

# A francia területi reformok: a decentralizáció kiteljesedése felé?

Egyed Ildikó<sup>1</sup>

## 1. BEVEZETŐ

A tanulmány<sup>2</sup> a Franciaországban zajló területi reformok kapcsán vizsgálja az adminisztratív-területi szintek viszonyrendszerének átalakulását. Az immáron három évtizedes decentralizáció során az állam az egységes területfejlesztési politika helyett a „területek fejlesztése” girondista terminológiát hangsúlyozva fokozatosan eltávolodott a területfejlesztési politikát megalapozó átfogó nemzeti területfejlesztési stratégia koncepcionálásának korábbi gyakorlatától. A helyi önkormányzatok az általános hatáskörmegosztáson és az önrendelkezés bázisán voltaképpen a központi állam centralizáló és globalizáló struktúráját reprodukálták, azaz a befolyásos nagyvárosok, a régióközpontok előnyei és hatáskörei erősödtek a többi területi szint rovására. A decentralizáció jelenlegi, előrehaladott fázisában a kezdeményező szerep a területi önkormányzatoké és az állam passzívabb szerepet vállal az ország területének 60%-át jelentő vidéki térségek és a versenyképességre fókuszáló metropoliszok között fennálló erőviszonyok alakításában. A településhálózat korábbi hierarchikus felépítésű piramismodelljét felváltó hálózatos és „lapos” gazdaságban a vidéki térségek végleges leszakadásának veszélye, a problémák átfogó kezelésére képes transzverzális intézmények hiánya jelenti a legégetőbb problémát.

## 2.1 A TERÜLETI REFORMOK: KIEGYENLÍTŐDÉS KONTRA VERSENYKÉPESSÉG?

A területi kiegyenlítődéssel visszatérése a politikai szóhasználatba a kormányzati jelentések (Laurent, 2013, Bertrand, 2014), intézmények szintjén (ld. *Lakásügyi, Területi Egyenlőségért és Vidéki Ügyekért Felelős Minisztérium*) a decentralizációs tanulmányok leitmotifjaként (ld. Simoulin és Soldano, 2012, Estèbe, 2015) az ötvenes-hetvenes évek hagyományos területfejlesztési politikájáig, a „Párizs felfalja vidékét” diskurzus fénykoráig nyúlik vissza.

---

<sup>1</sup> tudományos segédmunkatárs, MTA KRTK

<sup>2</sup> A tanulmány a Kortárs térelméletek közép-kelet-európai kontextusban c. 115870. számú OTKA-pályázat keretében készült

Annak, hogy a regionalizáció nem volt működőképes Franciaországban, egyik magyarázata, – azon túl, hogy ellenkezik az évszázados centralizációs hagyományokkal – az a jól megszokott gyakorlat, hogy Párizs a perifériát értékes erőforrásainak elszívása, majd az újraosztott javakkal való „öntözés” útján irányítja.

A 21. századi centrum–periféria erőviszonyok számos hasonlóságot mutatnak a háborús évek utáni szélsőséges polarizációval. Annak ellenére, hogy az ipari szféra masszív leépülését követő jelenlegi korszakot nehéz összehasonlítani az „aranykorbéli” növekedési kontextussal<sup>3</sup>, a kiemelkedő termelékenységi mutatók továbbra is a fővárosi régió relatív súlyának köszönhetőek, a regionális metropoliszok termelékenysége alig haladja meg a vidéki átlagot. A nyolcvanas évek neoliberais fordulatáig a politikai körökben uralkodó nézet szerint a növekedés javainak újraosztása nem kizárólag a társadalmi béke fenntartása, hanem az egész nemzetgazdaság fejlődése szempontjából is kívánatos célt jelentett. A gazdasági tevékenységek regionális elosztása tekintetében az osztó igazságosság érvényesülése a politikai diskurzus centrális eleme volt. A kedvezőtlen helyzetű térségek javára történő redisztribúció, annak hangsúlyosan gazdasági vetülete mellett a társadalmi-területi igazságosságról való diskurzust testesítette meg (Wendeln, 2014).

A nemzetgazdasági növekedés és az innovatív tevékenységek központjaként a nagyvárosok a hatvanas években kerültek először a területfejlesztési politikai beavatkozások fókuszába. Számtalan mű foglalkozott a vidéki ellentét nagyvárosok kiemelt fejlesztésével, a területfejlesztési politika aranykorának értékelésével (Merlin, 2007, Frémont és szerzőtársai, 2008, Lacour és szerzőtársai, 2008, Subra, 2007, Wackermann, 2008, Vanier és Jean (szerk), 2008 stb.). A DATAR által vezényelt kiegyenlítő politikáknak a decentralizáció terén elért eredményei (600 000 új vidéki munkahely, 3000 delokalizációs művelet), az ipari munkahelyek fővárosi túlsúlyának átbillenése a periféria javára – a hetvenes évek válságával semmissé lettek, az átmeneti konvergenciát a regionális különbségek ismételt kieleződése követte, jelesül a legfejlettebb régiók, különösen Île-de-France (a továbbiakban: IDF) javára. 1971-től a „Párizs és a francia sivatag” logikáját megcáfolva a fővárosi régió a *területfejlesztési politika kiemelt prioritásává vált* és törvénybe foglalták, hogy nem szabad tovább súlyosbítani a Párizs kontra vidék értelmetlen vitákat. A vidéki nagyvárosok megerősítését szolgálták az 1967-től 1983-ig (a közigazgatás decentralizációjáig) működő „nagyvárosi térségek tanulmányozásának és fejlesztésének regionális szervezetei” (OREAM), amelyek a főváros mintájára a várostérség harmonikus fejlődésére vonatkozó átfogó fejlesztési tervek készítésével lettek megbízva.

