

PERGER ÉVA:

A GAZDASÁGI ÉS KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK HATÁSA A TERÜLETI FEJLŐDÉSRE

A hetvenes évek második felétől a szocialista országok majd mindegyikében olyan válságjelenségek alakultak ki, melyek szükségszerűen területi feszültségekkel is jártak. A hasonló problémák ráirányították a figyelmet arra, hogy e válságjelenségek a közös társadalomszervezési modell természetéből is következhetnek, a különböző országok pedig csupán a problémák kezelésében mutatnak nagy változatosságot. Az mindenképpen nyilvánvalóvá vált, hogy a meghirdetett célokkal sokszor ellentétesen működő mechanizmus mélyebb összefüggéseinek feltárására nem elegendők a hagyományos, önmagukat „marxistának” hirdető kutatási módszerek, gondolkodási mechanizmusok.

Az utóbbi években a magyar tudomány jelentős eredményeket ért el a létező szocializmus általános törvényszerűségeinek feltárásában. Elsőnek a nemzetközi elismerést is kivívó magyar közgazdászokat kell említenünk (főleg KORNAI J., BAUER T., SOÓS K. A., ANTAL L.), akik alapvetően új fogalmakat bevezetve kíséreltek meg magyarázatot adni a szocialista országokban is tapasztalható ciklusokra, mely munka kapcsán szükségszerűen jutottak el a mechanizmus működésének általános összefüggéseihez. Nem maradtak el mögöttük azonban a magyar szociológusok, jogászok, politológusok sem, akik feltárták a jogi túlszabályozás, de egyben szabályozatlanság, a „szervezett felelőtlenység”, az informális érdekkijáráások és informális centralizálási törekvések jelenségeit a magyar társadalomban (többek között BIHARI M., BERÉNYI S., LAKY T., SÁRKÖZY T. stb.). Területi folyamatokat a közgazdászok ritkábban érintettek, míg a szociológusok, politológusok gyakran utaltak a hatalom és érdekvizonyok területi kötődéseire (többek között SZEGŐ A., SZOBOSZLAY GY., WIENER GY.).

A magyar földrajztudomány erősen kötődött a hagyományos tervgazdálkodás elvárásaihoz (pl. telephelyelméletek, gazdasági körzetek elhatárolási kísérletei stb.).

A 70-es évek végétől azonban a földrajzban is megjelentek olyan munkák, melyek a hagyományos „kiszolgáló” szereptől elszakadnak. Itt elsősorban a terület- és településfejlesztés magyar gyakorlatának mechanizmusát és eredményeit vitató szerzőkre (többek között: BARTA GY., ENYEDI GY., TÓTH J., VÁGI G.), valamint az MTA FKI-ben készült szociálgeográfiai esettanulmányok szerzőire (többek között: LETTRICH E., BERÉNYI I., BELUSZKY P., CSÉFALVAY Z.) gondolok.

A földrajznak úgy érzem még így is nagy adóssága van. Hiányzik egy olyan átfogó szemléletű kutatási irány, mely a társtudományok eredményeit felhasználva meg-

kísérelné összegezni a létező szocializmus társadalomszervezési gyakorlatának területi vonatkozásait.

Az itt következő tanulmányban megkísérlem, hogy néhány olyan probléma-felvető gondolatot fogalmazzak meg, melyek elsősorban a magyar szakirodalomra támaszkodva születtek, és melyek három szocialista ország „reformtörténetének” példáján elemzik a gazdasági és közigazgatási reformok összefüggéseinek területi fejlődésre gyakorolt hatásait.

I. Gazdaság – közigazgatás – területi fejlődés

A gazdaság és közigazgatás szocialista viszonyok közötti elválaszthatatlanságát jól jellemzi az a tény, hogy egyes elméletek szerint az állam tulajdonosi szerepköréből kiindulva – maguk a vállalatok is a közigazgatási rendszer részei (bővebben LŐRINCZ L. 1981). Ez a felfogás, bármilyen meghökkentő is, tovább él mindazon szocialista országok gyakorlatában, ahol a központi tervgazdálkodás olyan formája maradt fent, melyben a tervutasítási jogkörök egy részét – a jogi decentralizálás jegyében – nagy gazdálkodó szervezetekre (trösztök, egyesületek) ruházták át (Románia, NDK, Csehszlovákia), mind rejtetten azokban az országokban, ahol az ún. szabályozott piac útját választották. Ez utóbbi országokban az államigazgatás és a gazdálkodás szétválasztásának irányába történtek meg az első lépések, és éppen ez a folyamat az, mely „gazdasági reform” elnevezéssel épült be a köztudatba. E felfogás lényege a központosított állami gazdaságirányítás tudatos korlátozása, a gazdálkodó egységek önállóságának, és a piac, tehát egy önmozgású gazdasági szféra, létezésének elismerése. Ebben a rendszerben csupán azok az állami végrehajtó szervek tartoznak a közigazgatás fogalomkörébe, melyek az önmozgású gazdaságot, illetve az egyes állampolgárok „önmozgású” cselekedeteit hivatottak a köz-, pontosabban az államhatalom nevében szabályozni. A közigazgatás részei tehát az államigazgatás (ezen belül gazdaságirányítás) központi szervei, dekoncentrált szervei és a területi közigazgatási szervek. Ezen közigazgatási intézmények működésén keresztül azonban a direkt szabályozás elemei kisebb-nagyobb intenzitással így is fennmaradhatnak.

A gazdaság és közigazgatás viszonyára vonatkozóan gyakran visszatér az a megállapítás, hogy a gazdaság és a társadalom változásai kényszerítik ki a közigazgatási rendszer változásait. Az összefüggés ilyen megközelítése alapvetően helyes, a teljes összefüggésrendszer értelmezéséhez elegendő. A közigazgatási rendszer ugyanis a politikai rendszer alrendszere, és mint ilyen csak a teljes politikai rendszerrel való összefüggésében érthető meg (MARKOS GY. 1982). Míg hosszú távon érvényesül az a marxista tétel, hogy a gazdasági alap határozza meg a felépítményt, ezen belül pedig a közigazgatást, rövid távon e viszony fordított, J. WIATR lengyel szociológus szavaival: „A politika a szocialista társadalomban bizonyos fokig azt a funkciót tölti be, amelyet a klasszikus kapitalizmusban a tőkés piac: a társadalmi integráció terepuma, amely túlnyomórészt meghatározza a folyamatok jellegét és lefolyását a társadalmi élet egyéb „nem politikai” területein is.”¹ POLÁNYI K. terminológiájával élve: „A redistributív gazdálkodási rendszerben a gazdálkodás nem elkülönülten, hanem a politikai-igazgatási viszonyokba beágyazottan intézményesül, ami azt eredményezi, hogy az alapvető gazdasági döntéseket politikai-igazgatási intézmények hozzák.”²

Ebben a megközelítésben a gazdaság és közigazgatás viszonyát elsősorban a gazdaság és politika viszonya szabja meg. A gazdaság és egyben a közigazgatás lényegi reformjának előrehaladását éppen azzal mérhetjük, hogy mennyiben vonult ki a politika a gazdaságból, mennyire enyhült a redisztribúció, egyben mennyire csökkent a közigazgatási szervek súlya a gazdaságirányításban. A közigazgatás másik, tartalmi oldala a politikai viszonyokon belül zajlik (de befolyásolja az előző folyamatot is), amikor a politikai demokratizálás jegyében nő a népképviselői szervek súlya a politikai rendszerben, tehát a közigazgatási szervek is jobban a népképviselői szerveknek alárendelten működnek. A közigazgatási rendszeren belül lezajló egyéb változások, mint például a közigazgatási területbeosztás, a szervezeti struktúra, a személyzeti állomány, a közigazgatási technika és technológia változásai, bár igen fontosak, és visszahatnak az előbb leírt folyamatok kibontakozására, formaiak, tartalmi jellegzetességeiket a politikai reform általános helyzete szabja meg.

