

## 25 éves a területfejlesztési törvény

# Területfejlesztés és közigazgatás

## *A területfejlesztési törvény és a közigazgatás változásai 1996-2021*

Köszönöm a lehetőséget, hogy az elmúlt évtizedek fejleményei tükrében újra feltehessem a kérdést, hogyan függ össze a területfejlesztés és a közigazgatás. Amikor évtizedekkel ezelőtt egy könyv megírására vállalkoztam hasonló címmel (Pálné, 1999, 2001), határozott véleményem volt, amit kutatási eredményeim is alátámasztottak, hogy a területfejlesztés, a regionális politika komoly hatást gyakorol a közigazgatásra Európában, de különösen Magyarországon. Az elmúlt húsz év azonban sok tekintetben rácsúszott az akkori véleményemre, illetve az akkori reményekre. Közeledve az európai uniós csatlakozáshoz nem csak a könyv szerzőjeként, szakemberként voltam optimista, és feltételeztem azt, hogy a rendkívül aktív és nagy szorgalommal, lelkesedéssel abszolválta felkészülési periódus elvezet a valóban decentralizált, regionalizált területi kormányzási modell kiépüléséhez, de erre utaltak azok a reformtörekvések, és maga az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény is, amelyek az uniós kormányzási filozófiával, a decentralizációval és szubszidiaritással, regionalizmussal összhangban voltak. 2021-ben azonban egy totálisan más területi kormányzási rendszer és regionális politika működik Magyarországon. Ebben az írásomban a miértekre és

hogyanokra törekszem válaszokat megfogalmazni.

### **A területfejlesztésről szóló törvény metamorfózisa dióhéjban**

Az volt a szándékom, hogy először nyomon követem a területfejlesztésről szóló törvény módosításait 1996 óta, majd összevetem a törvény változásait a területi közigazgatásban végrehajtott reformokkal.

Már a területfejlesztési törvény módosításainak a száma is üzenetértékű. Tizenhárom évben került sor a törvény módosítására, 2010 után szinte minden évben, bár a legjelentősebb változások 2011-ben következtek be. A törvény szövege jelentősen bővült, miután megváltozott a szabályozási modell, az eredetileg a kereteket és az elveket rendező kerettörvény helyébe bizonyos elemeket részleteiben szabályozó, előíró szöveg alkotja a jelenlegi törvényt, bár továbbra is bőven mozgásteret hagyva a kormányzati szintű, ad hoc szabályozásnak is.

A változások tanulmányozásakor arra jutottam, hogy reménytelen a törvény különböző helyeit egymással összevetni, helyette arra törekszem, hogy a változások irányát ragadjam meg, ami a szövegszerű elemzésekhez képest jobban alkalmas a lényegi változások megragadására.

A törvény preambuluma a gyökeres változást még nem tükrözi, látszólag ugyanazok a fejlesztéspolitika céljai, bár a szociális piacgazdaság ki-fejlesztés kikerült a törvény szövegéből.

### *Intézmények és szintek*

A lényegi változások az intézmények szabályozásában következnek be, nem véletlenül. A törvény eredetileg is „intézménycentrikus” volt, elsősorban azt szabályozta, hogy mely szereplők fognak részt venni a fejlesztéspolitika döntéshozásában. Ha figyelmesen olvassuk a törvény szövegeket, az is kiderül, hogy a tervezésben való

részvételben szélesebb a felhatalmazás, mint a forráselosztásban, ami a törvény meglehetősen elnagyolva rendez, teret hagyva a konkrét források, programok feletti döntéshozás kormányzati szintű rendezésének.