---

<sup>3</sup> Az ipari decentralizációs politika a termelési egységek földrajzi dekoncentrációját olyan korszakban vitte végbe, amelyben az alacsony szakképzettséget igénylő munkahelyek domináns súlya volt meghatározó.

Az ország régiói közti fejlettségbeli szakadék a neoliberais gazdaságfilozófia térhódításával folyamatosan nőtt. Davezies és Pech (2014) hosszú távú jövedelmi adatsorokat vizsgálva kimutatták a GDP és a jövedelmek interregionális különbségeinek az 1960-as évektől kezdődő egyértelmű növekedését. A DATAR a 2010-es évek végén a dezindusztrializáció kapcsán újabb „sivatagi” övezet keletkezéséről számolt be Párizs 400 km-es sugarú körzetében, jelezvén a főváros ellenpontjaként kijelölt vidéki nagyvárosokra irányuló kiegyenlítő politika eredményeinek rövidtávúságát. Az ország urbanus jellegét hangsúlyozandó, a Francia Központi Statisztikai Hivatal a településeket 354 várostérségbe (*aire urbaine*) sorolta, amelyek közül kiemelkedők a felsőfokú nagyvárosi funkciókat (CFM)<sup>4</sup> koncentráló nagyvárosi térségek (*aire métropolitaine*). A nagyvárosi térségek a rang-méret szabály<sup>5</sup> alapján, a metropolizációt jelző paraméterek mentén (népesség, foglalkoztatottak aránya, CFM) kerültek lehatárolásra. A népesség és a foglalkoztatottság 70 %-a, a CFM 77%-a és a felsővezetők 85%-a 41 agglomerációban koncentrálódik. A fél millió lakosnál népesebb nagyvárosi térségek – Párizs, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nizza, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble és Montpellier – egyenként több, mint 20 000 nagyvárosi funkciót koncentrálnak (Brutel, 2011). E mai régiócentrumok vagy befolyásos regionális alközpontok lefedik a hatvanas években a Párizs ellenpólusaként kijelölt vidéki városokat.

Franciaországban a metropolizációhoz kapcsolódó koncentráció előnyei leginkább a fővárosi régióban érvényesülnek, az európai régiók élvonalába tartozó IDF okozta szélsőséges polarizációt jelzi, hogy az ország területének 2%-án a felsőfokú (magas döntéstartalmú) funkciók 80%-át koncentrálnak. A többi francia régió, eltekintve néhány szigetszerűen elhelyezkedő nagyvárostól, az országos átlag alatt teljesít, az EUROSTAT adatai szerint a főbb mutatók tekintetében az Európai Unió átlagot sem érik el. A fővároson kívül a vidéki nagyvárosok ún. nemzetköziesedési mutatói a többi fejlett európai társaikhoz képest gyengébbek (ld. Cicille és szerzőtársai, 2003).

Európában száz, 1 millió fő feletti metropoliszt számlálhatunk, Franciaországnak e nagyvárosokhoz hasonlóan versenyképes metropoliszok kialakítására, nem pedig a Párizs kontra vidék „ál-problémájának” kezelésére kell helyeznie a hangsúlyt a neoliberais gazdaságfilozófiát tükröző területfejlesztési célok fényében. A CAE (Gazdasági Kutatótanács) 2015-ös tanulmányának<sup>6</sup> konklúziója a közpolitika fókuszaként két látszatra ellentétes célt jelöl meg, az európai metropoliszokkal versenyző növekedési pólusok kiemelt fejlesztését és az ország lakossága számára egyenlő életesélyek és -körülmények biztosítását.

---

<sup>4</sup> Az INSEE a stratégiai, ún. nagyvárosi felsővezetői munkahelyeket “Cadres des fonctions métropolitaines”, CFM kategóriába sorolta

<sup>5</sup> A településméret és a rangsorban való pozíció közti kapcsolat alapján

<sup>6</sup> “Az ország területén való esélyegyenlőség előmozdításáért”

A közpolitika a produktív tevékenységek nagyvárosi agglomerációkba való terelésével, térbeli dekoncentrációjának korlátozásával az ágazati szereplők közelségéből származó hozamnövekedést, a koncentráció agglomerációs előnyeinek kiaknázását, a szektorális diverzifikáción keresztül az urbanizációs előnyök érvényesülését támogatja. A jelenlegi közpolitikai felfogás szerint a kiemelt nagyvárosok előnyeinek növelése a kedvezőtlen helyzetű térségek számára is előnyös, mivel ők a kedvezményezettjei a növekedés javainak különböző transzferek útján történő újraelosztásának (Davezies, 2008, 2012).

A közelmúltbeli területi reformokban hangsúlyos szerepet kapó metropolizáció franciaországi sajátosságainak elemzésével számos tanulmány foglalkozott (Veltz, 2014, Halbert, 2010, Lacour és Puissant, 1999, Galetty, 2013), a DATAR kiemelten vizsgálta a francia nagyvárosok európai városhálózaton belüli pozícióját (Halbert és Szerzőtársai, 2012, PwC, 2015). A metropolizáció az ország különböző régióiban eltérő intenzitású, a legnagyobb növekedési dinamikát a déli és nyugati, technopolisz övezetek (Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes), nem pedig a nagy regionális metropoliszok (Párizs, Lyon, Marseille, Lille) mutatják.

