

## Infrastruktúra: helyzetek, nézetek, szemléletmódok

FLEISCHER TAMÁS

### 1. BEVEZETÉS

A jelenségek mellett a nézetek, szempontok változása is kulcsfontosságú az összefüggések megértéséhez. Számos koncepció és javaslat támaszkodik jól működő vagy működő külföldi rendszerek, így infrastruktúra-rendszerek tapasztalataira. Fontosnak tartom ilyen jól működő rendszerek tanulmányozását, megismerését. A megismerésnek azonban nem elegendő a konkrét működésmód leírására korlátozódnia, hanem ki kell terjednie azon körülmények részletes feltérképezésére is, amelyek között az adott rendszer működik.

Módszereket és eszközöket adaptálni csak a hazai tényleges működési feltételek és működési módok hasonló mélységű ismerete után lehetséges. Akár az a feltevés, hogy a hazai gazdaságműködés egy hibásan működő piacgazdaság, akár pedig az, hogy a *zsákutcás szocialista fejlődés* létrehozott struktúrája — a zsákutcás jelleg felismerése alapján — egyetlen lépésben megszüntethető, és lehetséges lenne a tiszta lappal indulás, *téves következtetésekre ad módot*.

A gondolati folytonosság érdekében az infrastruktúrával kapcsolatos hazai helyzetismertetés során röviden az ismert és túlhaladott szemléletmódokat is érintem.

### 2. AZ ÚJRAELOSZTÁST KOORDINÁLÓ MAKROGAZDASÁG HATÁSAI

#### 2.1. Ideologikusan is háttérbe szorul az infrastruktúra

Ismert és különböző szintű kritikákban a 60-as évek vége óta taglalt, hogy a gazdaságfejlődés hazai útja, amely ideologikusan is állást foglalt a közvetlen értékeremtést egyedül biztosító *termelés prioritása* mellett, egyfelől a fogyasztás rovására, másfelől a *megelevő infrastruktúra-hálózatok felállításával* biztosította a forrásokat a termelő beruházások erőltetéséhez (ezen belül főleg az ipari, azon belül a nehézipari beruházásokhoz).

E kritikák tartalma a 70-es évektől folyamatos hivatkozással szolgált az ágazatközi tervalkuk so-

rán, amikor az egyes infrastruktúra-ágazatok (pl. közlekedés, hírközlés, oktatás, egészségügy) a költségvetési elosztásból részükre juttatandó nagyobb hányad indokoltsága mellett érveltek.

#### 2.2. A bajok oka a kevés pénz: „több pénzt az infrastruktúrára!”

Ezzel párhuzamosan kialakult az ágazati *helyzetleírások egy álószinte stílusa*. Míg a korábbi összefoglalókban kizárólag a vívmányok, az elért eredmények (azaz a megépült-átadott létesítmények felsorolása) kaphattak helyet, addig az utóbbi évtized tipikus ágazati helyzetképében egyre nagyobb teret kapott a vívmányok felsorolása után az „*őszinte helyzetfeltárás*”. E helyzetfeltárás ugyancsak létesítményi vagy ágazati bontásban, a problémák felsorolására terjed ki: rámutat arra, hogy a termelőeszközök elavultak, a visszapotlás elmaradt, ezért a funkcionális működtetés akadozik, fenyeget a teljes lehetetlenülés stb. Ami közös jegy ezekben a leírásokban, az az, hogy valamennyi felsorakoztatott probléma mögött sugallja — vagy ki is mondja: az az oka, hogy *nem állt elegendő pénz az ágazat rendelkezésére*.

Ha valaki csak egyetlen ágazat helyzetképét ismeri, hajlamos elhinni, hogy az elosztás valóban megfelelkezett az illető ágazatról. Szélesebb áttekintésben azonban nyilvánvaló: nem képzelhető el, hogy az oktatásról és az egészségügyről, a közlekedésről és a vízellátásról, a feldolgozóiparról és a mezőgazdaságról egyaránt megfelelkezzenek, ugyanakkor mostohagyermekként, az elavult eszközökre hivatkozva rekonstrukcióra szoruljon a kohászat és a bányászat, az építőipar és az energiaipar.