A politika centralizáltságának szintje, valamint a gazdaság és politika viszonya visszatükröződik a területi fejlődésben is. A különböző társadalmi csoportok, melyek közötti erőviszonyok ezeket meghatározzák ugyanis területekhez, illetve településekhez kapcsolódnak. Ugy is fogalmazhatunk, hogy az érdekszinteknek mindig van területi kötődése is. Egy erősen központosított politikai hatalom, erősen redisztributív elosztással párosulva csak annyiban veszi figyelembe a periféria érdekeit, amennyiben erre hatalmának fenntartása érdekében rákényszerül. Kevésbé központosított hatalom lehetővé teszi, hogy különböző társadalmi csoportok érdekei jobban érvényesüljenek, ez pedig segíti a területi önfejlődést.

A gazdaság – közigazgatás – területi fejlődés viszonyát a hazai földrajzi szakirodalom elsősorban a komplex gazdasági körzetek – vonzáskörzetek – közigazgatási területbeosztás körüli vitában érintette. A hagyományos rajonelmélet hívei (MARKOS GY., KRAJKÓ GY.) a gazdaság elsődlegességére építve a gazdasági körzetek – közigazgatási körzetek szocializmusbeli megfelelését követelték, úgy véelve, hogy ezzel kiegyensúlyozottabb területi fejlődés érhető el. Ebből kiindulva kezdődtek el a közigazgatás reformját is megalapozni szándékozó körzetkutatások. A komplex gazdasági körzetek kialakításának kudarcai más dimenziójú és komplexebb térszerkezeti egységek vizsgálatát követelték (vonzáskörzet-kutatások elsősorban BELUSZKY P., TÓTH J.) másrészt arra a fordított összefüggésre hívták fel a figyelmet, mely szerint a közigazgatási területbeosztás maga is erősen alakíthatja a gazdasági teret. A nyolcvanas évek második felére végül a földrajzi szakemberek figyelme is egyre jobban a „tartalmi” változások felé fordult, azaz arra, hogy a településpolitikán kívül eső központi gazdaságpolitikai és politikai intézkedések, a különböző érdekszintek érvényesülésének lehetőségei hogyan hatnak a terület- és településfejlődésre (ENYEDI GY. 1983, 1986, VÁGI G. 1982, BELUSZKY P. 1987, TÓTH J. 1987).

II. Gazdasági reformfolyamat – közigazgatási reformfolyamat – területi fejlődés

Mielőtt a reformfolyamat elemzésébe kezdenénk, feltétlenül szükség van arra, hogy néhány szóban összefoglaljuk annak a politikai-közigazgatási-gazdaságirányítási rendszernek a területi fejlődésre gyakorolt hatását, melynek reformja a szocialista országokban különböző időpontokban megindult. Bármily jól ismert tényeket is idézünk, nem felejtethjük el, hogy ez az a „hétfejű sárkány”, mellyel manapság is gyakran viaskodunk.

A központosított tervezdélkodás szakaszában két gazdaságszervező, irányító elv szerint épült ki a hierarchizált irányítás rendszere: ágazati és területi elv szerint. Az időszak első felében erőteljesebb súlyt kapott az ágazati irányítás, hiszen a korszak gazdaságpolitikai célkitűzései, elsősorban az erőltetett iparosítás, területi szempontból is csak központosítva volt megoldható. A területi államigazgatási szervek feladata elsősorban az erősen központosított politikai hatalom célkitűzéseinek végrehajtása volt. A megyei tanácsok végrehajtó szervei így az ágazati minisztériumoknak közvetlen alárendeltségben működtek. Az iparvállalatok jórésze szintén közvetlenül az ágazati minisztériumok felügyelete alatt működött, míg a mezőgazdaságban fokozottan használták fel az alsóbb (főleg járási) területi közigazgatási szerveket. Ez az erősen hierarchizált szervezet biztosította a keletkezett jövedelmek átcsoportosítását a nagyipar javára. A politika teljesen uralta a gazdaságot, amit a pártszervek gyakori közvetlen beavatkozása is alátámasztott.

A gazdaságirányítási gyakorlat és a tudományos szakirodalom is egyoldalúan kezelte a területiség kérdését. A földrajz szerepe elsősorban a tervezés kiszolgálása volt, segítette kijelölni a térképen a nagyberuházások helyét. A növekvés szempontú politika figyelmen kívül hagyta a társadalmi hatásokat, a gazdaság szerkezeti és egyben területi torzulásait. A korszak eredményeit földrajzi szempontból is jól ismerjük. A társadalmi kontroll nélküli centralizált politikai akarat „terszerűen” létrehozta néhány nagyváros és néhány iparvidék túlzott iparosítását, más térségek elmaradottságát, olyan egyfunkciójú „szocialista” nagyközségeket, városokat, melyek egyetlen ipari üzeme alapvetően meghatározta a település fejlődését, lakóinak életét, és ez a korszak alapozta meg az infrastrukturális elmaradottságot, valamint egyes országokban az ingázás, más országokban a tömeges áttelepítések túlzott mértékét. A rendszer földrajzi irracionálisát közgazdasági szempontból az irracionális szállítási távolságok és az azonos térségekben működő üzemek együttműködésének teljes hiánya mutatta, politikai szempontból pedig a jelentős területi életszínvonal-különbségek.

Minden kelet-európai szocialista ország gyakorlatilag egy ehhez hasonló rendszer „megreformálását” indította el különböző időpontokban és különböző mértékig. A következőkben elsősorban az általam legjobban ismert magyar példára támaszkodom, de röviden ismertetek két szélsőséges esetet is, Romániáét, ahol a legkorlátozottabban és Jugoszláviáét, ahol a legkiteljesedettebben valósították meg a politikai-gazdasági-közigazgatási reformokat.

1. Magyarország esete

Magyarországon már 1957-ben felmerült egy gazdasági reform lehetősége (SÁRKÖZY T. 1986, BEREND T. I. 1985, GÁLIK M. 1987), a hatvanas éveket mégis inkább a tervezés tökéletesítése, a területi aránytalanságok központi megszüntetésének kísérlete jellemezte. Az ágazati tervek területi részletességű lebontásának eredményét BARTKE I. így fogalmazza meg: „A túlzott központosítás miatt a termelési munkaügyi, fejlesztési programok területi bontásánál a helyi adottságokat viszonylag rossz hatásfokkal lehetett figyelembe venni.”³ A közigazgatási rendszerre vonatkozóan 1954-ben kiadott ún. II. Tanácstörvény csupán politikai deklaráció volt a népképviseleti szervek nagyobb hatáskörét ígérve, de a jogköri leírás később elmaradt (BIHARI O. 1984). 1965-ig a közigazgatási rendszerben csak belső szerkezeti változások történtek, ekkor azonban kormányhatározat szüntette meg a tanácsok szakigazgatási szerveinek közvetlen ágazati minisztériumi alárendeltségét.

A hatvanas évek közepétől megindult a gazdasági reform előkészítésének folyamata, melyet a területi fejlesztés, területi tervezés, településpolitika főbb elveinek kidolgozása kísérte. A központi politika rangjára emelkedett tehát a területi politika. Kísérteties módon azonban éppen a területi tervezés és településpolitika módszereiben kezdtek visszaköszönni a hagyományos, mennyiségi szemléletű redisztribúcióra építő tervezés elemei (pl. a települések besorolása, települések erőszakos összevonása). A területi közigazgatás rendszerének átalakítását kis késéssel az 1971-es III. Tanácstörvény hivatott megalapozni, melynek lényegét a következő idézettel foglalhatjuk össze: „A helyi tanácsok tevékenységében egyaránt fellelhetők az állami és önkormányzati elemek, míg a megyei tanácsok és szerveik elsősorban állami feladatokat látnak el.”⁴

A gazdaság és közigazgatás kapcsolatában persze a legfontosabb változás a gazdaság elkülönült létezésének, a vállalati önállóságnak deklarálása. Amennyire ez az elv megvalósul, annyira változik meg az államigazgatási szervek és a vállalatok viszonya, más feltételeket teremtve a területi fejlődés számára is. A központi irányításban a tervek lebontása helyett előtérbe kerül a normatív szabályozás, a funkcionális minisztériumok szerepköre bővül, az ágazati minisztériumoké módosul. A tanácsok elveszítik jogkörüket a területükön gazdálkodó vállalatok tevékenységébe való közvetlen beleszólásra, feladatuk csupán a hatósági ellenőrzés, szervező és informáló munka és a terület infrastrukturális fejlesztésében való közreműködés lenne.

