of activity on account of the slow transformation or unchanged character of the financial systems.

The traditional way of political thinking regarded *regionalism* as the means of eliminating conflicts between the centre and the periphery. Today, however, it is more proper to mean by this the establishment of such territorial-administrative and planning formations which unite or harmonize the socio-economic activities of the already functioning units.

The large economic zones of the EEC member-states – concerning size, the potential of the productive forces, and the role played in the system of economic management and planning – show fundamental differences from country to country. The basic functions of the regions organized with a view to different objectives have an economic-organizational character. With the exception of the Italian and West German practice they are merely mezolevel units of the realization of the regional policy. It can be pointed out that these functions – irrespective of the model of territorial administration – are exercised by a divided system of institutions. In the majority of the countries the regional institutions run regional-planning ap-

paratases and among their activities an important position is occupied by the tasks serving the co-ordinated economic development of the territorial-administrative units.

In the CMEA-countries the economic districts – with regard to the principles of delimitation and functions – are more homogeneous as compared to the former group of states. Unification was advanced by the specific East-Central European way of the regional development of the productive forces and the socialist fundamental principles of their allocation. As a result of the principles and centralized management the marks of uniformity can be discovered. For this reason a kind of uncertainty can be observed concerning the functions of the economic regions in the countries carrying out the changes of the economic management. Nevertheless on the basis of the Western European experience, from the point of view of the organization of the economic processes we can conclude that the expediency of the operation of the economic regions is justified not so much by the size of the national economy or the centralization of the regional planning but rather by the widening of the actual decentralization of the economic decisions.

II

The socialist theory of state and economic policy declared the harmony of the central and regional organs of the state power in all the periods of development. The development of the local independence was, however, connected with the formalized interpretation of democratic centralism. In two short periods, however, the principles of sectoral organization lost their importance and the management of the economy was organized on territorial grounds.

The Soviet-Russian economic management of the 1920s, particularly in the period of the new economic policy applied its divided institutional structure to the decentralized and deconcentrated regional organs. The differentiating effects of the territorial differences were asserted in the organization of the material production as well as in the formation of the system of administration. The co-ordination of the vertical and horizontal processes, the harmonization of the sectoral and regional interests were carried out by the interregional economic councils. In the early 1930s the institutional foundations of regional independence were liquidated.

At the turn of the 50–60s the centralized system of sectoral organization was replaced by a *strong space-centred form of economic management* in the Soviet Union, Bulgaria and the GDR. Because of the deconcentrated organs functioning in the administrative units organized exclusively on economic principles – the national economic councils (sovnarhoz's) – the sporadical combination of council administration and party guidance and the unchanged character of the economic mechanism this reform resulted only in formal decentralization. This form of administration was not successful, the regional interests gained predominance, the regional-economic relations grew loose, the regional co-operation and specialization were pushed into the background by ambitions of autarky. The solution which is based not on the harmonized development of the sectoral and territorial administration or functional decentralization but on the undifferentiated delegation of the

operative sectoral licences to the regional units, cannot be beneficial from the point of view of economic growth.

III

The spatially critical point of economic management is the integrated operation of the productive forces. The reform of the Hungarian economic management had an impact on the functioning of the regional structure of the productive forces. The *geographical decentralization* having taken place in the period of the direct management of industry – apart from its positive effect on the development of settlements – did not serve the formation of the horizontal local integrative lines of force. In the consideration of the aspects of economicalness preceding the choice of the seats the possibilities of co-operation were not taken into account and the system of economic regulators does not encourage progress in this direction even today. As the provincial industrialization remained within the decision-making framework of the organizationally concentrated enterprise sphere, the majority of the new seats were assigned tasks only by the vertical division of labour in such a way that even the slightest details of their functioning were regulated by the spatially distant centre.

In consequence of the recent achievements of *economic decentralization* the provincial plants having become independent legal persons were able to increase their economic efficiency and impact on the territorial development by being integrated better into the horizontal division of labour.

The foundations of the economic independence of the system of the councils – as the deposit of *administrative decentralization* – were unfolding slowly. The economic functions were strengthening gradually, the financial regulation and planning system became differentiated. The main fields of the economic organization by the councils became the local industry and services, the agricultural production and the development of settlements. The relationship between the council organs and the non-council economic organizations, the conceptual impact of council co-ordination, its content and system of means were not made clear.

The transformations having taken place in the territorial structure of the economy, the organizational system of economic management, the structure of enterprises and the network of settlements were not followed by changes in the organization and co-ordination of the regional processes. The *complex development of the regional elements of economic management* did not take place. Those moments of management that might have helped the integration of the common elements of the organs and organizations of different types exercising influence on regional economic development were ignored.