Az is világos ebből, hogy a kérdés nem kizárólag infrastruktúra-probléma. Így az a szlogen, hogy több pénzt kellene infrastruktúrára juttatni, ilyen egyszerűen nem igazolható és nem is biztosítható.

#### 2.3. „Jó” ágazati stratégia: forrás-zsarolás a csőd kilátásával

A helyzetleírások egy mélyebb átgondolása már lehetővé tette az infrastruktúra problémáinak a



makrogazdaság egészébe ágyazott felvetését. Eszerint egy hierarchikus, túlcentralizált és politika-túlsúlyos hatalomgyakorlási mód, valamint a központosító-újraelosztó makrogazdálkodási mechanizmus logikus következménye a valamennyi ágazatot sújtó kiszolgáltatottság. E mechanizmus folyamánya, hogy a csökevényes piacra vagy a fogyasztóra való odafigyelés helyett — mivel a tényleges források nem innen jönnek — szükségképpen felfelé, az elosztásból való részesedésre figyel a vállalat és ágazat egyaránt. Ennek megfelelően a *túlélési stratégiák is az elosztásból való részesüléshez kötődnek*, márpedig a központi elosztó figyelmét az tudja felkelteni, aki a juttatás nélkülözhetetlenségét jobban képes bizonyítani. Minél nagyobb csőd kilátásával lehet fenyegetőzni, annál nagyobb az esély arra, hogy a forrást biztosítani fogják. Ebben a versenyben sajátos módon az az ágazat képes prioritásra szert tenni, amely *a nem működésével több látható kárt tud okozni*, és így a potenciális károsodókat is a maga szövetségesevé tudja tenni.

Ebben a sorban az energiaipar és a nehézipar jobb pozícióban van, mint a feldolgozóipar vagy a mezőgazdaság: *a szolgáltatások közül pedig a termelést kiszolgáló hálózatoknak több szószólója van, mint a fogyasztói hálózatoknak.*

### 3. AZ ÚJRAELOSZTÁSI KOORDINÁCIÓ AZ ÁGAZATON BELÜL IS TORZÍT

#### 3.1. Infrastruktúrában belül is: „prioritás a termelésnek”

Kizárólag ebben a logikában válik fontossá a *termelő infrastruktúra* és a „nemtermelő” infrastruktúra megkülönböztetése, amit korábban az említett ideologikus máz (a termelés elsőbbsége) és a teljes, erre felépített szocialista statisztikai és számlarendszer is törvényesített és fenntartott: de mindaddig, amíg a forráselosztás marad a forráshoz jutás döntő tényezője, addig az elosztást végző belekényszerül az effajta mérlegelésbe. Megjegyzendő, hogy időközben maga a „termelő infrastruktúra” kifejezés átcsúszott egyes ágazatok: nevezetesen a statisztikában *anyagilag szolgáltatásként* nyilvántartott ágazatok megnevezésébe. Azonban nagyon lényeges aláhúzni, hogy eredetileg nem ezt jelenti; és ami még fontosabb, nem is így működött.

#### 3.2. Az infrastruktúrára is jutott: ha fontosnak tűnt

Az infrastruktúra kérdéskörének az újraelosztó gazdaságpolitika egészére való visszavezetése nem csupán az ágazatok közötti pénzelosztás logikájára, hanem *az ágazatokon belüli forráselosztás működésére is rávilágít.*

A centralizált hatalmi berendezkedés és az említett felfelé irányuló figyelem ugyanis átszövi a források *további* elosztását is. Nem ágazatok egésze került igazán hátrányba, hanem ezen belül került *diszpreferálásra a fogyasztói, kiszolgálói szféra*, a hierarchia alsóbb szintjei, általában a felülről nem belátható, el nem dönthető. Ugyanakkor *a hierarchikus hatalomgyakorlás számára fon-*

*tos, illetve az ezt gazdaságilag alátámasztó elemek minden ágazatban kiépültek.* Ide sorolhatók a különböző hálózatok sugaras elemei (a központ — megyeközpont — alközpont kapcsolat); az egyoldalú központi műsorszóró hálózat, a telefonhálózattól független K-vonalak, a nagykereskedelem létesítményei; de a hierarchia kiépülése fontos eleme volt az oktatási és egészségügyi hálózatnak is. (Nem beszélve most a védelmi vagy ennek támogatását élvező stratégiai ágakról.)