A DATAR európai várostérségeket összehasonlító vizsgálata (*Quelles métropoles en Europe...*, 2012) 27 európai ország 357, 200 ezer fő feletti funkcionális várostérségét vette górcső alá. A francia várostérségek globális áramlásokba való integrációs képességének elemzése 25 komplex indikátor mentén zajlott. A vizsgált, 1995 és 2008 közötti időszak során a FUA-k GDP mutatóinak a nemzeti GDP értékekre vetített alakulása kiemelkedő dinamizmust, átlagosan 110%-os növekedést mutatott. A kiemelkedően fejlett nagyvárosoknál szélsőséges értékek, a nemzeti GDP növekedését 140-80%-ban meghaladó növekedés is előfordult (Vermeulen, 2015). A metropolizációs potenciál több vetületének felmérése – területi fejlődés, mobilitás és megközelíthetőség, specializáció, gazdasági kisugárzás, tudástársadalom (kutatási hálózatok, hallgatók), turisztikai és kulturális vonzerő, politikai és intézményi háttér – alapján került kialakításra a metropoliszok négy nagy csoportja. Az első blokkba, a „kimelkedő metropoliszok” körébe tartozik London és Párizs, amelyek a többi 355 FUA-tól mind a hálózatokba való integrációjuk, funkciógazdaságuk, stb. mentén elhatárolódnak. A metropoliszok következő szintjét, a kiemelkedő nagyvárosok csoportját 24 európai agglomeráció alkotja, körükben egyetlen francia város sem szerepel. A harmadik csoportban, az európai városok 70%-át jelentő közepes kategóriájú, de diverzifikált nagyvárosok körében jelennek meg a francia vidéki nagyvárosok (45).<sup>7</sup> A negyedik, a speciális gazdasági profilú európai várostérségek csoportjába 79 FUA sorolható.

---

<sup>7</sup> Grenoble a kutatási profil, Lyon, Strasbourg, Marseille, Toulouse az üzleti funkciók alapján, Bordeaux és Lille a szolgáltató funkciók alapján, Chambéry és Annecy ipara alapján

## 2.2 A TERÜLETI REFORMOK HÁROM VETÜLETE

A közelmúltban megszavazott területi reformcsomag a területi fejlődés urbanus jellegét<sup>8</sup> domborítja ki, és alapvető megállapítása, hogy célszerű és kívánatos a legnépesebb és a legsűrűbben lakott térségekre alapozni az ország jövőjét. A “nagy szép” filozófiáját tükröző reformok a mérethatékony-ság, a gazdasági teljesítmény fokozása és a nemzetközi láthatóság kritériumait vették elsősorban figyelembe. A másik kiindulópont a metropoliszok javuló termelékenységének az ország egész térségére és közvetlen hinterlandjukra gyakorolt jótékony húzóhatásának (*effet de levier*) vélelmezése. E városokról a jogalkotó azt feltételezi, hogy strukturális szerepet töltenek be és térség-és gazdaságszervező erejük hinterlandjuk egész területén érvényesül, beleértve a vidéki térségek gazdaságának koordinációját is. A gyakorlatba átültetve a reformok szemszögéből egy (vagy két) nagyváros és egy régió párosítása a területi fejlődés szempontjából a leghatékonyabb út.

A 2015 január 1-én hatályba lépő *Maptam-törvény*<sup>9</sup> legfontosabb vívmánya a 13 metropoliszból álló új (+1) területi adminisztratív szint kreálása – benne a 3 ún. globális metropolisszal (Grand Paris, Grand Lyon, Aix-Marseille-Provence várostérségek). A törvény tisztázta az intézményesülő metropoliszok<sup>10</sup> (400 ezer fő feletti nagyvárosok) státuszát. A két legnagyobb globális jelentőségű metropolisz, Grand Paris és Aix-Marseille-Provence kreálása előzetes számítások szerint a GDP 1 %-os növekedését eredményezheti 10 éves távlatban.

A törvény a metropoliszok kompetenciáit a gazdaságfejlesztés, az innováció, az energetikai átmenet és a várospolitikával kapcsolatos feladatok ellátásában határozta meg<sup>11</sup>. A törvény a közszféra szereplőinek hatáskör-gyakorláshoz szükséges együttműködéseit is intézményes keretbe szervezte. Létrejötték a regionális tanács elnökének irányítása alá tartozó *közszolgálatások területi konferenciái*<sup>12</sup>, feladatuk a szabályozás helyi körülményekhez való adaptálása, a helyi önkormányzatok, társulásaik és közintézményeik összehangolt működésének biztosítása. Az új struktúrák konzultatív, javaslattevő, szakértő és vitakezdeményező funkciókat kaptak. A *vidéki és területi kiegyenlítődési pólusok* a nagyvárosok területén kívüli, összefüggő térséget alkotó, önálló költségvetésű ún. “közintézmények *településközi* együttműködései”, az EPCI-eket koncentrálnak. Feladatuk – az EPCI-ekkel partnerségben – a fenntartható fejlesztési modellt követő, a területi vonzerő és kohézió

<sup>8</sup> 1982 és 2011 között a városi népesség aránya 23%-kal nőtt (+ 9 millió fő)

<sup>9</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>10</sup> Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse

<sup>11</sup> A kompetenciákról bővebben ld. a törvényt tartalmazó kormányzati honlap ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr))

<sup>12</sup> CTAP: Conférence territoriale de l'action publique

javítását célzó, gazdasági, ökológiai, társadalmi, kulturális fejlesztési célokat integráló térségi projektek készítése.