Although in the development of the Hungarian political and economic system the trend of decentralization can be outlined on the whole, behind the positive resultant not insignificant differences of the pace and intensity of the decentralization tendencies characterizing the individual components are hidden. The less harmonized, independently handled objectives of economic, geographic and administrative decentralization, the differences of pace shown in the motion of the decentralization orbits and phase delays are to be evaluated as factors hindering development.

The reform of the system of economic management is unthinkable without the complex development of the regional elements of economic management. The efficiency of the spatial-regional organization depends on the division of labour within the organizational system of economic management. No satisfactory solution is offered – according to the lessons of the historical evolution of the socialist economy – if we absolutize neither the sectoral nor the territorial principles of administration but only if we *endeavour to form the right proportions by means of economic and political counterbalances* as well as *safeguards*. Today these safeguards are mainly necessary in the administration of the territorial processes. The democratization of social administration, the unfolding of the elements of self-governing in the administration of the socio-economic development of the regional units may include the range of developments on the one hand and the strengthening of the central economic influence serving the development of the production bases and network of settlements on the other hand as tendencies of development. International experience shows that the successful solution of the latter task is affected by the fact how homogeneous – from the institutional aspect as well – the development of the settlements, regional policy and the central administration of the development of settlements are.

The harmonic link-up of these two courses of development *strengthens the consistency of the internal structure of the economic spaces*. The reciprocities of the structural elements of the concrete economic spaces, the interrelations of the economic spaces are influenced by the maturity of the administrative subsystem, the presence of the space-specific administrative methods and means and their adaptation. The administrability of a regional unit is in direct proportion to the closeness of the relationships of the components and is inversely proportional to the degree of openness and the closeness of the established relations of the elements with the external environment.

The desired tendencies of economic modernization forshadow the possible *increase of regional-territorial clashes of interests*. The structural transformation of the economy, the geographic decentralization of the selective developments, research and development and the concepts aiming at the strengthening of the income-producing ability of the territories may bring about new situations bearing conflicts during their realization.

The conflicts may arise from the defiguration of management as well. The spatial distances between the objects and subjects of management have a perceptible impact on the economic efficiency. The losses deriving from this conflict may be decreased by the improvement of management.

Decentralization showing itself in the economic sphere as well as the changes in the functions of the system of the organs of public administration had a differentiated impact on the functioning of the productive forces, different organizational and regulatory conditions came into being for the integration of the spatial regularities into the economic processes. The solutions based on them are less suitable for making possible the tracing and administering of the interdependencies of the basic elements being under the different management of the economy in the co-ordinated development of the individual territories.

In the territorial units of the economy the co-ordinated planning and

operating of the productive forces, the organizing of the interdependencies have to be taken into account with a view to the modernization of the economic structure. In this sense the *local-regional autonomy* is not only a financial issue but also the *function of the level of the organization of the decision-making mechanisms affecting the functioning of the regional economy.*

IV

The economic crisis unfolding in Hungary in the mid-seventies has reached all the points of the country by now. Its effects, however, are different in the territorial structures. In the spaces with weak structure, in the settlements with monoculture the economic stagnation and decline have resulted in social tensions. Because of the sectoral difficulties and the problems of enterprise management the depressive features strengthened in the traditionally developed regions and the deterioration of the economic conditions of the agrarian sphere led to the emergence of stagnating agricultural spaces. The primary and secondary sectors have lost their former dominant settlement-developing power by now.

In the formation of the strategy of Hungarian settlement development apart from the national economic and political factors the shaping of the international tendencies also have to be taken into account. One of the preconditions of being integrated into the developed Europe is the adjustment of our system of objectives and tools to the *European standards*. Today the means of the development of settlements is still based on the traditions of the centralized planned economy, the redistributive mechanisms play a dominant role, the functions of economic regulation and stimulation are weak. Because of the survival of the dichotomy of economic and regional policies, the symbolic regional policy the formation of the spatial structure is overwhelmingly influenced by the sectoral decisions, the alternative opposed to the autotonomus, self-governing relations of the independence of enterprises is the self-governing of the councils resting on ever decreasing financial resources.

In order to strengthen the *regional co-operation* the simultaneous development of three systems of relations is required. On the central level the horizontal relations making clear the sectoral interest content of the decisions with regional effects, the vertical relations serving the confrontation of the central objectives and the regional endowments and the horizontal relations resulting in the ranking of the regional interests and harmonizing them with the possibilities play a determining role.

The democratism of regional administration cannot be raised without the increase of the *market relations* and the autonomy of the enterprises. The market automatisms are able to affect the territorial integration of the production and services only if the system of regulators stimulates the enterprise sphere to make rational decisions and if the regional administration organs have decision-making competence, financial means for creating the conditions of regional equilibrium.