Az előzőekkel összefüggő kérdés, hogy az ismertített hierarchizált hálózati logika átszövi a *területfejlesztés* centralizált modelljét is és szükségképpen a térben is leképezi a hatalomgyakorlás struktúráját.

Visszatérve a kérdés pénzelosztási aspektusára, lezögezhető, hogy *nem általában nem jutott pénz az infrastruktúrára*, hanem azon belül szelektíven elemezhető, hogy mire jutott és mire nem. Mindez azonban ágazatokon belül is csak a redisztributív forráselosztás mechanizmusával együtt vizsgálható, nem attól elszakítva.

## 4. A PIACI KOORDINÁCIÓ ÉS AZ INFRASTRUKTÚRA HAZAI ESÉLYEI

### 4.1. Elosztás helyett: „több piacot az infrastruktúrában!”

A szocialista tervgazdálkodás modelljének kritikája nyomán a reformelképzelések folyamatosan tárták fel, hogy számos olyan kérdést, amellyel a tervezés állandó erőfeszítés mellett sem képes megbirkózni, a piaci önszabályozás megold, és a rendszer maga még a megoldás hatékonyságát is biztosítja. Az állam feladata nem a piac helyettesítése, hanem a piac peremfeltételeinek a biztosítása stb.

Az a felismerés, hogy az infrastruktúrával kapcsolatos problémakör gyökere visszavezethető a gazdaság általános problémáira, ezen a téren is magával hozott egy újabb javaslatcsokrot. Ahogy az elosztási logikán belül a „több pénzt az infrastruktúrára” típusú érvelés válik uralkodóvá, úgy alakult ki és vált a reformgondolkodás elemévé az állam—piac kettősségében a „*több piacot az infrastruktúrában*” elve.

Ez az elv egyfelől egy jogos felismerés következménye; nevezetesen, ma a gazdaságban nem működnek olyan önszabályozó mechanizmusok, amelyek szükségtelenné tennék az állandó beavatkozást. Másrészt azonban a javaslatok a magyarázat során számos olyan összefüggésre is építenek — „az infrastruktúra a gazdaság húzóágazata, a gazdaság motorja” —, ami tényszerűen egy *működő piaccgazdaság* körülményei között fennáll, de egyáltalán nem bizonyítható, hogy a mai gazdaságnak a *működőképessé válásába való áthúzáshoz* is ez képezhetné a tényleges húzóerőt. Ehelyett a piacosítás és reform örve alatt megindult a költségeknek az egyoldalú áthárítása a lakosságra. Ez a lépés egyrészt egyoldalú, ha a döntési jogkör átadása nélkül, az állam az elhatározott beruházások finanszírozásába kívánja bevonni a fogyasztó pénzét. (Tipikus példája ennek a teho, de számos út-, közmű-, telefon- stb. hozzájárulás működik ilyen



módon.) De a lépés másrészt egyoldalú akkor is, ha makroszinten nem szakad el a feladathoz kötött finanszírozási forrás biztosításának elvétől, és nem jár együtt egy gyökeres bérreformmal, ami a rendelkezési jog valódi átadását jelentené.

A ma az elosztott pénzekért versengő ágazatok csak akkor fognak a fogyasztóra figyelni (annak igényeit, szükségleteit lesni, a fogyasztó pénzéért versengeni), ha a források döntő része is erről az oldalról származik. Amíg az alacsony béreken keresztül az állam biztosítja, hogy a finanszírozás főként a központi forrásokból történhet, addig a piac nem fejt ki a valódi hatását, és csak az állami elosztás korrekciója marad — ahelyett, hogy az állam szerepe korlátozódna a piac hatásainak korrekciójára.

#### 4.2. Húzóhatáshoz és motorszerephez piaci környezet kell

Amikor egy működő piacgazdaságban az állami infrastruktúra-építés húzóhatást fejt ki, akkor két fő összefüggés érvényesül. Az egyik az *infrastruktúra tartalmi kérdése*: a hálózatok területfejlesztő hatása. Ez a hatás a prosperitás serkentésében és a helyi önfejlődésben a maga érdekelttségét is felismerő állam által épített hálózat tulajdonsága, és amint láttuk, a központi hatalom koncentráltságában érdekeltséget látó állam *nem* ilyen hálózatokat épít — tehát ez utóbbi nem szolgálja a helyi sokoldalú kooperativitást, a kapcsolatgazdagítást stb.