A 2014 decemberben megszavazott, „A régiók lehatárolásáról szóló törvény” értelmében 2016 januártól 13 új régió került az ország adminisztratív térképére (a korábbiak megszüntetésével/fúziójával). Hat régió eredeti formában működhet tovább és egy régió változtatott nevet (Központi régió/Központi-Loire régió). A régiók számbeli csökkenésére alapozott új regionális felosztás elsősorban a jelenkor gazdasági realitásaira, a területi kiválósági pólusokra helyezi a hangsúlyt, mivel – az adminisztratív struktúra egyszerűsítésén túlmenően – európai és globális szinten is versenyképes, nagyobb területű és lakosságú ún. „szuperrégiók” kialakítására törekedett. A háttérben az a ténymegállapítás áll, amely szerint a korábbi 22 francia régió (IDF-et leszámítva) 1 főre eső GDP és népességszám tekintetében sem éri el a német Land-ok és a spanyol és olasz régiók színvonalát. A mérethatékonyság elérése a beruházások (közlekedési, képzési és kutatási infrastruktúra) szempontjából kívánatos cél, amely által a francia régiók pozíciója javulhat az európai régiók versenyében (növekvő piacméret, FDI vonzó képesség, kompetenciák színvonala, turizmus, brüsszeli lobbitevékenység, stb. által) (Samson, 2015).

A reform továbbá a tradicionális regionális politikai célok teljesülését, az országon belüli regionális különbségek csökkentését szolgálja. A Francia Központi Statisztikai Hivatal számításai szerint a reform hatására a területi különbségek mérséklődnek, a régiók homogénebb képet mutatnak GDP, népsűrűség és korösszetétel tekintetében is. Ezáltal hozzájárulnak az interregionális különbségek csökkentésére és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók felzárkóztatására irányuló eredeti Európai Uniói célkitűzések jobb teljesüléséhez is (ld. *Egységes Európai Okmány*). A régiók országos sorrendjében a korábbihoz képest drámai változás nem következett be.

Régiók	Lakosság (2013)
Île-de-France	11 978 363
Rhône-Alpes-Auvergne	7 749 100
Nord-Pas-de-Calais-Pikardia	5 976 893
Akvitánia-Poitou-Charentes-Limousin	5 836 598
Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon	5 673 793
Elzász-Lotharingia-Champagne-Ardenne	5 545 174
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	4 937 445
Loire-mente	3 658 351
Normandia	3 327 344
Bretagne	3 259 659
Bourgogne-Franche Comté	2 821 837
Központi	2 572 931
Korzika	322 120

**1. táblázat:** *A szuperrégiók népessége*

(Forrás: saját szerkesztés INSEE népszámlálási adatok alapján)



1. ábra: A 13 szuperrégió (Forrás: saját szerkesztés)

A térképből kitűnik az erőteljes észak-déli aránytalanság, az ország déli felén 4 régió található, északon pedig 8. Az észak-dél törésvonal nemcsak a régiók koncentrációjában jelentkezik, hanem a gazdasági bázisuk összetétele mentén is, az export-orientált, magas termelékenységgű, fejlett gazdasági bázissal rendelkező Észak, valamint a helyi, lakossági szolgáltatásokra specializálódott, fejlett turisztikai potenciállal rendelkező Dél között (Davezies, 2010). Amellett, hogy a gazdag régiók és a kisebb, szegényebb régiók egyesítésével láthatóan teljesülnek az országhatárokon belüli regionális kiegyenlítési célok, az európai teret jellemző gazdasági erőviszonyokban nem várhatóak jelentős változások. IDF és ARA pozíciója GDP mutatók tekintetében némileg javul, azonban a német Land-ok és a legdinamikusabb brit, olasz és spanyol régiók erőfölénye továbbra is fennmarad. A reform pozitív hatása leginkább a nemzeti téren belül érvényesül (Jouen, 2015).

Amellett, hogy a reformokban megjelenik a klasszikus területfejlesztésre jellemző top-down logika, a nagyjából homogén méretű és lakosságú szuperrégiók kialakításával az állam ezúttal a *gazdasági decentralizáció* útján törekedett a területi kiegyenlítési céljának teljesítésére. Ennek kapcsán több probléma is felmerülhet. A nemzetközi láthatóságuk javítására törekvő szuperrégiók fokozódó autonómiája és gazdaságfejlesztési kompetenciáik törvényi úton való garantálása az államnak a decentralizáció melletti elköteleződésére utal, amennyiben a gazdaságirányítási és szabályozási funkcióiról lemondva, csupán “kísérője” és facilitátora a nemzetközi arénában zajló folyamatoknak, ez viszont szembenáll az előzőleg tárgyalt, a politikai diskurzus szintjén elterjedt, a reformok területi egyenlőtlenségeket korrigáló jellegének kredibilitásával. A területi reformok célja, a régiók saját fejlesztési stratégiájának végrehajtásához szükséges pénzügyi önállóságának megte-

remtésén és intézményes egyesítésén túlmutatóan, valójában a fél évszázados múltú területfejlesztési politikával való szakítás.

A 2015 nyarán hatályba lépő, az ország adminisztratív berendezkedésének átalakításáról szóló törvény (ún. *Loi Notre*) a területi-adminisztratív szintek átláthatatlan rendszerét és a települési szétaprózottságot kívánta orvosolni. A fenntarthatatlan és költséges területi adminisztratív struktúra észszerűsítésének legnagyobb hozadéka a 11 milliárd euróra becsült megtakarítás<sup>13</sup>. A közkiadások lefaragása kiemelt cél, melyek aránya Franciaországban a világon a 2. legmagasabb (a GDP 57,5%-a), miközben a közszolgáltatások minőségét folyamatos kritika éri. További fontos célok az adminisztratív struktúra átláthatóságának növelése és a hatáskörök tisztázása. Az általános hatáskörmegosztás<sup>14</sup> a régió és a megye esetében került eltörlésre. A reform deklarált célja, a mezoszint, konkrétan a régió és a településtársulási szint megerősítése. Az általános hatáskör megosztás eltörlésével megszűnt a beavatkozások formáit illetően a különböző adminisztratív szintek szabad mozgásteret, a régiók hatásköre ettől kezdve a gazdasági ügyekre, a megyéké a szociális ügyekre korlátozódik. A gazdasági decentralizáció felé a legjelentősebb lépés, hogy a régió feladatkörébe került a gazdaságfejlesztés irányítása. A gazdaságfejlesztési kiadások a régiók költségvetésének 4-13%-át jelentik. A régiók gazdaságfejlesztésre fordított kiadásainak 25%-át fordítják az innováció támogatására, a versenyképességi pólusok finanszírozásában 50%-os részaránnyal vesznek részt és a területi önkormányzatok K+F kiadásainak 70%-át fedezik (ARF, 2015).