A gazdasági reform korai megtorpanását, sőt egyesek szerint visszafordulását a közgazdasági (ANTAL L. 1980, BAUER T. 1975, KORNAI J. 1980, NAGY T. 1986, SIPOS A.—TARDOS M. 1986 stb.) és a szociológiai (HEGEDŰS A.—ROZGONYI T. 1969, LAKY T. 1980 stb.) szakirodalom részletesen elemezte. Itt most csupán azokra az összefüggésekre szeretnék utalni, melyek szorosan kapcsolódnak témánkhoz. Hipotézisem szerint a közigazgatási reform és a gazdasági reform összefüggéseire Magyarországon sajátos összefonódás jellemző. Egyrészt a közigazgatási reformintézkedések késtek, ez elősegítette a gazdasági reform megtorpanását, másrészt a két reform kibontakozását, illetve lassulását erős párhuzam jellemezte: az 1968-ban bevezetett intézkedésekkel megindult a gazdasági reformfolyamat, mely a szociológusok által jól feltárt érdekmozgások következtében, „informális ellentámadásban” legyengült. A gazdasági reformintézkedéseket nem követte teljes körű közigazgatási reform. A központi gazdaságirányí-

tás szervei szinte egyáltalán nem változtak és a területi közigazgatás szerveinek felépítése sem. A területi szervek feladatköre és jogköre ugyan módosult, de az is megkétszereződött 1971-ben, amikor már megindultak a recentralizációs tendenciák. A „reformirodalom” szerzői egyetértenek abban, hogy a gazdasági reform megtorpanásának fő oka az, hogy nem párosult intézményi reformmal, sem a gazdasági, sem a közigazgatási szférában. Mindkét szférában feltárták a kutatók a jogi szabályozás ellentmondásait (SÁRKÖZY T. 1986), a döntések előzetes jóváhagyásának, előzetes egyeztetésének, az „elvárásoknak” informális úton való centralizálási törekvések (LAKY T. 1980, SÁRKÖZY T. 1986, VEREBÉLYI I. 1987 stb.) a „szervezett felelőtlenység” (BIHARI O. 1979) és az informális érdekkijáráásoknak (BIHARI O. 1979, BOGÁR L. 1983, BERÉNYI S. 1978 stb.) jelenségeit. Az egész folyamat mögött indirekt módon meghúzódó ok pedig nyilvánvalóan az, hogy a gazdasági reform nem járt együtt érdemi politikai reformmal. Az erősen központosított politikai hatalmat nem váltotta fel egy demokratikusabb, a különböző társadalmi csoportok nyílt összeütközéseit is felvállaló hatalom. A „mindent tudó”, paternalista állam eszméje tovább élt, csupán nyílt utasítások helyett, bonyolultabb, az informális csatornákat erőteljesebben felhasználó módon jutott érvényre, többek között éppen a közigazgatás hagyományos szervezeti kereteit felhasználva.

A reform célkitűzései közül talán legteljesebben a területi közigazgatási szervek és a gazdasági szféra szétválasztása valósult meg. A területi fejlődés részben valóban a vállalatok kezébe került. A lényeg azonban nem változott alapvetően, egy-egy térség fejlődését mind a tanácsi szerveken keresztül, mind a vállalatokon keresztül elsősorban a központi államigazgatási szervek határozták meg. A reform körüli vitában gyakran visszatérő ellentétpároknak, mint a terv-piac, vagy a centralizáció-decentralizáció, területi szempontból a területi önfejlődés – kívülről erőltetett fejlődés ellentétpár felel meg, és nem az a mesterségesen felszított ellentét, mely a vállalati, vagy a területi önállóság növelését a decentralizáció egymásnak ellentmondó folyamatoként mutatja be. A valószínűségben ez utóbbiak egymást kiegészítő folyamatok. Ha az iparszerkezet területi eloszlása a vállalati szférában dől el, az önállóbb és gazdasági eszközökkel is rendelkező területi közigazgatás szerepe az lenne, hogy ezt a folyamatot közvetett eszközökkel, elsősorban az infrastruktúra fejlesztésével támogassa. A területi tanácsok kibővült jogkörük ellenére erre nem alkalmasak. Miután mint gazdálkodó szervek a terciér szektorhoz tartoznak (WIENER GY.—SZOBOSZLAY GY. 1980) lehetőségeiket elsősorban az infrastrukturális beruházások országos megbecsülése szabja meg. Az infrastrukturális beruházások elhalasztásának gyakorlati haszna a létező hatalom számára az, hogy az így felszabadult eszközök központilag azonnal felhasználhatóak, míg a halasztás hatásai területileg dekoncentráltan és időben eltolva jelentkeznek (KORNAI J. 1980). A területi tanácsok ezért soha nem rendelkeztek megfelelő forrásokkal, hiszen az infrastruktúra fejlesztése a szocialista fejlődés során mindig háttérben maradt. A nyolcvanas évek restriktív gazdaságpolitikájának hatására pedig még le is szűkültek az amúgy is szűrény források (WIENER GY. 1987). A szűkös eszközök redistribúciós elosztásán belül a jobb pozícióért vívott harc „ellenségekké” tette a megyéket, és 1971-től, amikor bizonyos adók visszatartásának lehetőségével maguk a megyék is redistribúciós központokká váltak, a megyén belül a településeket is (SZEGŐ A. 1976). Miután pedig jelentős infrastrukturális beruházásra továbbra is csak ipari nagyberuházás „ürügyén” lehetett szert tenni, ugyanilyen harc folyt e beruházásokért is. Ne csodálkozzunk azon,

hogy ilyen helyzetben a megyék, illetve a települések nem az együttműködés lehetőségeit keresték (BOGÁR L. 1983, VÁGI G. 1982). A központi igazgatási szervezetben a területi szempontok, míg a területi szervekben az ágazati és funkcionális szempontok érvényesítésére csak informális csatornákon keresztül volt mód (BERÉNYI S. 1978). A vállalatok és a helyi, illetve megyei tanácsok kapcsolatai is csak informális úton szerveződtek, ebben a kapcsolatban pedig sokszor a vállalatok voltak az erősebbek, hiszen ők nem kizárólag központi forrásokra utaltak (WIENER GY. 1987).

A gazdasági és területi közigazgatás formálisan elvált tehát, de nem gyengült jelentősen általában a közigazgatás befolyása a gazdaságra. A települések sorsa továbbra is távol a budapesti, jobb esetben a megyei központban dőlt el. Szociológiai elemzések szerint egyáltalán nem bontakozott ki – a hozott rendelkezések ellenére – az önkormányzati szervek növekvő befolyása az államigazgatási szervezetben (BIHARI M. 1979, LŐRINCZ L. 1981, WIENER GY. 1987). Ennek következtében „a döntési alternatívák feltárása, társadalmi következményeinek végiggondolása, érdekkötöttségük megismerése, rangsorolása vagy elmaradt, vagy a hierarchizált közigazgatásra tevődött át.”⁵ Az a forma, melyben a területi tanácsok és a vállalatok újra egymásra találhatnak, pedig csak a tanácsi önkormányzaton és vállalati önállóságon alapuló horizontális együttműködés lehetne.

A területi fejlődés – néhány átfogó mutató javulása ellenére – továbbra is súlyos problémákkal terhelt, melyek szükségszerűen következnek a reform ellentmondásaiból. A redisztributív elosztásban informális úton egyes megyék jobb pozícióra tettek szert, míg más megyék elmaradtak (BOGÁR L. 1983, ENYEDI GY. 1987, VÁGI G. 1982). Az erősebb megyék sem jártak végül igazán jól, ugyanis az elmaradott iparszerkezet vezető iparágai éppen az ő területükön koncentrálódnak, ezek visszafejlesztése pedig ma már gazdasági kényszer. E probléma kezelésére, arra hogy mi legyen a sorsa egyoldalú nehézipari térségeinknek, településeinknek, mit tegyen a hatalom saját korábbi kedvezményezettjeivel, még ma sincs sem kidolgozott elmélet, sem stratégia, csak egyedi tűzoltóintézkedések vannak (CSÉFALVAY Z.–PERGER É.–POMÁZI I. 1986). A megyéken belül is kialakultak feszültségek, hiszen ahogy az országos redisztribúció általában a fővárosnak, a megyei redisztribúció általában a megyék központjának kedvezett. A hetvenes évek községösszevonásai, illetve az mgtsz-ek összevonásai tovább gyengítették a kis települések lehetőségeit (VÁGI G. 1982, ENYEDI GY. 1986).