A másik tapasztalat az *infrastruktúra-építés, mint beruházás makroökonómiai húzóhatása*. A válságban levő piacgazdaságban a bérkiáramlásra keresztül a kereslet növelése beindítja a termelést és ezen keresztül válik húzóerővé. Az erőforráskorlátos szocialista gazdaság azonban nem úgy viselkedik, mint egy válságban levő piacgazdaság. Az amúgy sem korlátos kereslet növelése semmiféle prosperitást nem indít be, csak a kereslet és a kínálat közötti egyensúlytalanságot és így az inflációt növeli.

Kiragadott eszközként tehát egyáltalán *nem érvényes az, hogy az infrastruktúra maga a hazai gazdaság húzóereje lenne abban az értelemben, hogy képes lenne kibillenteni a gazdaságot az elosztási típusú mechanizmusból*. Ellenkezőleg, növekvő arányú, de változatlan szerkezetű infrastrukturális beruházással *hosszabb távra meg lehet merevíteni a gazdaság struktúráját, mint egy rövid távú termelési beruházással!*

### 5. EGYMÁSRA ÉPÜLŐ KOORDINÁCIÓS RENDSZEREK: A PIAC CSAK EGY SZINT

#### 5.1. Vannak piacosítható infrastruktúrák és vannak externáliák

Az infrastrukturális, területi és környezeti kérdések gazdaságcentrikus megközelítése azzal a hatással is járt, hogy e teljes kérdéskörre rávetült a gazdálkodási-pénzügyi fogalomrendszer; ráadásul a mindennapi gazdálkodás szférájában egyre inkább egy mikrogazdasági fogalomrendszer. Így kerültek bele a területi igazgatás vagy az iskola létének kérdései *megtérülési számításokba*, és így

váltak a telepítési vagy erőforrás-értékelési problémák döntően gazdaságossági kalkuláció alanyaivá.

Másfelől viszont, amikor meg akarjuk érteni az infrastruktúra makrogazdasági hatásmechanizmusát, túl kell lépünk az *infrastruktúra egészének* piacként való szemléletén is. Nem vitatom, hogy az infrastruktúrának nevezett ágazatok számos eleme — így a legtöbb tevékenységi, *szolgáltatási elem* (pl. kereskedelem, szállítás, hírközlés, víz- és energiaellátás) — elsősorban piaci körülmények között kell működjön. Ugyanakkor ténylegesen létezik egy, elsősorban a hálózatok kialakítását érintő tevékenység, amely nem közvetlenül kapcsolódik a piaci megtérülési kalkulációhoz. Ez utóbbiakat tekintjük szűkebb értelemben infrastruktúrának.

Általános az a tapasztalat, hogy a piaci megtérülési logikát általánosan nem, vagy nem eléggé befolyásolt elemek jelentősége, hatása egyre kevésbé mellezőhető a kalkulációkból.

Ezek a jelenségek az elnevezésüket is onnan kapták, hogy *kívül esnek* a gazdálkodás logikáján. Nemcsak az infrastruktúra tartozik ide, de általában az úgynevezett *externáliák*, amelyek hosszabb távon vagy térben máshol, nem a beruházó számára térülnek meg, vagy esetleg megtérülésük gazdasági fogalomrendszerben közvetlenül nem is értelmezhető.

Ide tartozik a *környezet* fogalomköre is, ami maga is olyan elnevezés, ami rendszertechnikai szempontból arra utal, hogy az *nem része* egy rendszernek, hanem azzal hozzá képest külső (exogén) hatásösszefüggés mutatható csak ki.

Az *elnevezésük* mellett az infrastruktúra, vagy az externáliák *tulajdonságai* is egy gazdaságcentrikus nézőpontból kerültek megállapításra, és elsősorban azt teszik lehetővé, hogy ezek az elemek megkülönböztethetők legyenek a gazdálkodás belső rendszerelemeitől. Ez elegendő akkor, amikor nem kívánunk foglalkozni az externális hatásokkal: de e tulajdonságok semmitmondóakká válnak abban a pillanatban, amikor éppen az externáliákat, a környezetet, az infrastruktúrát kívánjuk rendszerként leírni. Új tulajdonságokat, új összefüggéseket kell felismerni, amikor ökoszisztémák, evolúciós folyamatok, vagy éppen a hálózatfejlődés törvényszerűségeit kívánjuk rögzíteni.