Regionális hatáskörbe került a regionális gazdaságfejlesztési innovációs és „nemzetköziesedési” terv megszavaztatása is. A tágabb döntési kompetenciákat követelő metropolisz szinttel való konfliktusok kezelése érdekében kötelező előírás lett a metropoliszok számára a regionális fejlesztési terv tartalmának figyelembevétele, amelynek rendelkezései alól csupán a „közérdekre” hivatkozva élvezhetnek mentességet (Vincendon, 2015). A régió kezeli az uniós támogatásokat, fizeti a szabálysértési bírságot, közvetlenül támogatja a területén működő vállalkozásokat (egyablakos ügyintézőhelyek kialakításával). A közúthálózat és a középfokú oktatás a megye fennhatóságában maradt, az előbbi régiókhöz történő transzfere ugyanis veszélyeztette volna a megye érdekeit, az utóbbi pedig azért maradt megyei hatáskörben, mivel nem került a regionális vonzerő elemei közé besorolásra. A régió átfogó stratégiájával szembeni követelmény, hogy összehangolja a területi önkormányzatok akcióit és figyelembe vegye a vidéki és városi tér-

---

<sup>13</sup> A 80-as évek decentralizációs hullámai kapcsán a közszférában az éves átlagos 3%-os (34 000 fő) foglalkoztatottság növekedés ugyan jelentősen javította a helyi foglalkoztatottsági rátákat, azonban a központi költségvetést jelentősen megterhelte.

<sup>14</sup> Az ún. „clause de compétence générale”, amely lehetővé teszi a szubnacionális szintek számára az állami hatáskörön kívüleső feladatkörök ellátását.

ségek sajátos potenciáljait. A régiók által készített kétféle terv a gazdaságfejlesztési<sup>15</sup> és a fenntartható területfejlesztési terv<sup>16</sup>.

A reformok kapcsán egy éven át elhúzódó viták keretében a régiók új határai, a potenciális régióközpontok és a megyei szint eltörlésének kérdései álltak. Felszínre kerültek a területfejlesztési szakemberektől a civil lakossáig terjedő különböző területi szereplők közti érdeellentétek, csakúgy, mint a decentralizáció különböző értelmezései. A megye megőrzését a vidéki politikusok elsősorban a régióközpontoktól és az urbánus pólusoktól távolabb eső települések sokszor nehéz helyzetű lakossága körében való szolgáltató szerepe miatt tartották fontosnak. Az eredeti tervekkel ellentétben a megye kiiktatását 2020-ig halasztották el. A települési szint, amely a helyi demokrácia legfőbb letéteményese, feladatköreinek nagy részét elvesztette, mégsem vált okafogyottá. A településtársulások méretének alsó határát 15 000 főben szabták meg.

A hatékonyabb és gazdaságosabb területi szerveződés pozitív fogadtatásra talált a privát szféra szereplői körében, akik a reformoktól térségük gazdasági dinamizmusának és a foglalkoztatási ráták növekedését várják, és lényegesnek tartják azokat mind a gazdasági vonzerő, mind pedig a nemzetközi láthatóság növelése szempontjából (MEDEF, 2014<sup>17</sup>). A reform támogatói körébe tartozik az Akvitánia-Limousin-Poitou-Charentes régió-beli Gironde megye vállalkozásainak szövetsége is, melynek elnöke<sup>18</sup> a lakossági szféra fogyasztása, a bérek csökkentése és a központi kiadások csökkentése mellett a versenyképesség javulását tartotta a reformok legfontosabb hozadékának, amelyhez az 1 millió új magánszférabeli munkahely jelentős mértékben hozzájárulhat. A PACA régióbeli vállalkozói szövetség elnöke, Jean-Luc Monteil, az 1 szereplő/1 hatáskör elve alapján a hatékonyságot célzó megreformált területi adminisztratív struktúra fő hozadékát az éves szinten 20 milliárd € költség megtakarításával hozta összefüggésbe.

### 2.3 A REFORMOKKAL SZEMBEN MEGFOGALMAZOTT KRITIKÁK

Az új regionális lehatárolással kapcsolatosan felmerülő probléma annak októrojját jellege, azaz, hogy sem a civil, sem a politikai szereplők körében nem került sor előzetes konzultációra, emellett sem az identitás, sem a helyi kontextus nem szerepelt a lehatárolás szempontjai között (ahogy az már a korábbi növekedési pólusok lehatárolásakor is megfigyelhető volt).