A nyolcvanas évek elején az egyensúlyhiány okozta torzulások olyan súlyos következményekkel jártak a magyar gazdaság helyzetére, hogy kényszerűen napirendre került a reform továbbfejlesztésének, egyesek szerint egy második reformnak a gondolata. Miután gazdasági tartalékok nem álltak az ország rendelkezésére (talán rendelkezésre álltak volna a hetvenes években) a változtatás legjárhatóbb útjának az intézményi reform tűnt (SÁRKÖZY T. 1986). Az 1984-ben hozott intézkedések elsősorban a gazdasági szervezetrendszer reformját célozták, de a járások megszüntetésével, a tanácsi gazdálkodás merev szabályainak feloldásával változások történtek a közigazgatási rendszerben is. Alig telt el néhány év, így a változások hatásait még nem értékelhetjük teljeskörűen, 1988-tól pedig a bevezetett új adózási rendszer várhatóan gyökeresen módosítja a gazdaság-közigazgatás-területi fejlődés összefüggéseit. Néhány kedvezőtlen tapasztalat azonban már ilyen rövid idő alatt is összegyűlt: a nagyobb jogi önállóság sem a vállalatok, sem a tanácsok számára nem jelent valós önállóságot, ha az erős redisztri-

búció – most már a nehéz gazdasági helyzetre hivatkozva – fennmarad. Önálló anyagi eszközök nélkül nincs önállóság. A hierarchikus államigazgatási jogok egy részét az ebben érdekelt központi szervezetek továbbra is sikerült fenntartaniuk még az ún. versenyszektorban is. Az ún. „társadalmi viták”, valamint a területi tanácsok meghívása a központi gazdaságirányítás szerveinek üléseire a jelek szerint sokkal inkább a központi elképzelések elfogadtatásának újabb eszközei, mint érdemi részvétel a döntésekben. A politikai decentralizáció várat magára. Ma is érvényes a megállapítás: „a reformlépések politikai technikája a gazdasági tartalmú változásoknál is egyértelműen és kizárólagosan technokrata és bürokrata jellegű, rendszeresen és tudatosan mellőzi a demokratikus megoldásokat.”⁶

A területi fejlődésben – minden gazdasági és közigazgatási reformintézkedés ellenére – súlyos feszültségek halmozódnak. Ma is, a hivatalos területi politika több mint húszéves múltja után, újra és újra kell figyelmeztetnie a kutatóknak a gazdaságirányítás szakembereit arra, hogy „a struktúraátalakítás nemcsak üzemi, vállalati vagy ágazati probléma, hanem területi probléma is”⁷. 1987-től Magyarországon is megjelentek a struktúraváltásból adódó foglalkoztatási gondok. Ezek éppen a „hagyományosan” elmaradott területeken és a korábban kizárólagosan nehéziparra épülő megyékben a legsúlyosabbak. Az infrastruktúra elmaradása országosan súlyosbodott, de nem mérséklődött a hátrányos területek elmaradása sem. Hiába él 1986-tól a problémákkal küszködő területek támogatási alapja, ennek költségvetése oly alacsony, hogy a területi feszültségek csökkentésének szándékát nem vehetjük komolyan. Az állami költségvetés kivonulásával a megyék is, és a települések is magukra maradtak. Ebben a helyzetben az egyetlen reménykeltő folyamat, hogy megindult egy helyi, területi érdekeken alapuló szervezkedés, együttműködés, közelebb kerültek egymáshoz tanácsok és a területekön gazdálkodó gazdasági egységek, valamint a területükön működő társadalmi szervezetek.

2. Románia esete

Romániában a hatvanas évek második feléig nem ingott meg a központosított gazdaságirányítás rendszere, szóba sem került egy gazdasági reform. A közigazgatás területén viszont számtalan, elsősorban a területi beosztást érintő változás történt. 1950-ben, a szovjet rajonelméletet követve, a közigazgatási rendszer alapjaként „rajonokat”, azaz komplex tervezési-gazdasági-közigazgatási terület egységeket szerveztek, melyek tartományokat alkottak. Az 1950-es átszervezést újabb „tökéletesítések” követték 1952-ben, 1956-ban és 1960-ban. Ezek a változások területi összevonásokat, illetve egyes térségek más rajonokhoz való kapcsolását jelentették. Az ilyen átszervezéseket nem tekinthetjük valós közigazgatási reformoknak, mivel mozgatóik elsősorban közvetlenül politikai motívumok voltak, és éppen a centralizált irányítás erősítését szolgálták. A gyakori átszervezések ugyanis lehetetlenné tették a „regionális érdekek” kialakulását, alkalmat adtak vezetők cseréjére, a területi egységek csökkentésével kezelhetőbbé tették a rendszert, ráadásul azzal az előnnyel is jártak, hogy elmaradott körzetek fejlettebb körzetekhez való csatolásával a területi különbségek csökkentésének látszatát kelthették. A korszak célkitűzései között nem is szerepelt a területi aránytalanságok

ténylegesen csökkentése, sőt az elsősorban nyersanyagra épülő ipartelepítési politika tovább növelte a területi feszültségeket.⁸

Romániában is a hatvanas évek közepén jelent meg a tudatos területi tervezés és területi politika, szintén a gazdasági reform meghirdetésével párhuzamosan. A reform szót azonban itt is idézőjelbe kell tennünk, hiszen már a meghirdetett program is igen óvatossá volt, lényegében nem tűzte ki a piac mechanizmusának felhasználását. A valós cél sokkal inkább a kelet-európai reformfolyamatba való látszólagos beilleszkedés deklarálása volt. A párt főtitkára a „függetlenségi” politika jegyében továbbra is a centralizáció és a feszített iparosítási politika híve maradt, így még a meghirdetett reformintézkedések is késtek, illetve elmaradtak. Az egyetlen jelentős változás az volt, hogy megszervezték az úgynevezett „iparközpontokat”, azaz országos nagyvállalatokat, mellyel lényegében csökkentették az ágazati minisztériumok jogkörét, erősítették a középírányítás szintjét. Az iparfejlesztési politika ebben az időszakban a feldolgozóipart preferálta, területi koncepciója pedig a „koncentrált decentralizáció”, azaz néhány helyi központ kiemelt fejlesztése volt. Ehhez az elképzeléshez kapcsolódott az 1968-as közigazgatási reform, mellyel megszüntették a rajonokat, tartományokat és megyerendszert alakították ki. 1972-ben pedig a falvak erőteljes összevonásával a közigazgatás legkisebb egységeivé a községeket tették. Ekkor dolgozták ki azt a „szisztematizálási” rendszert, mely a településeket a fejlesztendő, vagy az elhanyagolandó csoportba sorolta, és melynek fő célja egy mesterséges városi alaphálózat kialakítása volt. A területfejlesztési gyakorlat adminisztratív eszközökkel bontotta meg a települések történelmileg kialakult rendszerét, sőt a települések belső struktúráját is. Szigorú rendszabályok korlátozták például a letelepedést, vagy az építkezések helyét. A korszakban előszeretettel emlegetett urbanizáció a gyakorlatban inkább a városok „ruralizációja” volt a vidéki bevándorlók nagy száma és a városi infrastruktúra alacsony szintje miatt. Az időszak kedvelt településtípusa az üzemből és lakótelepből álló középváros, mely a legolcsóbb formája az infrastrukturális feltételek elemi szintű megteremtésének. Az intézkedések ekkor is, a hatvanas-hetvenes évek fordulóján, elsősorban politikai célt szolgáltak, a fő törekvés mindenfajta regionális és nemzetiségi érdekek elfojtása volt. A regionális érdekek „kordában tartására” például 1971-ben bevezetik azt a rendszabályt, hogy ugyanannak a személynek kell betöltenie az RKP első titkári és a tanács elnöki funkciót. (Egy 1975-ös rendelet odáig fokozza a párt és a közigazgatás összefonódását, hogy az alelnökök közül is kettőnek a párttitkárok közül kell kikerülnie.)