In support of *the formation of co-operative regional development policy* the agents of the regional processes, their functions, the organizational framework of exercising the functions and the functioning of the organization have to be revised.

The state has to share its space-organizing functions with the local societies and economic organizations, it has to reform the central institutions of the regional policy and an increasingly greater number of regional political issues will have to be delegated to the sphere of authority of the Parliament.

V

The most apparent effects of the economic crisis in Hungary have been revealed in the *traditionally industrialized spaces*. The structure, efficiency and dynamics of the economy of these spaces (industrial zones) are no more suitable to have the driving force they used to have. The unsuitability for this role is evident in the following respects: a) the inability of the monocultured industrial structure to diversify through organic evolution, the preponderance of the extractive and heavy industries, b) the lack of the background infrastructure and services required by the production and its concentration in large state enterprises, c) significant external dependence in the management of enterprises particularly in the marketing of products abroad and in research-development, d) the one-sided qualifications of the labour force, the limitation of its mobility, e) the narrow scope of technology-intensive goods, the obsolescence of the manufactured products, the dominance of standardized mass-production in the processing industry.

The main obstacle of the ability of these spaces to react to the favourable tendencies of the economy consist in the limited possibilities of the mining industry producing not for the consumption of the population for differentiating the prices and range of products. The economic policy ensuring priority to the primary production used to favour the non-competitive economic activities with significant subsidies. The deterioration of the competitiveness of the leading branches and the decline of the demand were not followed by a stabilizing policy which would have endeavoured to develop the innovative and adaptive abilities of the spaces by means of the development of other branches. In consequence of the interdependence and regional concentration of the large enterprises such an identity of the interests of enterprises, political organs and trade unions was formed which aimed at the preservation of the economic structure. The protectionist defensive network of the enterprises having obtained significant subsidies did not stimulate innovation. Politics, the local-regional government and the employees presented united force for the survival of the enterprises. Thus the preservation of the economic structure represented the reconciliation of the different interests.

The aim of the *adaptation strategy* of the industrial areas built on traditional bases is to increase the added value realized in the respective space. Only such a conception of structural policy can comply with this requirement which decreases the dependency on the conversion of factors being organized on the basis of the traditional factor endowment. The development strategy of the space has to be based on a new combination of the internal economic resources. The economic activities replacing the utilization of the natural resources have to rely mainly on the geopolitical situation of the space, the human capital and an organizational-institutional system capable of promoting the mobilization of the capital goods. Participa-

tion in the *international regional division of labour* should be reckoned with as a new resource of growth. The content of the new conception of an external market is not to be sought for simply in the change of the former CMEA-orientedness but in the reform of the external reform basing also on the decentralized forms of participation in the international regional integration and the formation of an adequate organizational and institutional system to this end. In order to join the Central European co-operation in Hungary the state has to share the power with the local governments and the regional governments built on their alliance in such a way that the adjustment to the modernization centres is not merely influenced by the central norms but there is an opportunity for reacting to the favourable market tendencies with autonomous local-regional decisions as well.

An organizational-institutional solution stimulating regional growth to be taken into account is the establishment of *free trade and peculiar economic zones*. The effects of these regional organizational forms would be the following: it would be possible to get production factors without additional costs, the weak processing industry and the tertiary sector could start developing, in the economy organizational and regional decentralization would be induced, it would stimulate production for export, new places of employment would be created and the conditions of joining the international regional division of labour would improve.

The regional strategy of adaptation and development throws new light on the functions of the *human sphere* and *culture*. The region-developing power of the spiritual sphere and culture in a broader sense and of the cultural services can be outlined as follows: on the one hand as media of values they may meet the spiritual needs required for the innovative developments (and may further the change of identity linked with the traditional economic bases and the formation of new local identities), on the other hand as producers of values they contribute to the widening of the economic base and at last they play a role of attracting economic capital by means of the prestige-forming function of culture. This triple regional and settlement-developing function of culture has not been reckoned with in the Hungarian administration of settlements so far, the cultural sector has traditionally been approached from the budgetary aspect and this complexity has not been asserted in the town-planning programmes.

A central category of the development of regions and settlements based on the endogeneous factors is *local development*. Local development is such locally induced economic growth which under the relations of the market economy is connected with the complex exploration of the local resources and with the functioning of an organizational system capable of creating the optimal combination of the external factors relating to them by means of economic tools and regards the local population as the most important resource. While the traditional regional policy is above all aimed at the large organizations and physical capital, the local development is directed towards the entrepreneurs of small organizations and the human factors. It is inevitable then that the system of means of the regional policy change. The regional subsidization programmes marked out only the tasks of distribution for the organizations of the local development, at the same time the new regional economic incentives to be shaped have to be based on the activity of the regional organs and the motivations of economic pressure.