Míg a nagyvárosokra fókuszáló, magas fokon polarizált, nagyobb gazdasági teljesítményű gazdasági terek kialakítására törekvő reformok egyértelműen a területfejlesztés országhatárokon kívüli orientációit tekintik priori-

---

<sup>15</sup> Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

<sup>16</sup> Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

<sup>17</sup> Pierre Gattaz, a francia vállalkozások szövetségének (MEDEF) elnökének nyilatkozata

<sup>18</sup> Jean-François Clédél, a Gironde-beli MEDEF elnöke

tásnak, az új decentralizáció kedvezményezettjeinek horizontján kívülrekedt, a népesség 80%-át koncentráló hagyományos térségek problémáira kevés figyelmet szánnak. Ezek növekvő izolációja akadályozhatja a területi harmonizációs célok teljesülését. Irreális elképzelés, hogy az újonnan létrehozott szuperrégiókban kreált (és fokozott állami szerepvállalást eredményező!) metropoliszok automatikusan megszervezik a térségi fejlődést. Szakértők és területi szereplők (többek között Jacques Pélassard, a francia polgármesterek szövetségének elnöke) a területi reformok kapcsán egyfelől a jakobinus állam hierarchikus és vertikális térszervezésének visszatérését (Dimou, 2015, Florent, 2015), a területfejlesztési politika leáldozását (Dimou, 2015), másfelől a megyék megszüntetésének tervét, a rurális és ritkán lakott térségek érdekeinek háttérbe szorulását, az infrastruktúra és közszolgáltatások méltányos és arányos elosztásának megszüntetését, a metropoliszok közötti sivatagi övezetek megeremtését (Réforme de collectivités ..., 2010) említik fő kritikaként.

A térségi kohézió szempontjából további problémát jelent, hogy a nagyvárosi térségek, amelyek a felsőoktatás, a kutatási szektor és a nagyipari vállalatok köré szerveződnek, nemzetközi orientációjuk hangsúlyos volta miatt a háttérrégióval való kapcsolatot nem tekintik elsőrangú szempontnak. Jellemző, hogy a 30 km-es sugarú körzetükön kívül eső vidéki térségek gazdasági életére számottevő hatást nem gyakorolnak. E távolabb eső, ritkán lakott övezetek a centrumváros számára több okból is kiemelt jelentőséggel bírnak. Ezek jelentik egyrészt a megújuló energia termelés fő bázisait (fotovoltaikus, -szélérőművek), amelyek mindamellelt, hogy a nemzetgazdaság húzóágazataiként szerepelnek, a vártnál sokkal magasabb költségterheket rónak a beruházásoknak (szélérőművek) otthont adó rurális községekre. A republikánus egyenlőség helyreállítását célzó, 6 intézkedést és 4 javaslatot magába foglaló nemzeti paktum (Bertrand, 2014) e periférikus vidéki térségek helyzetbe hozását látens kapacitásaiak mozgósításával, a nemzetgazdasági fejlődés szolgálatába állításával vizionálja. A jelentés a decentralizáció ellentmondásos jellegére is felhívja a figyelmet és bírálja azt a decentralizációs politikát, amely – szemben a föderális berendezkedésű országokkal – az egyes helyi és regionális önkormányzatok között nem komplementer, hanem, – számos esetben az állam hallgatólagos „jóváhagyásával” – versengé- sen alapuló viszonyokat generált. Mivel a decentralizációs törvények a kezdetől fogva elrendelték a különböző szintek egymás fölötti „gyámkodásának” tilalmát, nagyfokú önállóságot biztosítva az egyes adminisztratív szintek kompetenciái számára, az állam maradt az egyetlen olyan szereplő, amely beavatkozásaival biztosíthatta a területek közti komplementer és egyenlőségen alapuló viszonyok fenntartását, és kizárólagos joga maradt a területi politika „semlegességének és kontinuitásának” felügyelete (Bertrand, 2014, 22. o.). Alapvető hiányosság, hogy míg a metropoliszokat és a központi politikák további kedvezményezettjeit központba helyező törvények szép számmal jelen vannak, a „hiper-rurális” övezetekre vonatkozó speciális

törvényi szabályozás nem született. Ugyanez az aránytalanság figyelhető meg a csekély összegű és központi hatáskörbe tartozó területfejlesztési támogatás (fonds national d'aménagement du territoire, *FNADT*) struktúrájáról, amelynek legnagyobb része a vállalkozásoknak nyújtott támogatások, a nemzeti kezdeményezések (vidéki kiválósági pólusok, versenyképességi pólus program) céljainak finanszírozását szolgálja (172,5 M<sup>0</sup> €), miközben az ország egyéb területein felhasználható forrásainak összege csupán 3 milli<sup>0</sup> €. Kimutatható, hogy a területfejlesztési támogatás a strukturális programok finanszírozását, nem pedig az elmaradott és hátrányos helyzetű vidéki térségek kezdeményezéseit szolgálja. Amellett, hogy a területek fejlesztésére irányuló politikának hiányzik az átfogó stratégiája, az állam az egyes térségek fejlődésére vonatkozó globális vízióval sem rendelkezik, miközben egyre hangsúlyosabb a központi politikák ágazati és normatív jellege.

A láthatóság terén is felmerülnek hiányosságok. A nyolcvanas évektől intézményesült 22 régió mai nemzetközi láthatóságának háttérében évtizedeken át folytatott, a versenyképességi politika kritériumai mentén "felfedezett" regionális specifikumokat kidomborító területi marketing akciók állnak. Hasonlóképpen, a reformok koncepcionálásakor nem játszottak szerepet a ritkán lakott térségek sajátos fejlődési pályái, a térségi diverzitás szempontjai, a korántsem "homogén" de könnyen megbélyegzett periféria (jelen esetben az ország területének 80%-a...) legfeljebb a befolyásos agglomerációk kiszolgálójaként juthat szerephez. Aggodalomra adhat okot, hogy a reformok térértelmezésében nem jelenik meg a nehezen lehatárolható megélt terek (*espace vécu*) vagy a szereplők által konstruált tér fogalma, azaz a helyi szereplők aktivitásának és az alulról induló kezdeményezések szerepének hangsúlyozása a helyi fejlesztési stratégiák formálásában. A vidéki térségek innovatív kapacitásait negligálva, a hierarchikus vidék–város munkamegosztás egymástól elkülöníthető funkciók gyakorlására épül, a húzóerőt jelentő nagyvárosi felsőfokú funkciók kizárólagosan a fejlődés motorjait jelentő városoknál maradnak, miközben az alacsonyabb fokú funkciók a perifériához kerülnek.