A gazdaság és politika, gazdaság és közigazgatás sem válik szét. A vállalatok többsége kettős alárendeltségben működik, azaz az iparközpontnak és a megyei tanácsnak alárendelten. Gyakoriak a hatásköri átfedések, tisztázatlanságok. A helyzetet nagyon jól jellemzik a következő idézetek: „A román államszervezetet az intézményesített szervezeti és jogbizonytalanság jellemzi...” „Az államszervezet struktúrájából következő bűnültsége a jogilag nem szabályozott pártirányítást teszi államszervezeti elvvé...” „Az állampolgárok által választott képviselőkkel álló népképviselői szervek tevékenysége a legjobb esetben is csupán a párt döntések végrehajtására terjed ki.”⁹

A hetvenes évek válságjelenségeire Romániában is a reform felmelegítésével válaszolnak. Az intézkedések azonban ekkor is a tervutasításos rendszer keretein belül maradnak, ráadásul részben nem alkalmazzák, vagy egyéb törekvések leplezésére hasz-

nálják őket. Ceausescu 1980-ban „teljesen hibásnak” nyilvánította a reform olyan értelmezését, amely a vállalatoknak valamilyen döntési jogot biztosít, az állami irányító szervektől pedig nem a részletkérdések megoldásának alacsonyabb szintre való utalását követelte, hanem „sokkal aktívabb szerepet” kért a „konkrét kérdések” megoldásában. Az „új gazdasági és pénzügyi mechanizmus” az áru és pénz kategóriák bizonyos fokú aktivizálása mellett, még növelni is akarta a hierarchikus tervlebonthatást. A gazdasági szervekre is kiterjesztették azt az elvet, hogy az illetékes pártszerv vezetője gyakorolja a kollektív vezető szervek elnöki funkcióit. Erősítették a megyék gazdaságirányító szerepét, a XII. kongresszus határozata szerint minden tervet területi vetületben is kidolgoznak és a megyei pártbizottságok teljes felelősséggel tartoznak a területükön lévő gazdálkodó szervek összes tervmutatójának teljesítéséért.

1982 után a súlyos gazdasági helyzetből a tartalékok felélésével, a fogyasztás további leszorításával, az import drasztikus csökkentésével, az export erőltetett növelésével próbálnak kilábalni. E gazdaságpolitika megvalósításának eszköze az operatív irányítás újabb erősítése. Szigorú adminisztratív intézkedésekkel (részletes tervmutatók, a falvak kötelező önellátása, háztáji tervkötelezettsége, kötelező közmunkák, a gyerekszám meghatározása stb.) próbálják meg a kitűzött irreális célokat elérni. A centralizációt 1985-ben az energiaellátás katonai irányítás alá vonása teszi teljessé.

A nyolcvanas években bizonyos értelemben csökkennek a területi különbségek. Az egész ország és az egyes területegységek is szigorú autarkióra vannak kényszerítve. Az élelmiszer-ellátás és energiaellátás gondjai miatt a városok elvesztik viszonylagos előnyüket. Az ilyen egyenlőségnek azonban túlzás lenne örülnünk.

3. Jugoszlávia esete

Jugoszláviában már igen korán, 1945-re kiépült a szigorúan központosított tervezési és gazdaságirányítási rendszer, de csupán az ötvenes évek elejéig maradt fenn. Ekkor ugyanis megindult egy – kisebb megszakításoktól eltekintve – folyamatos reformfolyamat, melyet kezdettől fogva nem csupán gazdasági, hanem politikai és társadalmi reformként értelmeztek. E reform tartalma a politikai és gazdasági döntések folyamatos decentralizációja, eszköze a területi és vállalati öngazgatás erősítése, a központi tervezés szerepének csökkentése és a piac szerepének bővítése.

Az első reformhullám az ötvenes évek elején indult. Ekkor alakították ki a gazdálkodó egységekben a munkásöngazgatás rendszerét. Ezzel párhuzamosan a közigazgatás területén is számos változást vezetnek be. A soknemzetiségű Jugoszlávia hat köztársaságában és két autonóm tartományában 1949-ben területeket szerveztek, melyeket járásokra, városokra és helységekre osztottak. 1952-ben viszont megszüntették a területeket, a közigazgatási rendszer alapjává pedig 1955-re a települések nagyfokú egyesítésével létrehozott községi öngazgatási rendszert teszik. Célul tűzik ki a községek valós társadalmi, gazdasági, politikai közösséggé fejlesztését. A helyi képviselői szervek hatáskörét növelik és kétkamarássá alakítják őket a választók és a termelők tanácsának megszervezésével. Ugyanekkor szűnik meg az igazgatási szervek kettős alárendeltsége.

1961–1965 között egy újabb reform előkészítése indul meg elsősorban az intézményi struktúra átalakításával. Az 1963-as új alkotmány teljessé teszi a községi öngazgatás rendszerét azzal, hogy megszünteti a járásokat is, községi szinten pedig a termelők tanácsát olyan „munkaközösségi” tanácsá alakítják át, amelynek tagjai nem csupán termelővállalatok dolgozói lehetnek. A közhatalmi szervek az öngazgatási egységek tekintetében csak az alkotmányban meghatározott elvek alapján, törvényben rögzített jogokkal rendelkezhetnek.

1965-től kezdődően vezetik be a gazdasági reformintézkedéseket, melyeknek célja a piac aktivizálása, a vállalati önállóság biztosítása. (Módosítják az árstruktúrát, a termékek zömét szabad árformába helyezik, liberalizálják a külkereskedelmet stb.) Köztársasági és községi szintre utalják a döntést azon beruházások felett is, melyek továbbra is állami kézben maradnak. Az állami beavatkozás mind a vállalati, mind a területi öngazgatás felé normatív, főleg támogatásokra, illetve egyéb pénzügyi eszközökre épül.

Jugoszlávia igen nagy területi aránytalanságokat örökölt a múltból. A területi különbségek csökkentését a „gazdaságilag nem eléggé fejlett területek fejlesztési alapelvéről” igyekeznek finanszírozni. Ez a szövetségi alap nagy segítség volt az elmaradott köztársaságok infrastrukturális fejlesztésében, a gazdasági fejlődés üteme mégis magasabb maradt a fejlettebb köztársaságokban, tovább növelve a területi különbségeket. Sajátos módon a széles körű decentralizáció ezt a folyamatot még erősítette, mivel a területi széttagoltság alapjait teremtette meg.

Az 1965-ös reform Jugoszláviában formailag jelentősen korlátozta a hierarchikus irányítást. A hetvenes években azonban jugoszláv közgazdászok, szociológusok számos jelét tárták fel annak, hogy ez a rendszer informális úton tovább él.¹⁰ Véleményük szerint a gyakorlatban az állam és a gazdaság szétválásztása nem történt meg. Az állami irányítás fő vonalává viszont nem az ágazati, hanem a területi elv vált. Az önkormányzat ellenére a területi szervek részt vesznek a hierarchikus feladatmeghatározásban a vezetők kinevezésén, a foglalkoztatási felelősség és a piac állapotáért való felelősség elvén keresztül. A hitelbankok gyakorlatilag nem mások, mint a területi irányító szervek segédszervei. A vállalaton belüli hatalmi struktúrát a valóságban az igazgató és a szakapparátus uralja, gyakoriak a vállalatvezetők és az állami irányítás közötti személyi összefonódások. A különböző területi egységek és a területeken működő szervek közötti együttműködést a jugoszláv rendszerben a sokoldalú szerződésrendszer hivatott biztosítani, a gyakorlatban azonban ez is gyakran a lobbizást erősítette.