Дюла Хорват

Развитие и учреждения в региональной организации экономики

(Резюме)

I.

Пространственные особенности экономических процессов и явлений необходимо взвешивать в любой подсистеме экономического механизма. В ходе развития управления социалистической экономикой специфические закономерности территориального распределения играли незначительную роль в экономических сферах. Узким было поле действия планирования и регулирования в территориальном развитии. Политика территориального развития экстенсивных времён стремилась к пропорциональному распределению производительных сил, к уменьшению территориальных неравномерностей в условиях жизни.

Изменившиеся условия экономического развития, однако, обусловили новые требования касательно территориального распределения производительных сил, развития сети поселений, формирования общественного потребления. На передний план всё более выдвигается фактор влияния на экономический рост в территориальном развитии. Различные по величине и интенсивности взаимодействия между обособленными в пространстве общественно-производственными единицами порождают территориальные комбинации разного типа. На экономическое развитие оказывают влияние структурные элементы общественно-экономической совокупности, определённой в пространстве на основании какого-либо признака, и внешние факторы. Степенью прочности связей внутренних компонентов, степенью территориальной интеграции определяются уровень развития производительных сил, эффективность и доходность экономики. Пространственная интеграция производительных сил представляет собой сложную задачу как для центральных, так и для местно-территориальных правлений.

Основополагающая категория пространственного функционирования экономики — *экономическое пространство*. Групповой оптимум большого числа существующих в экономическом пространстве действий по принятию решений зависит от программ развития и функционирования в отношении экономического пространства, а также от согласованности отдельных решений. Чем больше экономические поля совпадают с экономическими пространствами, тем оптимальнее возможность принятия рационального решения.

В Восточной и Средней Европе *территориальное разделение труда* как фактор оживления экономики в разной мере находило своё выражение по отдельным этапам развития. В эпоху индустриализации механизмы специализации и кооперации оставались в рамках отрасли, экономико-плановые средства

не влияли на пространственное сплетение деятельности хозяйственных единиц. За территориальным разделением труда, взявшим курс на разнещение, не последовало автоматически глобального развития производительных сил. Всем социалистическим странам пришлось столкнуться с инертной силой промышленно развитых территорий и фактом наличия на них намного более благоприятных объективных и субъективных предпосылок для развития. Индустриализация неразвитых территорий была осуществлена путём перемещения на эти территории производительных сил из других регионов. Сложившаяся таким образом диверсифицированная экономическая структура вместе со сложными отношениями управления не способствовала формированию действительных экономических пространств. Значит, говоря о становлении территориального распределения труда, в фокус функционирования территориальных экономических механизмов следует ставить не только территориальное распределение производительных сил, но и все взаимодействия последних, управление их организацией в единство.

Исследуя *экономико-политическую среду* регионального управления экономикой, получим дифференцированную картину.

Сферу влияния регионального управления экономикой определяют, в первую очередь, место *централизованных и децентрализованных элементов* в общей системе управления экономикой, их вес и взаимодействие. В практике экономического развития современных государств децентрализация управления на местах и территориях рождает изменчивые формы. Различные комбинации функциональной и территориальной децентрализации по-разному позволяют организовать функционирование производительных сил, по-разному управлять этим функционированием.

В *капиталистических странах* реорганизация сферы влияния, сопровождающая административную реформу, с одной стороны, расширила функция местного самоуправления, уерепив единое управление межпроизводственными отраслями сфер влияния, с другой стороны, вызвала лишь относительно малое расширение прав территориальных органов. В управлении автономиями возросла роль нормативных и индивидуальных управленческих средств надзора. Степень местной самостоятельности, впрочем, выражается не долей государственной субсидии местному бюджету, а степенью свободы в использовании остающихся на местах денежных средств.

Тенденции децентрализации в управлении *социалистической экономикой* увеличили число уровней административных решений. Однако, характер перегруппировок в сфере влияния, происшедших в управлении сферой предприятий, в странах реформ был намного определеннее, чем результаты децентрализации, имеющей место в территориальной сфере. Тренд развития управления социалистической экономикой показывает, что отношение централизации-децентрализации всегда мотивировали политические решения: рационализм власти государственного социализма не терпел региональных начинаний, направленных на территориальные интеграции.

Существенным кондиционирующим фактором региональной организации экономики являются *характер и арсенал средств региональной политики государства, система организации этой политика*. Подход к региональной политике

с позиций теории и государственной экономики в капиталистических странах нельзя нанизать на единую идеологию. В то же время обширен арсенал средств такой политики, с успехом применяются многочисленные комбинации государственной финансовой интервенции, смешанные виды влияния. В расчленённой организационной системе данных стран ведётся широкая деятельность по региональному прогнозированию (планированию). В странах же социализма политика развития территорий покоится на единой философской базе, традиционно имея в фокусе фактор размещения и ориентируясь на выравнивание уровня. В претворении политики преобладают средства территориального планирования при малой роли экономических стимуляторов и регуляторов. Системы органов сложились в начальной стадии планового хозяйства, их включение в центральные органы экономического управления следует логике централизованного управления экономикой.

