

KŐSZEGHY Attila

## „ÁRTATLAN” AXIÓMÁK

EU-elvek a hazai területi tervezés kelléktárában

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

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

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

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

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

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

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

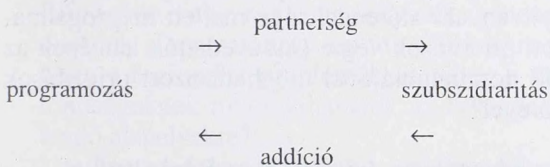


e matematikai vonatkozásokra szerencsésebb csupán képletes értelemben utalni.

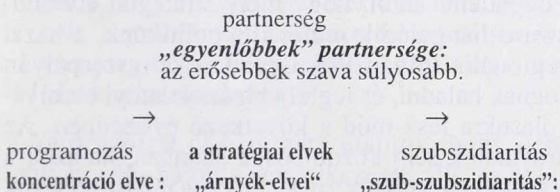
A döntések érvényességének, az *ellentmondások feloldásának sajátos terepét* a törvényesített, így a hatalmi végső szó helyét biztosító partnerségi viszonyok adják. A problémáktól érintetteknek a költséges és a helyi energiákat lefokozó külső beavatkozásokkal szemben a *függetlenség lehető legnagyobb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

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

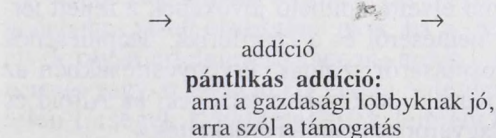
*A négy stratégiai elv logikai láncja az alábbi módon rajzolható meg:*



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



nem a rászorultabb, hanem az eredményesebb kap támogatást, illetve az látszhat eléggé eredményesnek, akit támogatnak	a problémák felsőbb szintű, jobb rálátásos „felmerülése” a döntési szint „magasításával”
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------



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

Jóllehet hangsúlyozzuk a partnerségi viszonyok kiemelkedő jelentőségét, ez nem jelentheti

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

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

• **A partnerségi elv tekintetében:**

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

• **A szubsziaritás elv vonatkozásában:**

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

• **Az addíció elve tekintetében:**

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

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



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

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

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

#### • A programozás kapcsolódásai:

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

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

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

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

#### Az adaptálásra javasolt stratégiai elvek a hazai területi egyenlőtlenségek vesztesei nézőszögéből

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

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

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



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

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

- Valóban a deklarált célok irányába orientál az alapelvek együttes érvényesítése?  
Milyen fokú változások ellenére, milyen idő-távon alkalmazhatók az elvek?
- Átugorható-e a nyugateurópai előtapasztala-tok időszaka?  
Elfogadva, hogy hazai viszonyaink igencsak eltérők a nyugateurópaiaktól, állíthatjuk-e, hogy a regionális problémák esetében a kü-lönbségeknek nincs kihatásuk az érvényesi-tendő alapelvekre?
- Logikus rendszert alkotnak-e az alapvetőnek tartott elvek? A logikai problémáknak milyen következményei valószínűsíthetők?
- Kutatások, elemzések adnak-e arra biztosí-tékot, hogy a favorizált elvek a leglényegeseb-bek, a problémák kezelése tekintetében vi-szonylag teljes körűek, tehát nincs más, ha-sonlóan fontos alapelv?

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

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

### **Az ötödik axióma - a területi tervezésbe tévedt politika**

A területi politika, mint minden politika, hata-lomintencionált. Törvényesít, érdekeket érvé-nyesít, intézményes döntési lehetőségeket bir-tokol, bizonyos társadalmi-gazdasági-területi for-mációk viselkedését befolyásolja.

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

A regionális folyamatok alakításának jelen-kori már-már imamalom-alapelvei olyanok, ame-lyek alkalmazása során a politikai hatalom önkor-látozónak, a döntéshozatalnál pedig vissza-húzódnak mutatkozik. Mintha az őt szolgáló igazgatási gépezet problémaexponálása és dön-tésbefolyásolása mellett-helyett a piac és a civil társadalom szereplői bevonásával meghatáro-zóan a közjó érvényesítőinek adna nagyobb dön-tési szerepkört. Nehéz megítélni, hogy ha a nyu-gateurópai decentralizációs folyamatok nem a centralizált területi politikához köthető nagyobb pazarlások elkerülésére, nem is a források szű-kösségére vezethetők vissza, akkor milyen más feszültségekből eredeztethető szorgalmazásuk, semmint a döntésekből és a források megszer-zéséből kirekesztett jelentős politikai, igazgatási, egyben gyakran gazdasági szereplők elégedetlen-jeinek túl nagy számából. A területfejlesztési for-rások EU-beli radikális növekedése láttán nehéz nem gondolni arra, hogy csak e növelés mellett lehetett a főkoordinátorok rendelkezésére álló források nagyságának korlátozása nélkül decent-ralizálni.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### Decentralizáció makrorégiókon át

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### A partnerség elv érvényesülési formái

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

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

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

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

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

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

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



Törvénytelen

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

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

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

Kasztosított

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

Kiszámíthatatlan

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

Multi és univerzális

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

A szellemi teljesítmény helyi árában megjelenő  
területi különbségek miatt a képzettek keletre  
és délre történő elvándorlása állandósul. A képzetteket  
befogadó térségek ebből is adódóan nyilván nem  
szorgalmazzák a tudásépítés nagyobb mérvű  
támogatását.

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

## EU- elvkompozíció 1994 -99

Az EU-szakértők előadásai keretében látszólag  
csupán kismértékben eltérő módon, valójában a  
logikai megragadás útjait eltorlaszoló konstrukcióban  
találkozunk elemzett elveinkkel, a következő  
sorrendben: koncentráció, partnerség, addíció,  
programozás.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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