Az 1974. évi alkotmányreform tovább mélyíti a decentralizációt, rendelettel, azaz felülről alakítja ki a vállalatokon belüli közösségek rendszerét. Sokak szerint ez a lépés a valóságban inkább recentralizációs folyamatok hordozója volt, hiszen „a piaci kapcsolatok elvét a szolidaritás elvével kombináló öngazgatási megegyezések és a vállalati vezetők feletti politikai kontroll erősítése tovább növelte a községek, méginkább a köztársaságok és tartományok hatalmát”. A hetvenes években erősödött a köztársaságok autarkióra való törekvése, ami korlátozta az össz-szövetségi politikát és további területi feszültségek táptalaja lett.

Az 1980-as évek gazdasági válságjelenségei kapcsán Jugoszláviában a területi széttagoltság csökkentését, a szövetségi makrogazdasági irányítás erősítését tűzik ki célul. Szigorú restriktív politikát vezetnek be, felülvizsgálják a köztársasági beruházási

programokat, megszüntetik a területi árakat, korlátozzák az importot. Itt is újra felidéződnek azok a reformgondolatok, melyek szerint a problémák abból következnek, hogy a reformot Jugoszláviában sem következetesen valósították meg, hiszen a tőkepiac még mindig hiányzik, és a központi szabályozáselemek máshol is fennmaradtak.

III. Következtetések

Három kelet-európai országban kísértük végig röviden a gazdasági és közigazgatási reformok gyakorlatát, és azok területi fejlődésre gyakorolt hatásait. Legelőször talán a különbségek a szembetűnőek, vegyük tehát először sorba ezeket.

Jugoszláviában az igen korán megindított reformfolyamat formailag teljesen elválasztotta a közigazgatást a gazdaságtól, és széles körű önzorgatást épített ki a közigazgatási szervek és a gazdálkodó szervek esetében is. A területi szerveknek biztosított jogkörök lehetővé tették, hogy a legfőbb redisztribúciós központokká köztársasági közigazgatási szervek váljanak. Romániában a „reformintézkedések” csupán a döntési jogkörök hierarchikus államigazgatáson belüli szolid decentralizálására szorítottak, melyet később egy újabb centralizálási hullám gyorsan elmosott, a nyolcvanas évek „reformjából” pedig már szinte teljesen hiányoztak a decentralizációs tendenciák. Az ideológia és politika továbbra is teljeskörűen uralja a gazdaságot, a párt és az államigazgatás összefonódik, a gazdálkodó szervek pedig igen szoros, sokszor kettős államigazgatási függésben működnek. Az anyagi javak újraelosztásának fő módja továbbra is az erős állami redisztribúció.

Magyarországon az államigazgatás és a gazdálkodó szervek szétválasztása sajátos, ellentmondásos formában történt meg. A területi közigazgatási szervek gazdaságirányító jogköre csökkent, a központi szervek közül főleg a funkcionális szervek jogköre nőtt. A redisztribúció alig enyhült, csupán a nyílt központositást, közvetett, „szabályozókba bújtatott” utak váltották fel.

A népképviselői szervek súlyának növekedésére legnagyobb lehetőséget a jugoszláv reform adta, Magyarországon még csak most tartunk e folyamat kezdeti lépéseinél, míg Romániában mind az uralkodó jogbizonytalanság, mind a népképviselői szervek összetételének központi előírása kizárja a valós népképviselőt.

Magyarországon sokáig csupán a gazdaság szférájára korlátozták a reformot, és a társadalmi-politikai intézményrendszer, ezen belül a közigazgatás reformjának késése hátráltatta, sőt visszavetette a reformfolyamatot. Jugoszláviában az intézményi és közigazgatási reform párhuzamosan haladt a gazdasági reformintézkedésekkel, sőt gyakran megelőzte, előkészítette azokat. Romániában a „reformlépések” csupán a politika önmozgásából következtek, így gyakran csak szervezeti változtatásokra szorítottak valós gazdasági reformlépések nélkül.

A jelentős különbségek ellenére számtalan azonosságot is találunk a három ország között. (Tegyük hozzá, ezek a jellemzők más szocialista országokban is felismerhetők, ami nem meglepő, hiszen Románia és Jugoszlávia lényegében két szélsőséges példát képvisel a szocialista rendszeren belül.) Mindhárom országban megfigyelhető, hogy a reformintézkedések hullámai gazdasági problémák kiéléződéséhez, illetve

restrikciós periódusokhoz kötődnek. Később azonban a meghirdetett célok visszavonása nélkül minden országban megindul egy recentralizációs folyamat. E folyamat mozgatói pedig hatalmi-politikai konfliktusok, érvényesülésük módja általában az informális út, a jogi szabályozás hiányosságainak felhasználása. A végeredmény így az lesz, hogy a formai jogi szabályozás nem a valós viszonyokat tükrözi. A létező gyakorlat feltárásához ezért elengedhetetlen a mélyebb szociológiai elemzés.

A központosított irányítás hierarchiára épülő útjai mindhárom országban erősek maradtak, bár más vonalon szerveződnek. Romániában ágazati vonalon, formálisan, Jugoszláviában területi vonalon, sokszor informálisan, míg Magyarországon az ágazati, funkcionális és területi szervek bevonásával félig formálisan, félig informálisan. Mindhárom országban nagy a politika súlya a gazdasági élet területén is, például mindhárom országban ma is nagy szerepet játszanak a kampány jellegű mozgósítások. Mind egyik országban megfigyelhető egy sajátos adminisztratív piac kialakulása. Ezen a „piac” pártszervek, közigazgatási szervek, vállalatok, intézmények, társadalmi szervezetek nem csupán árukat, illetve pénzt cserélnek, hanem alku tárgyát képezik hivatali döntések, információk, szabályozók, monopóljogok, támogatások stb. A politikai párt az állam és a civil szféra egyáltalán nem különül el ezekben a cserekapcsolatokban.¹¹

A területi politikai célok, a területi tervezés mindhárom országban a hatvanas évek közepén jelennek meg. A fő célkitűzés mindenhol a nagy területi egységek egyenlőtlenségeinek csökkentése, kisebb figyelmet fordítanak egyéb területi feszültségekre mint pl. a falu-város különbségei vagy a városi szegregáció jelensége. Romániában és Magyarországon a fennmaradt erős redistribúció miatt főleg központi, adminisztratív intézkedésekkel igyekeztek a területi problémákat megoldani (pl. települések osztályozása, központi beruházások „elhelyezése” stb.). Jugoszláviában a köztársaságok vonatkozásában főleg közvetett módon, legtöbbször támogatások útján kísérelték meg a gyengén fejlett térségek felzárkóztatását, de a köztársaságokon, autonóm tartományokon belül szintén nem voltak ismeretlenek az adminisztratív eszközök. Sajátos módon Romániában a túlzott centralizáció kényszeríti, míg Jugoszláviában a területi szervek önállósága készíteti az egyes területi egységeket autarkiai fejlődésre. Ebből a szempontból Jugoszlávia egy kiskirályságokra szétesett, míg Románia egy erősen központosított feudális államszervezetre hasonlít.

A kitűzött terület- és településfejlesztési célok mindhárom országban csupán korlátozottan teljesülnek. A kimutatott eredmények sokszor csak a különböző statisztikai számítási módszerekből adódó látszateredmények, sőt a területi önfejlődés természetes rendjébe való operatív beavatkozás újabb területi feszültségeket szül. A redistribúciós gyakorlat gyakran a kitűzött célokkal ellentétesen működik, mivel az erős társadalmi csoportoknak nem érdeke a területi kiegyenlítődés. Szintén területi egyenlőtlenségekben jelenik meg az infrastrukturális és szociális beruházások mindegyik országban tapasztalható általános háttérbe szorulása.

A gazdasági és közigazgatási reformok ellentmondásos megvalósítása a területi fejlődés problémáit sem csökkentették. A civil szféra piacra és demokratizmusra épülő hagyományainak hiányát ma is erősen érzi Kelet-Európa.