Важный сопутствующий элемент – институцированные рамки функционирования экономического пространства, *система местно-территориальной администрации*. В тех странах, где традиционные территориальные административные единицы являлись препятствием на пути централизации или децентрализации, был создан новый территориальный уровень, чаще всего, регион. В управлении регионом ярко выражаются интегративные черты территориального планирования, обогащаются средства регионального регулирования, заинтересованные в регионализации жители территорий создают уровни власти и управления, способные к проведению собственной воли. Для функционирования жизнеспособного регионального органа необходимо выполнить два условия: с одной стороны, в самом деле децентрализовать функции, передаваемые на местно-территориальный уровень, а с другой стороны, радикально перестроить старую систему местных органов управления.

В капиталистических странах функции и деятельность управления на местах и территориях равняются на органическое капиталистическое развитие. В Западной Европе можно выделить три основных модели: модели централизованного региона, автономии и двухступенчатую децентрализацию. Специфика отдельных моделей обуславливается числом территориальных уровней, а также распределением труда между ними и характером самостоятельности территориальных единиц.

Функции местно-территориальных органов *социалистических систем* имеют общие основные черты. Однако, в их структуральных параметрах отражаются отличные особенности. Причиной развития местных органов были не общественно-экономические, а, прежде всего, политические факторы, служащие построению так называемой социалистической демократии. Децентрализация управленческих функций повседневно приводила к усилению территориально-областного управления, эту гегемонию – в силу медленного преобразования или неизменности финансовых систем – укрепившееся в своей компетенции управление поселениями нигде не смогло свергнуть.

Традиционный политический подход рассматривал регионализм как средство устранения конфликтов между центром и периферией. Сегодня целесообразнее понимать под этим формирование таких территориально-управлен-

ческих и плановых образований, которые объединяют и согласовывают общественно-экономическую деятельность уже функционирующих единиц.

Крупные экономические районы стран-членов Европейского Экономического Сообщества — по своим масштабам, потенциалу производительных сил и роли в системе экономического управления и планирования — имеют по странам коренные различия. Основные функции регионов, организованных для различных целей, носят экономико-организационный характер. За исключением практики Италии и ФРГ, эти регионы представляют собой всего лишь единицы мезоуровня в претворении территориальной политики. Установлено, что данные функции осуществляются — независимо от модели территориального управления — расчленённой системой учреждений. В большинстве стран отрегиональных учреждений работают самостоятельные территориально-плановые аппараты, в их деятельности важное место занимают задачи, направленные на координированное экономическое развитие территориально-управленческих единиц.

Экономические районы в странах, членах СЭВ — по принципам их определения, функциям — по сравнению с упомянутой группой государств, являются более однородными. Стандартизации способствовали своеобразный восточно-среднеевропейский путь территориального развития производительных сил, социалистические принципы распределения последних. Благодаря этим принципам, а также централизованному управлению здесь проявляются и черты унифицирования. Вследствие этого в странах, проводящих изменения экономического управления, наблюдается неуверенность по отношению к функциям экономических регионов.

Но на основании опыта Западной Европы, с позиции организации экономических процессов можно прийти к выводу, что целесообразность функционирования экономических районов обуславливается, в первую очередь, не размером экономики страны, не централизованностью территориального планирования, а расширением действительной централизации экономических решений.

II

Теория социалистического государства и экономическая политика на всех этапах развития провозглашали согласованность центральных и территориальных органов государственной власти. А вот развитие самостоятельности на местах подпадало под формальное толкование демократического централизма. Впрочем, за два коротких периода принципы отраслевой организации отошли на задний план, и управление экономикой встало на территориальную платформу.

В ходе управления экономикой в Советской России 20-ых годов, в особенности в нэповскую эпоху расчленённая структура учреждений включалась в децентрализованные и деконцентрированные органы. Дифференцирующие влияния территориальных различий проявлялись не только в организации материального производства, но и в становлении системы управления. Координацией вертикальных и горизонтальных процессов, согласованием отраслевых и территориальных интересов занимались межтерриториальные экономические

советы. В начале 30-ых годов учрежденческие основы территориальной самостоятельности были упразднены.