A korábbi eljárások az externális elemek *internalizálását*, azaz a gazdálkodási-megtérülési logikába való beemelésüket célozták. A költség-haszon elemzések előbb közvetlen forint (pénz) értékkel próbálták a külső tényezőket is minősíteni, de az idő, a baleseti veszteség, az emberélet, a kényelem, a jó levegő stb. pénzben való kifejezésére irányuló elméleti próbálkozások tulajdonképpen nem vezettek eredményre.

A másik irányzat nem beemelni igyekszik a külső tényezőket az egydimenziós pénzmegtérülési rendszerbe, hanem a gazdálkodási *rendszer kiterjesztésére* törekszik, külső szabályozóhurkokat alkotva a rendszer köré. Lényegében így működik a piacgazdaságot felügyelő állam, amely eltérő értékorientációval, de a pénzmozgások logikájára érzékeny módon képes intézkedni.

A rendszerszemlélet még egy további segítséget tud adni, nevezetesen a tárgyalt rendszereket nem-



csak a pénzügyi-gazdálkodási rendszer, hanem egymás összefüggéseibe is be lehet helyezni.

### 5.2. Stabil peremfeltételek és mozgékony visszajelzés kell

Az egyes rendszereket a maguk időbeli stabilitása szempontjából hasonlítjuk össze. Egy „A” rendszer működésének a *peremfeltételeit* csak olyan másik rendszer biztosíthatja, amelynek a működése „A” rendszerhez képest *struktúrának*, váznak, keretnek tekinthető, tehát amelynek működése időben stabilabb, változása lassúbb. Ugyanakkor „A” rendszer működésének kontrollja, vagyis e rendszer *visszacsatolása* nem támaszkodhat olyan másik rendszerre, mely „A” rendszerhez képest működésben lusta, lassú, vagy akár hozzá hasonló; ellenkezőleg, gyorsabb ciklusú rendszer képes csupán időben hatásokat mérni, erről *információt nyújtani*, és így az eredeti rendszer működésére folyamatosan visszahatni. *A rendszer működésére peremfeltételekként ható tényezők egy stabilabb rendszer logikáját közvetítsék, a működési visszajelzés viszont mozgékonyabb rendszer(ek)re tudjon támaszkodni.*

Az externáliákat képező különböző rendszerek többsége, illetve a gazdaság rendszere egyértelműen sorba rendezhető a ciklusaik időtartama szerint. Így a legtartósabb rendszernek tekinthető a természeti adottságok, a környezet szintje. Ehhez képest változékonyabbak bizonyos társadalmi struktúrák, majd tovább, a művi adottságok: a területi, települési és infrastruktúra-hálózatok. Ugyanakkor ez utóbbiak is adottságként, „művi környezetként” kell létezzenek a termelési rendszerek számára, melyek további adottságot jelentenek az üzleti, áru-piaci rendszer számára stb.

Ezek a tendenciaszerűen érvényesülő szabályok fontos szerepet kapnak, amikor fejlesztési prioritásokról kívánunk állást foglalni.

Az infrastruktúra-fejlesztéssel kapcsolatos tanulmányoktól átvett kifejezéssel *követő típusú fejlesztésnek* kell tekintenünk azt, ha a mozgékonyabb, adaptívabb rendszer struktúrameghatározóként lép fel, és alkalmanként magához torzítja a lassúbb rendszer kiépülő elemeit. Ezzel a lassúbb rendszer belső összhangja felborul, de gyors visszajelzésre e rendszer nem képes, és a torzulások az ellehetetlenülésig képesek halmozódni. Konkrétan ez a jelenség játszódik le, amikor az állam közvetlenül a termelésbe avatkozik, és a termeléshez igazodik a területi és az infrastruktúra-hálózatok kiépülése (és továbbmenőleg mindez a fejlesztés nem számol a természeti környezettel, mint adottsággal).