Összefoglaló

A tanulmány a magyar közgazdaságtudomány, szociológia, igazgatástudomány és a földrajz eredményeire hivatkozva veti fel azt a gondolatot, hogy a földrajzban szükség lenne egy olyan átfogó szemléletű kutatási irányra, mely a társtudományok eredményeire támaszkodva megkísérelné összegezni a létező szocializmus társadalomszervezési gyakorlatának területi hatásait.

Ezután a szerző maga tesz kísérletet arra, hogy elsősorban a hazai szakirodalomra támaszkodva és három szocialista ország „reformtörténetének” példáján elemezze a gazdasági és közigazgatási reformok összefüggéseinek területi fejlődésre gyakorolt hatásait. Az első fejezet elméletileg tisztázza a gazdaság – közigazgatás – területi fejlődés kapcsolatát. A második fejezet röviden bemutatja azt, hogy Magyarország és két „szélsőséges” szocialista ország (Jugoszlávia, Románia) történetében hogyan kapcsolódtak gazdasági és közigazgatási intézkedések egymáshoz és a területi fejlődéshez.

A harmadik rész az országok közötti különbségek és hasonlóságok egybevetésével von le általános következtetéseket. A legfontosabb megállapítás itt, hogy a három szocialista ország fejlődésében az igen jelentős különbségek ellenére sok közös vonás fedezhető fel. A gazdasági és közigazgatási reformok megtorpanásai, ellentmondásai egymásra visszahatottak, az eredmény pedig az lett, hogy mindhárom országban erősek maradtak a központosított irányítás hierarchiára épülő útjai, erős maradt a politika súlya a gazdaságban. Hiába jelentek meg a hatvanas évek közepétől területi politikai célok és a területi tervezés, a kitűzött terület- és településfejlesztési célok a valós érdekmozgások következtében csak korlátozottan teljesültek, a területi egyenlőtlenségek pedig érdemben nem csökkentek, sőt a területi önfejlődés természetes rendjébe való beavatkozás gyakran újabb területi feszültségeket szült.

JEGYZETEK

1. JERZY WIATR (1980) p. 196.
2. POLÁNYI K. (1976) p. 294.
3. BARTKE, I. (1979) p. 116.
4. BIHARI, O. (1984) p. 70.
5. BIHARI, O. (1979) p. 110.
6. GOMBÁR, CS.—LENGYEL L. (1986) p. 115.
7. BARTKE, I. (1979) p. 114.
8. Az itt következő elemzések elsősorban HUNYA G. (1982) és HUNYA G. (szerk. 1987) irodalmakon alapulnak.
9. HUNYA, G. (szerk. 1987) p. 36.
10. SOÓS, K. A. (1986) könyvében több hivatkozást találhatunk erre vonatkozóan.
11. LENGYEL L. (1987) cikkében „institucionalista” szárnynak nevezi azokat, akik ezt az álláspontot képviselik (pl. saját magát, valamint SZALAI E.-et, CSILLAG I.-t stb.).

IRODALOM

- ANTAL L. 1980: Fejlődés kiterővel. — Gazdaság, 2. sz.
- ANTAL L.—BOKROS L.—CSILLAG I.—LENGYEL L.—MATOLCSY GY. 1987: Fordulat és reform. — Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- BARTA GY. 1987: A termelés térbeli szétterjedése és a szervezet területi centralizációja a magyar iparban. — Tér és társadalom 2. sz.
- BARTKE I. (szerk.) 1972: Területfejlesztési politika Magyarországon. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BARTKE I. 1979: Az ágazat és területfejlesztés kapcsolatának változásai. — Közigazgatási Szemle, 4. sz.
- BARTKE I. 1981: A területfejlesztést megalapozó kutatások társadalmi-gazdasági szerepe és hosszú távú feladatai. — Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- BAUER T. 1975: A vállalatok ellentmondásos helyzete a magyar gazdasági mechanizmusban. — Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- BAUER T. 1982: A második reform és a tulajdonviszonyok. — Mozgó Világ, 11. sz.
- BECK B. 1975: Jugoszlávia gazdasága. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BELUSZKY P. 1981: A városi vonzáskörzetek (városkörnyékiség) vizsgálatának elvi módszertani kérdései. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- BELUSZKY P. 1982: A szerkesztő vitaindítója. A komplex gazdasági körzet — hit, remény vagy valószínűség. — Területi Kutatások 5. Budapest, MTA Földrajztudományi Kutató Intézet.
- BELUSZKY P. 1987/a: Településpolitikai viták után — cselekvés közben — új vizsgálódások előtt. — Tér és társadalom 1. sz.
- BELUSZKY P. 1987/b: Az 1984. évi közigazgatási reform és az Alföld térszerkezete. — Alföldi Tanulmányok XI.
- BELUSZKY P. 1987/c: Erős vár a mi vármegyénk. — Tér és társadalom 4. sz.
- BERÉNYI S. (szerk.) 1978: Az urbanizáció hatása a közigazgatásra az európai szocialista (KGST) államokban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BERÉNYI S. 1978/b: Az államigazgatási reformok elméleti kérdései. — Állam és Igazgatás 3. sz.
- BIHARI O. 1979: A döntésmechanizmus szervezeti, hatalmi és érdekkörnyezete. — Társadalmi Szemle 3. sz.
- BIHARI O. (szerk.) 1982: Dolgozatok a területi irányítás eszközrendszeréről. Pécs, MTA Dunántúli Tudományos Intézete.
- BIHARI O. 1984: A területi decentralizáció. A területi autonómia és a politikai regionizálás. Pécs, MTA DTI Közlemények/ 31.
- BOKORNÉ K.—BORA GY. 1985: A termelési szerkezetváltás-fejlesztés és a településfejlesztés összefüggései. Budapest, Közgazdasági Egyetem (kézirat).
- BOGÁR L. 1983: A fejlődés ára. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BÖHM A. 1988: A regionális politika esélyei. — Tér és társadalom 1. sz.
- CONSTANTINESCU, M. (szerk.) 1974: Urban Growth Processes in Romania. Budapest, Meridiane Publishing House.
- COMPTON, P. A.—PÉCSI M. (szerk.) 1976: Regional Development and Planning. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CRAVERO, R. 1987: A területfejlesztés és a gazdálkodás új vonásai a VII. ötéves tervidőszakban. — Állam és Igazgatás 4. sz.
- CSÉFALVAY Z.—PERGER É.—POMÁZI I. 1986: Túl kis lyuk ez ahhoz... — Mozgó Világ, 7. sz.
- CSÉFALVAY Z.—PERGER É.—POMÁZI I.: 1987: Rudabánya 1985. — Forrás, 5. sz.
- CSEPELI GY. 1987: A reform akarata, az akarat reformja. — Társadalomkutatás, 1. sz.
- ENYEDI GY. 1979: Economic Policy and Regional Development in Hungary. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- ENYEDI GY. 1983: Földrajz és társadalm. Budapest, Magvető Könyvkiadó.
- ENYEDI GY. 1986: Település és társadalom. Budapest, MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet.
- FARKAS Z. 1986: Egyes szám harmadik személyben. Portré-interjú Nagy Tamás közgazdász professzorral. — Mozgó Világ, 11. sz.