На рубеже 50–60-ых годов в Советском Союзе, Болгарии и ГДР систему централизованных отраслевых органов заменило *экономическое управление, полностью ориентированное на пространство*. В управленческих единицах, организованных исключительно на базе экономики – народнохозяйственные советы (совнархозы) – эта реформа вследствие имевшего места объединения советского и партийного руководства, вследствие неизменности экономического механизма означала всего лишь формальную децентрализацию. Упомянутая форма управления не имела успеха, чаще всего склонялась в пользу территориальных интересов, ослабили территориально-экономические связи, автаркические стремления отодвинули на задний план территориальную кооперацию и специализацию. Таким образом, подобное решение, базирующееся не на согласованном развитии территориально-отраслевого управления, не на функциональной децентрализации, а на недифференцированном насаждении оперативных отраслевых правовых норм на территориальные единицы, не является преимущественным с точки зрения экономического роста.

III

Критическая точка в плоскости экономического управления – это интеграция функционирования производительных сил. Реформа экономического управления в Венгрии оказала влияние на функционирование территориальной структуры производительных сил. *Географическая децентрализация* во времена прямого управления промышленностью – наряду с её положительным влиянием на развитие территорий – не способствовала созданию силовых линий горизонтальной территориальной интеграции. При взвешивании перед выбором места размещения промышленных объектов вопроса об экономичности не принимались во внимание возможности кооперации, стремление к которой и сегодня не стимулируется системой экономических регуляторов. Промышленное развитие, являясь провинциальным, оставалось в рамках решений сферы организационно концентрированных предприятий; для большой доли новых объектов вертикальное распределение труда только так ставило задачи, если даже самые малые моменты их деятельности регулировались из пространственно отдалённого центра.

Благодаря новым достижениям *экономической децентрализации* провинциальные заводы, ставшие самостоятельными юридическими лицами, смогла в результате их лучшей ассимиляции в горизонтальное разделение труда усилить экономическую эффективность и влияние на территориальное развитие.

Основы экономической самостоятельности советской организации – как хранителя *децентрализации управления* – медленно развивались. Постепенно укреплялись хозяйственные функции, дифференцировались финансовое регулирование и система планирования. Основными областями организации советского хозяйства стали местная промышленность и сфера обслуживания, сельскохозяйственное производство и развитие поселений. Не были выяснены отношения между местными советами и хозяйственными организациями, не

находящимися и их ведении, а также принципиальное влияние, содержание и система средств координации советов.

Изменения, происшедшие в территориальной структуре экономики, в системе органов экономического управления, в структуре предприятий и сети поселений не привели к изменениям в организации и координации территориальных процессов экономики. Не произошло *комплексного развития территориальных элементов в экономическом управлении*. Вне круга интересов оказались те моменты управления, которые способствовали бы интеграции общих элементов, оказывающих влияние на деятельность органов и организаций различного типа, на территориальное экономическое развитие.

Хотя в развитии политико-экономической системы Венгрии в общей сложности можно очертить контуры тренда децентрализации, за положительным истоком скрываются немалые различия касательно темпа и интенсивности направлений децентрализации, характеризующих отдельные компоненты. Мало согласованные, рассматриваемые независимо друг от друга цели экономической, географической и управленческой децентрализации, отличия в темпе и сдвиги по фазе, проявляющиеся в движении траекторий децентрализации, следует считать мешающими развитию факторами.

Реформа системы экономического управления не мыслима без комплексного развития территориальных элементов в управлении экономикой. Эффективность пространственно-региональной организации хозяйства зависит от разделения труда внутри системы органов экономического управления. Согласно урокам исторического развития социалистической экономики удовлетворительное решение будет достигнуто тогда, если не абсолютировать ни отраслевых, ни территориальных управленческих принципов, а *при помощи экономических и политических противовесов и гарантий стремиться к созданию соответствующих пропорций*. Такие гарантии нужны, прежде всего, в управлении территориальными процессами. В управлении общественно-экономическим развитием территориальных единиц к категориям развития можно причислить, с одной стороны, демократизацию общественного управления, равноразвитие элементов автономии, а с другой, считать направлением развития укрепление центрального экономического влияния, служащего развитию производственных баз и сети поселений. Международный опыт показывает, что на успех решения последней задачи оказывает влияние и тот факт, насколько унифицировано (также и с институционной точки зрения) центральное управление территориальным развитием, региональной политикой и развитием сети поселений.

Гармоническая стыковка этих двух траекторий развития *укрепляет консистенцию внутренней структуры экономических полей*. Взаимодействия структурных элементов конкретных экономических полей, их влияние друг на друга записят от развития подсистемы управления, наличия, а также применения пространственно специфических способов и средств управления. Управляемость одной территориальной единицы прямо пропорциональна прочности связи составляющих элементов и обратно пропорциональна степени открытости, тесноты связи элементов с внешней окружающей средой.