A jelentés hangsúlyozza, hogy bár a nagy növekedési kontextusban a régiók konvergenciája és a központi redisztribúció nyomán végbement a területi egyenlőtlenségek átmeneti mérséklődése, a területi reformok várhatóan a fejlettségi különbségek mélyülése irányába hatnak. A vidéki térségekben kumulálódnak a legnagyobb hátrányok, amelyek legfőképpen az alapvető szolgáltatások hiányában, az infrastruktúra fejletlenségében és a települési önkormányzatok alulfinanszírozottságában jelentkeznek, ezek nem magyarázhatóak a földrajzi enklávé jelleggel, sokkal inkább tudatos társadalmi döntések hatásaira alakulnak ki.

Az ország 26%-át kitevő hiperrurális térségek problémáira érzékeny, az agglomerációktól és urbánus pólusoktól távolabb eső perifériák helyzetbe hozását célzó nemzeti paktum célja pontosan az, hogy e térségek mobilizálhatóak legyenek a nemzetgazdaság egészének fejlődése érdekében, hozzájá-

rulva a munkahelyteremtéshez és az életminőségi célok teljesüléséhez. A republikánus szolidaritás és a nemzeti kohézió szellemében fogant jelentés a metropolizációs politika ellenpontjaként és az intelligens decentralizáció harmadik fázisaként a nagyvárosokból a hinterland felé irányuló „demetropolizációt” szorgalmaz.

Kritika tárgya továbbá, hogy a reform, amikor a “területek” kifejezést használja, a helyi közpolitika tereinek szinonimájaként teszi, azaz a fix, adott és intézményesített egységek, pl. a régiók vagy a megyék keretein belül vizionálja a fejlesztési stratégiák végrehajtását. Az alulról kezdeményezett, egy adott projekt köré szerveződő, a helyi lakosság vagy egyes szakmai csoportok hálózataira épülő térben ellenben sokszor közömbös a földrajzi lehatárolás kérdése, mivel a közös projektek tartalma jelent térformáló erőt. Az egyes csoportosulások szervezett akciói által ily módon keletkező tér “kollektív termelés” eredménye, a hagyományos földrajzi kategóriák esetükben kevésbé relevánsak. A valódi, “megélt” terekben a téralkotás folyamatjellege, a hosszútávú stratégiák, a folytonosságok, a helyi szokások és kultúrákban való meggyökereződés és a térrel való összetett és sokrétű relációk élveznek alapvető prioritást, de ugyanolyan fontos a helyi politikai szereplők befolyása, a szerveződések sajátos helyi szabályai és működési módozatai (Torre-Bourdin, 2015). Ezek az alulról építkező terek, bár nehezen ragadhatók meg a statisztikai lehatárolások szintjén (“kistájak”, foglalkoztatási zónák), valóságosan létezőek, és árnyaltabb képet adnak a nemzeti térről, mint a törvény által propagált, a kitüntetett nagyvárosok által megtestesített kizárólagosan városcentrikus szemlélet. A nemzeti tér differenciált szemléletének hiánya abban is keresendő, hogy ezek a törvény horizontján kívüleső “megélt” terek, és az ott élő népesség bevonása nélkül készültek el a területi reformok. A reformokban érvényesülő gazdasági orientáció arra a téves következtetésre vezet, amely szerint a területfejlesztés pusztán gazdasági kérdésekre korlátozható.

E hiányosságok felismerése oda vezetett, hogy a területi reformok kapcsán elvárt, ám a polarizáció erősödésével háttérbe szoruló területi kiegyenlítődés eszméje a közelmúltban számos jelentésben megjelent a központi kormányzat szintjén (Laurent, 2013, Viguerie, 2013) és az akadémiai körökben (Estébe, 2016, Guilluy, 2010, 2014, Davezies, 2008, 2012, 2015). Reneszánszukat élük a metropolizációs politika ellenpontjaként koncepcionált, a vidéki (és az ún. hiper-rurális) térségekre fókuszáló központi politikák (amelyek a megújuló energiákra való áttérés jegyében a ritkán lakott övezetekben a helyi önkormányzatok számára jelentős költségterhet jelentő szélerőmű beruházások ellentmondásai kapcsán közismertek). A metropoliszok politikájának ellentmondásaira figyelmeztető kritikus hangvételű tanulmányok az újabb társadalmi törésvonalakat, a területi kohézió felbomlását, az ország kettészakadását, az alsóbb néprétegek feláldozását (Guilly, 2014) említik. Guilly „Francia törésvonalak” c. a közelmúltban megjelent tanulmánya hasonlóan nagy visszhangot váltott ki, mint a klasszikus területfejlesztési politika refe-

rencia műveként szolgáló, J. F. Gravier „Párizs és a francia sivatag” című erőteljesen anti-urbánus hangvételű magnum opusa.