- GÁLIK M. 1987: Vállalati válság, reformválság. Budapest, Közgazdasági Egyetem. — Mikrogazdasági Kutatások/1.
- GOMBÁR CS.—LENGYEL L. 1986: A társadalmi reform kérdéseire. — Társadalomkutatás 1. sz.
- HEGEDŰS A.—ROZGONYI T. 1969: Döntési rendszerünk a szociológus szemével. — Valóság, 5. sz.
- HORVÁTH GY. (szerk.) 1984: Területi összefüggések a gazdaságirányításban. Pécs, MTA DTI Közlemények.
- HUNYA G. 1982: Románia iparosításának regionális kérdései. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet.
- HUNYA G. (szerk.) 1987: Románia — a szélsőséges eset. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet.
- KARA P. 1987: Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról. — Állam és Igazgatás, 5. sz.
- KNIGHT, P. 1983: Economic Reforms in Socialist Countries: The experiences of China, Hungary, Rumania and Yugoslavia. Washington, USA, World Bank Staff Working Papers, Number 579.
- KORNAI J. 1980: A hiány. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KORNAI J. 1983: Ellentmondások és dilemmák. Budapest, Magvető Könyvkiadó.
- KÓRÓDI J. 1974: Regional Development Policy and Regional Planning in Hungary.
- KRAJKÓ GY. 1961: A gazdasági körzetesítés néhány elvi kérdése. — Földrajzi Közlemények, 9. sz.
- LAKY T. 1980: A recentralizáció rejtett mechanizmusai. — Valóság, 2. sz.
- LENGYEL L. 1987: Végkifejlet. — Valóság, 12. sz.
- LŐRINCZ L. 1981: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- MANDEL M.—PAPPNÉ, GÁSPÁR L.—SÁGHI G. 1987: Infrastruktúra-politika. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MARKOS GY. 1952: Magyarország gazdasági körzetbeosztása. — Földrajzi Értesítő 3. sz.
- NAGY T. GY. (szerk.) 1978: Közigazgatási döntés és városfejlesztés. Budapest, ELTE Államigazgatási és Jogi Tanszék/6.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.—CSEFKŐ F. 1982: A közigazgatás és a gazdasági körzetek viszonyai. — Területi Kutatások 5. MTA Földrajztudományi Kutató Intézet.
- POLÁNYI K. 1976: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet. Budapest, Gondolat Könyvkiadó.
- RONNAS, T. 1983: Urbanisation in Rumania. Stockholm, The Economic Research Institute at the Stockholm School of Economics.
- SÁRKÖZY T. 1986: Egy gazdasági szervezeti reform sodrában. Budapest, Magvető.
- SCHMIDT P. 1979: A bürokratizmus forrásai az államigazgatásban. — Társadalmi Szemle, 2. sz.
- SIPOS A.—TARDOS M. 1986: Gazdaságirányítás és szervezeti rendszer a reform második évtizedének végén. — Gazdaság, 3. sz.
- SOÓS K. A. 1986: Terv, kampány, pénz. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZEGŐ A. 1974: Területi érdek, területi igazgatás és fejlesztési politika. Budapest, Tanácsakadémia.
- SZEGŐ A. 1976: A területi érdekvizonyok, a központosított újraelosztás és a területi igazgatás. — Szociológia, 3—4. sz.
- SZEGŐ A. 1977: A redistribúció típusai és az érdekvizonyok. — Szociológia, 3. sz.
- SZELÉNYI I. 1973: Regionális fejlődés, gazdálkodás, igazgatás. Tervtanulmány. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- SZOBOSZLAY GY.—WIENER GY. 1980/a: Önkormányzat és gazdaságirányítás. — Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- SZOBOSZLAY GY.—WIENER GY. 1980/b: Az állami területbeosztás politikai-konómiai kérdései. — Jogtudományi Közöny 6. sz.
- SZOBOSZLAY GY. (szerk.) 1985: Politics and Public Administration in Hungary. Budapest, Akadémiai Könyvkiadó.
- TATAI Z. 1980: A gazdaság irányításának regionális tényezői. — Állam és Igazgatás 5. sz.
- Településfejlesztésünk kérdéseiről 1980: Vita. — Társadalmi Szemle, 2. sz.
- TÓTH J.—DÖVÉNYI Z.—MOSOLYGÓ L. 1975: A vonzáskörzet-kutatások és a gazdasági körzetesítés kapcsolata. — Földrajzi Közlemények 3—4. sz.

- TÓTH J. 1978: A Dél-Dunántúl gazdasági térszerkezete. — Földrajzi Értesítő 2. sz.
- TÓTH J. 1987: Régiók vagy megyék. — Tér és társadalom 2. sz.
- TÓTH L. 1985: Településfejlesztés és a tanácsi gazdaságirányítás rendszere. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TOLDY F. (szerk.) 1977: Az európai népi demokratikus országok területi beosztása és tanácsi szervezete. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- VÁGI G. 1982: Versengés a fejlesztési forrásokért. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VÁGI G. 1987: Egy új tanácsi gazdaság szabályozás körvonalai. — Állam és Igazgatás, 5. sz.
- VASOVIC, Z. 1971: A hegyvidéki körzetek fejlesztési problémái Szerbiában és Montenegróban. Budapest, (kézirat) IGU Európai Regionális Konferencia.
- VEREBÉLYI I. 1987: A tanácsi önkormányzat kibontakozásának irányai. — Állam és Igazgatás, 5. sz.
- WIATR, J. 1980: A politikai viszonyok szociológiája. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- WIENER GY. 1987: Az infrastruktúra és a tanácsi gazdálkodás fejlődése. — Állam és Igazgatás, 4. sz.
- ZALA GY. 1972: A területfejlesztés nemzetközi és hazai tapasztalatainak rendszerezése és értékelése. Jugoszlávia. (kézirat)
- ZAGAR M. 1971: Problémák és folyamatok Jugoszlávia viszonylag fejlett köztársaságának, a Szlovén Szocialista Köztársaságnak gyengén fejlett körzeteiben. Budapest, IGU Európai Regionális Konferencia.

PERGER, ÉVA

THE IMPACT OF ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE REFORMS ON REGIONAL DEVELOPMENT

(Summary)

With reference to the results of Hungarian economics, sociology, political science and geography, the paper calls for a comprehensive approach in geographical research which should rely on these results and attempt to summarize the spatial impacts of the praxis of the organisation of society in existing socialism.

The author herself does attempt to analyse the impacts of economic and administrative reforms on regional development on the basis of relevant Hungarian literature and the 'reform histories' in three socialist countries.

In the first chapter the author theoretically clarifies the relationship between economy, administration and regional development. The second chapter briefly reviews how economic and administrative measures related to each other and to regional development in the history of Hungary and two 'extremist' socialist countries: Yugoslavia and Romania.

The third part draws general conclusions from contrasting similarities and dissimilarities between countries. The most important statement here is the following: besides significant differences, there are many common features in the development of the three socialist countries. Balkings in economic and administrative reforms and their contradictions had repercussions on each other and as a result, centralized hierarchical control has remained strong in all three countries. Spatial policy objectives and spatial planning appeared in vain from the mid-1960s: the realization of spatial— and settlement development objectives has been limited, spatial disparities have not diminished to significant extent, moreover, interventions in the natural course of spatial development often led to new spatial tensions.

Translation by Daróczi, Eta

PERGER, ЭВА:

ВЛИЯНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕФОРМ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

(Резюме)

Ссылаясь на достижения экономической науки, социологии, науки управления и географии, в статье выдвигается мысль, что желательным было бы создать такое направление всеобъемлющего взгляда в географических исследованиях, которое, опираясь на результаты смежных наук, пыталось бы суммировать территориальные последствия практики организации общества при реальном социализме.

После этого автор сам, в первую очередь на основе отечественной литературы и на примере «истории реформ» в трех социалистических странах, делает попытку проанализировать влияния взаимоотношений экономических и административно-территориальных реформ на территориальное развитие.

В первой части разъясняется реляция «экономика — административное управление — территориальное развитие» в теоретическом плане. Во второй части дается краткий анализ взаимосвязей экономических и административно-управленческих мероприятий, а также их отношений к территориальному развитию, в истории Венгрии и двух «экстремальных» социалистических стран (Югославии и Румынии).

В третьей части приводятся некоторые общие заключения на основе сравнения различий и сходств, наблюдаемых в отдельных странах. Наиболее важным из заключений является то, что, несмотря на весьма большие различия, в истории всех трех стран обнаруживается много общих черт. Во всех изучаемых странах приостановления и противоречия в реформах экономики и административного управления обратили друг на друга, а в результате пути централизованного управления, построенного на иерархичности, оставались прочными, и политика сохраняла свой большой вес в области экономики. Напрасно появлялись территориально-политические цели и территориальное планирование с середины 1960-х годов — установки же по развитию территорий и населенных пунктов, вследствие реальной динамики интересов, осуществлялись лишь ограниченно, а территориальные диспропорции в сущности не уменьшались, наоборот, вмешательство в естественный порядок автономного развития территорий часто порождало новые напряженности в территориальном отношении.

Перевел: Тамаш Бауко