Желаемые направления экономической модернизации проектируют возможности усиления *разногласий интересов в регионах и на территориях*. В ходе структурного преобразования экономики, селективного развития, географической децентрализации деятельности по исследованию и развитию, в ходе осуществления соображений, направленных на укрепление способности территорий приносить доход, могут возникнуть конфликты нового типа. Такие конфликты может породить и дефигурация управления. Пространственные расстояния между объектами и субъектами управления оказывают ощутимое влияние на экономическую эффективность. Потери, вытекающие из этого конфликта, можно сократить путём дальнейшего развития управления.

Децентрализация, проявляющаяся в сфере экономики, а также изменения в функциях системы органов государственного управления имели разное влияние на функционирование производительных сил; сложились различные условия для организации и регулирования интеграции пространственных закономерностей в экономические процессы. Решения, опирающиеся на такие условия, в целом мало пригодны для того, чтобы в согласованном развитии отдельных территорий обеспечить наблюдение и управляемость интердепенденций разноуправляемых базовых элементов экономики.

В территориальных хозяйственных единицах координированное планирование и функционирование производительных сил, организация интердепенденций учитываются в интересах усовершенствования экономической структуры как существенная деятельность. В таком смысле *самостоятельность на местах и территориях есть не просто вопрос финансирования, а зависимость от совершенства механизмов решения, влияющих на функционирование территориальной экономики*.

IV

Экономический кризис, намечавшийся в Венгрии в конце 70-ых годов, сегодня уже охватил все точки страны. Однако, его действие на территориальные структуры не однообразно. На территориях со слабо развитой структурой, в полёлах с монокультурой экономический застой и рецидив привели к общественной напряжённости. На традиционно развитых территориях из-за трудностей в отраслевом развитии, из-за проблем в хозяйствах предприятий усилились черты депрессии, ухудшение экономических условий в аграрной сфере обусловило возникновение застойных сельскохозяйственных территорий. Первичный и вторичный секторы в наши дни утратили свою доминирующую роль в развитии поселений.

В формировании стратегии развития венгерских поселений, кроме национально-экономических и политических факторов, следует принимать во внимание также и становление международных тенденций. Одна из предпосылок интегрирования в развитую Европу — *равнение на европейские нормы* системы целей и средств территориальной политики. Сегодня средства развития территорий опираются ещё традиции централизованного планового хозяйства, преобладают механизмы перераспределения, а функции экономического регулирования и стимулирования слабы. На сохранение дихотомии

в экономике и территориальной политике, преобразования пространственной структуры по причине символической территориальной политики главным образом влияют отраслевые решения; автономным управленческим отношениям в самоуправлении предприятиями противостоит самоуправление советов на базе всё сокращающихся средств.

В интересах укрепления *территориальной кооперации* необходимо одновременное развитие трёх систем связи. На уровне центра определяющая роль принадлежит горизонтальным связям, уясняющим содержание отраслевых интересов в решениях с проекцией на регион, вертикальным связям, служащим столкновению центральных целей и территориальных особенностей, а также горизонтальным связям, обеспечивающим очерёдность территориальных интересов и согласование их с возможностями.

Демократизм в территориальном управлении нельзя наращивать без увеличения роли *рыночных отношений*, без повышения самостоятельности предприятий. Рынок только тогда способен автоматически влиять на территориальную интеграцию производства и обслуживания, когда система регулирования стимулирует сферу предприятий принимать целесообразные решения, а также в том случае, если органы территориального управления имеют компетенцию принятия решений и финансовые ресурсы для формирования обеспечивающих равновесие территориальных отношений.

В интересах формирования *кооперативной политики по развитию территорий* следует пересмотреть состав участвующих в региональных процессах, их функции, организационные рамки выполнения этих функций и деятельность организаций. Государство должно поделить свои функции пространственного организатора с местными обществами и хозяйственными организациями; надо провести реформу центральных институтов, занимающихся региональной политикой, передавая в компетенцию парламента всё больше и больше вопросов по региональной политике.

V

Наиболее явное действие экономического кризиса в Венгрии проявляется на *традиционно индустриализировавшихся территориях*. Структура, эффективность, динамика экономики таких местностей (промышленных районов) не пригодны для роли мотора, которую они играли раньше. Некоторые примеры этой непригодности: а) промышленная монокультурная структура, неспособная к диверсификации через органическое развитие, преобладание добывающей и тяжёлой промышленности, б) неразвитость тыловой инфраструктуры и сферы обслуживания, необходимых для производства, в) значительная зависимость извне в управлении предприятий, а особенно в реализации на внешнем рынке и деятельности по исследованию и развитию, г) односторонность профессиональной обученности рабочей силы, ограниченность мобильности, д) узость ассортимента продуктов с технологиями, отсталость выпущенной продукции, преобладание в обрабатывающей промышленности стандартизированных продуктов массового производства.