### 5.3. Tüneteket mérni és struktúrákat építeni!

A szükséges beavatkozások, tehát a különböző részpolitikák kialakításának az elve ezzel szemben *tünetek mérésére és struktúrák építésére* kell, alapozódjon. Tehát a visszajelzések felfogására, értékelésére fel kell készülni, azonban *beavatkozni* nem ezen a szinten kell, hiszen a tüneti kezelést semmit sem old meg. A kiváltó okok fennmaradása

miatt egyedül a további beavatkozás szükségességét lehet így megalapozni. (Ez nem mindig áll szemben a beavatkozó intézmények, személyek közvetlen érdekeltiségével!)

A beavatkozásnak olyannak kell lennie, mely számol a beavatkozási szintnél mozgékonyabb rendszerek megváltoztatásával, viszont a beavatkozási helyet megelőző, magasabb rendű rendszer viszonyaiba beilleszkedik (ellenkező esetben az utóbbi rendszert követő típusú változásra készítené). Nyilvánvaló, hogy nem minden esetben tartható be teljes mértékben ez a követelmény, de ennek az elvnek a létezését tudtosítani kell.

A termelés változásaira hatni kívánó politikának a termelést meghatározó *kereteket*, tehát a területi és infrastrukturális rendszereket kell változtatni, míg a megváltozott keretek *kitöltését* a termelés belső átrendeződésére kell bízni.

Általában elmondható, hogy a *struktúrák kitöltésére* az önszabályozó rendszerek a legalkalmasabbak.

A területpolitikai és infrastruktúra-politikai beavatkozásokat tehát a következőknek kell jellemeznie:

- a természeti környezet figyelembevétele a hatások, a várható reakciók ismeretében (ez a környezetorientáció);
- a területi, ill. az infrastrukturális rendszerek fejlődési törvényszerűségeinek ismerete alapján kerülhet csak sor a hálózatok változtatására (ez a megelőző típusú infrastruktúra-fejlesztés, területfejlesztés — másképpen az infrastruktúraorientáció);
- a termelés és a szolgáltatások számára a piaci feltételek biztosítása (ez a piacorientáció);
- a területi és infrastrukturális rendszerek, ill. a termelési (szolgáltatási) rendszer közötti összefüggések ismerete, struktúraváltozás esetén a termelés (szolgáltatás) várható reagálásának ismerete;
- a termelés tényleges reagálásának figyelemmel kísérése;
- eltérés, nem kívánt hatás esetén a teljes összefüggésrendszer áttekintése, esetleg az alapintézkedés módosítása művi struktúrák szintjén (de semmiképpen nem a tüneti szintű kiigazítás).

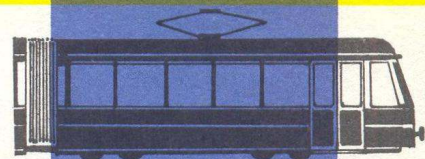
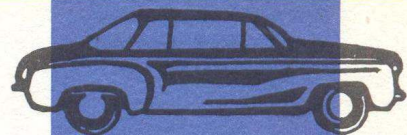
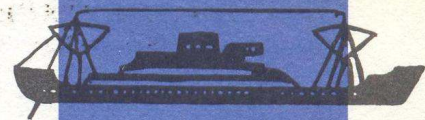
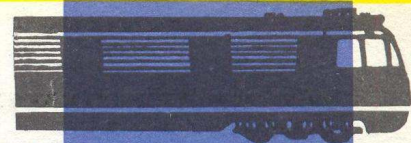
## ÖSSZEFOGLALÓ

Az infrastruktúra háttérbeszorítása kezdetben ideologikus volt, de mindmáig értékeltségen alapul. A forráselosztás ágazatközi csatáiban az egyes ágazatok felhasználják a csőd kilátásával történő forrás-zsarolás érveit és fegyvereit. Ezek, és az ágazatokon belül működő hasonlóan pazarló és tendenciózus szisztémák megváltoztatása nélkül a piacra hivatkozó „korszerűsítés” is hamis vágányra fog futni.

A szerző egyetlen rendszerként kezeli a piaci környezetet és az ebbe való beavatkozás lehetőségeit, és ennek alapján próbál általános érvényű következtetéseket levonni egy követhető szabályozás elvi kereteire vonatkozóan.



# KÖZLEKEDÉS TUDOMÁNYI SZEMLE



1990.

MÁJUS

5

SZÁM

XL. ÉVFOLYAM