### 3. ÖSSZEGZÉS

A jelen tanulmány betekintést nyújtott a közelmúltbeli francia területi reform-folyamatok alakulásába, felhívta a figyelmet a deklarált hangzatos célok látszólagos összeegyeztethetlenségére. Magyarországgal ellentétben a tradicionális egyközpontúság oldását jelzi, hogy a vidéki nagyvárosok kiemelt szereplőként részt vesznek a régiójukat érintő döntések formálásában és már nem a főváros kontra vidék, hanem az európai szintű területi verseny jelenti számukra a cselekvési teret. A nagyváros-régió párosára épülő új decentralizációs hullám sikerénél a fő kérdés a két megerősítendő (együttműködő?, versengő?) adminisztratív szint közti kompetenciakörök rendezése: vajon a közelmúltban intézményesülő nagyvárosok, vagy pedig a viszonylag új képződményt jelentő régiók rendelkeznek majd nagyobb befolyással a saját térségükre vonatkozó területi-gazdasági folyamatok irányításában? A gazdaságfejlesztési kérdésekben az állammal való partnerségi kapcsolatokban melyik szint lesz a kitüntetett tárgyalófél? A nagyvárosi térségek “elszakadása” saját régiójuk kedvezőtlenebb helyzetű térségeitől valós scenárió, vagy pedig a republikánus kiegyenlítődési eszméknek az állami területfejlesztési gyakorlatba való visszatérése a jövőben is hozzájárul az országban a regionális jövedelmi, életszínvonalbeli, stb. egyenlőtlenségek mérsékléséhez? Egyelőre korai volna a területi fejlődés jövőjére vonatkozó borúlátó scenáriók következtetéseit boncolgatni, azonban az már leszögezhető, hogy amennyiben a metropolisz-centrikus vízió érvényesül az elkövetkező években – az állam közszolgáltatói szerepének leépítésével párhuzamosan – akkor újabb és még markánsabb területi törésvonalak keletkeznek. Ez maga után vonná a perifériák elszigetelődését, végső soron a többsebességű regionális fejlődés állandósulását.

## BIBLIOGRÁFIA

- Association des Régions de France (2015): *Les chiffres clés des régions*. [www.arf.asso.fr]
- Bertrand, A. (2014): *Hyper-ruralité: un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour rétablir l'égalité républicaine*. Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires. Documentation française, Paris.
- Bourdin, S. és Torre, A. (szerk.) (2015): *Big Bang Territorial: la réforme des régions en débat*, Armand Colin, Paris.
- Brutel, C. (2011): *Un maillage du territoire français*, INSEE, No. 1333.
- Cicille, P. és Rozenblat, P. (2003): *Les villes européennes. Une analyse comparative*. La Documentation française, Paris.
- Davezies, L. (2008): *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*. Seuil, la République des Idées, Paris.
- Davezies, L. (2012): *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale*. Seuil, la République des Idées, Paris.
- Davezies, L. és Pech, T. (2014): *La nouvelle question territoriale, Terra Nova*.
- Dimou, M. (2015): *Les fondements théoriques de la réforme territoriale*. In: Bourdin, S. és Torre, A. (szerk.): *Big Bang Territorial: la réforme des régions en débat*. Armand Colin, Paris.
- Estèbe, P. (2015): *L'égalité des territoires, une passion française*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Galetty, J.-C. (2013): *Le processus de métropolisation et l'urbain de demain*, CERTU, *Collection Essentiel* 15.
- Halbert, L. (2010): *L'avantage métropolitain*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Halbert, L., Cicille, P. és Rozenblat, C. (2012): *Quelles métropoles en Europe. Des villes en Europe*. DATAR, La Documentation Française, Paris.
- Florent, L. (2015): *La place des régions françaises dans l'Union Européenne*, *Population & Avenir* 1, No. 721.
- Guilly, C. (2010): *Fractures françaises*, François Bourin Editeur, Paris.
- Guilly, C. (2014): *La France périphérique*. Flammarion, Paris.
- Jouen, M. (2015): *Les nouvelles régions françaises vues de l'Europe*, Policy Paper, Institut Jacques Delors. [institutdelors.eu]
- Lacour, C., Delamarre, A. és Thouin, M. (2008): *40 ans d'aménagement du territoire*. La Documentation française, Paris.
- Lacour, C. és Puissant, S. (szerk.) (1999): *La métropolisation: Croissance, diversité et fractures*. Anthropos-Economica, Paris.
- Laurent, E. (2013): *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*. La Documentation française, Paris.
- Jean, Y. és Vanier, M. (2008): *La France Aménager les territoires*. Armand Colin, Paris.

- MEDEF (2014): *Réforme territoriale: un élan qui doit servir la compétitivité de la France*, Communiqué de Presse, juin 4, 2014. [www.medef.com]
- Merlin, P. (2007): *Aménagement du territoire*. La Documentation française, Paris.
- Simoulin, V. és Soldano, C. (2012): La différenciation territoriale: route de l'égalité ou impasse de la marginalisation?, In: *Principe d'égalité et différenciation territoriale, Pouvoirs locaux* 93, 99-104.
- Samson, I. (2015): *Quelques remarques à propos du redécoupage des régions en France*. In: Bourdin, S. és Torre, A. (szerk.): *Big Bang Territorial: la réforme des régions en débat*. Armand Colin, Paris.
- Subra, P. (2007): *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Armand Colin, Paris.
- Veltz, P. (2014): *Paris, France, Monde*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Vermeylen, P. (2015): Dynamiques territoriales en Europe. In: Bourdin, S. és Torre, A. (szerk.): *Big Bang Territorial: la réforme des régions en débat*. Armand Colin, Paris.
- Viguerie, P. (2013): *Les inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement du territoire*. La Documentation française, DATAR.
- Vincendon, S. (2015): Territoires: les détours d'une réforme, *Libération* 10. [www.liberation.fr]
- Wackermann, G. (2008): *Aménager les territoires*. Ellipses, Paris.
- Wendeln, M. (2014): *L'égalité territoriale en France: la rançon de l'histoire, Métropolitiques* 12 mai 2014 [www.metropolitiques.eu]

#### ***A területi reformokról bővebben:***

[www.legifrance.gouv.fr]

Loi No. 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Loi No. 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales.

Loi No. 2015-991 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.