Проявлению способности данных территорий в деле реакции на конъюнктуру мешают главным образом органические возможности работающей не на нужды населения горнодобывающей промышленности дифференцировать цены и продукт. Экономическая политика, обеспечивавшая приоритет производству сырья, путём предоставления значительных субсидий поощряла неконкурентноспособную экономическую деятельность. Ухудшение конкурентноспособности ведущих отраслей, спал в запросе не сопровождалось такой политикой стабилизации, которая стремилась бы к развитию способности внедрять новшества и приспосабливаться. В результате взаимной зависимости региональная концепция крупных предприятий создала такое единство интересов у политических органов и профсоюзов, которое ставило целью сохранение экономической структуры. Сеть покровительственной защиты предприятий, получавших значительную материальную поддержку, не принуждала их к нововведениям, за сохранение таких предприятий совместно выступали политика, местная территориальная власть и сами работники. Таким образом, сохранение экономической структуры стало общим знаменателем в согласии различных заинтересованных групп.

Целью стратегии адаптации промышленных районов с традиционной базой является увеличение реализованной на данной территории прибавочной стоимости. Подобному требованию отвечает такая концепция политической структуры, которая снизит зависимость от фактической конверсии, организовываемой на основе традиционной вооружённости факторами. Стратегия местного развития должна опираться на новую комбинацию внутренних экономических ресурсов. Видам экономической деятельности, приходящим на смену использованию природных ресурсов, следует базироваться, прежде всего, на геополитическое положение местности, гуманный капитал и систему учреждений и организаций, способных помочь мобилизации последнего. В качестве новых ресурсов роста нельзя забывать и об участии в *международном территориальном разделении труда*. Новое содержание концепции внешнего рынка надо искать не просто в изменении направленности деятельности СЭВ, но и в том, чтобы внешнеэкономическая реформа учитывала также децентрализованные формы участия в международной территориальной интеграции, создав с этой целью соответствующую систему организаций и учреждений. Для подключения Венгрии в среднеевропейское сотрудничество государству необходимо так поделить свою власть с местными автономиями и местной властью, возникающей из союза этих автономий, чтобы на адаптации к современным центрам сказывались не только центральные нормы, но и чтобы обеспечить возможность реагирования на сигналы рыночной конъюнктуры посредством принятия автономных решений на местах и территориях.

Организационно-учрежденческим решением, способствующим региональному развитию, следует считать создание *зон свободной торговли и особых экономических зон*. Названные формы территориальной организации имеют следующее воздействие: без дополнительных затрат обеспечивается возможность получения производственных факторов; открывается путь для развития слабо функционирующей обрабатывающей промышленности и сферы обслуживания; индуктируется организационная и территориальная децентрализация

в хозяйстве: стимулируется экспортное производство; создаются новые рабочие места; улучшаются условия участия в международном территориальном разделении труда.

Стратегия региональной приспособляемости и развития по-новому освещает функции гуманитарной сферы и культуры. Широко понимаемая духовная сфера и культура, культурные услуги, служащие делу развития территорий, проявляют свою силу в следующем: во-первых, будучи посредниками стоимости, они удовлетворяют духовные потребности, необходимые для развития нововведений, (способствуя при этом изменению идентичности, примыкающей к традиционным экономическим базам, формированию нового местного одинакового образа мыслей), во-вторых, как производители стоимости помогают расширить экономическую базу, в-третьих, благодаря престижной функции элементов культуры, играют роль привлечения хозяйственного капитала. До сих пор в управлении венгерскими поселениями не принимали во внимание эту тройственную функцию культуры в развитии территорий и поселений, отрасль культуры по традиции рассматривали в свете бюджета, она не котируется в программах развития городов.

Центральная категория развития территорий и поселений, базирующаяся на эндогенных факторах, есть *локальное развитие*. Развитие на местах – это такой локализованный рост экономики, который в условиях рыночных отношений примыкает к комплексному вскрытию местных ресурсов и функционированию системы органов, способной экономическими средствами создать оптимальную комбинацию внешних факторов, подчинённых этим ресурсам, который за наиважнейшие ресурсы принимает местное население. Если традиционная региональная политика ориентируется, прежде всего, на крупные организации и физический капитал, то местное развитие имеет в виду предпринимателей мелких организаций и человеческие факторы. Следовательно, необходимо изменить систему средств территориальной политики. Во вспомогательных региональных программах органам местного развития отводилась всего лишь роль распределения, создаваемые же стимуляторы новой территориальной экономики должны делать упор на активность территориальных органов и мотивацию экономического принуждения.