A fejlesztéspolitikai irányításában az 1996-os törvény még több teret adott a nyilvánosságnak és a demokratikus képviseleteknek, bár hajlott a partnerség jegyében a korporatív érdekérvényesítés preferálására. A parlament szerepe erősen visszaszorult, hiszen az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció elfogadása messze nem ad lehetőséget érdemi irányításra. Az, hogy a területi folyamatok alakulásáról már csak négy-évente kell beszámolót készíteni, szakmai érvekkel alátámasztható változás. A területfejlesztéshez kötődő források felhasználása is legfeljebb négy évente kerül a parlament elé, ami nyilvánvalóan nem jelent érdemi kontrollt a kormány felett. Az uniós forrásokra vonatkozó tervezés, programozás is megkerüli a választott képviselői intézményrendszert. A régiók, kiemelt térségek meghatározása sem parlamenti hatáskör, csak a budapesti agglomeráció és a Balaton kiemelt üdülőkörzet rendezési tervének az elfogadása maradt parlamenti hatáskör. A parlament törvényben rögzített jogositványai tehát egyáltalán nem biztosítanak érdemi szerepet a területfejlesztésben. Ez azért aggályos, mert olyan szakpolitikai területről van szó, amelynek társadalompolitikai szerepe kiemelkedő, ezért mindig helyet kell, hogy kapjon széleskörű politikai mérlegelés is. De különösen aggályos a kormány szinte abszolút felhatalmazása az ebben a „szakpolitikában” rendelkezésre álló, elsősorban uniós források felett. Sajátos módon azonban ezt a kérdést területfejlesztési törvény lényegében megkerüli, vagy legalább is nagyon indirekt módon érinti, amikor említi például az operatív programokat.

A kormány nemcsak a magyar kormányzati és politikai rendszer szisztematikusan átalakulása részeként informálisan, hanem a területfejlesztési törvény módosítása nyomán is jelentősen erősödött. A kormány kulcspozícióba kerülése jól látszik a feladatok jelentősen meghosszabbodott felsorolásán, felhatalmazva általában a regionális politika érvényesítésére, például a tervezésre, a régiók lehatárolására, a támogatott térségek (járások, régiók) szabad vállalkozási zónák, kijelö-

lésére. Inkább szimbolikus értéke miatt említendő, hogy a kormány kapott jogot az EU Régiók Bizottságába a magyar tagok delegálására. Az eljárás ellentmondása, hogy a delegáltak feladata nyilvánvalóan nem a kormány érdekeinek képviselete lenne.

A megváltozott logika és értékrend nagyon jól tükröződik a partnerség elvének átértelmezésében. Már az is mutat bizonyos fogalomzavart, hogy a törvény megkülönbözteti a konzultatív és érdekegyeztetési fórumokat, de nem határolva el világosan sem a funkciójukat, sem az összetételüket. A partnerség lényegében a kollektív döntéshozás elve, az érdekegyeztetés viszont legfeljebb konzultációs kötelmet jelent a döntéshozó számára, a két szerepet elválasztani, meglehetősen nehézkes. A törvény eredeti szövege az országos irányítási szint keretében szabályozta az Országos Területfejlesztési Tanácsot, ez a testület azonban már nem létezik. Az országos szintű egyeztetés számára létrehozott testületben (OTÉF) a kormány, bizonyos típusú önkormányzatok (bár nem azok konkrét országos szövetségei) és a kiemelt térségek kaptak helyet. A testület messze nem involvál minden fontos szereplőt és szektort, de a legnagyobb szépséghibája a szabályozásnak, hogy lényegében egyetlen döntési kompetenciája sincs.

Az eredetileg nem túl hangsúlyos miniszteri kompetenciák helyére a jelenlegi törvényben már meglehetősen összetett szabályozás jelenik meg a minisztériumi szintű irányításról, külön említve „a” miniszter mellett, a rendezésért, a stratégiai fejlesztésért és a településfejlesztésért felelős miniszterek jogositványait. A stratégiai tervezésért felelős miniszter egyeztet az önkormányzatokkal, nem tudni azonban, hogy milyen garanciák védik ezt a típusú „partnerséget”.

Ami a területi irányítási szintet illeti, már 1996-ban sem volt világos a helyzet. Akkortájt szakmai és politikai konszenzus sem volt arról, hogy milyen területi léptékben lesz a fejlesztéspolitika igazán hangsúlyos. Különösen a nagyrégiókat lebegtette a törvényhozó, már csak azért is, mert vita folyt a törvénykezés idején a régiók számáról, székhelyéről, elnevezéséről. A bizonytalanságot az újdonság magyarázta, hiszen nem voltak a régióknak hagyományai, nem volt regionális identitás, és ádáz küzdelem folyt a régió

székhely pozícióért is az esélyes megyeszékhelyek között. A vita 1998-ban zárult le, a hét NUTS2 régió intézményesült, felálltak a regionális fejlesztési tanácsok. A fejlesztési tanácsok, mint lényegében korporatív testületek összetétele változott az idők során. Amikor még úgy tűnt, hogy a tanácstagság, a tanácson belüli erőviszonyok a területi és kormányzati szereplők között valószínű döntési pozíciót jelentenek, a törvényhozó „ráségített” a központi érdekvégyesítésre többi területi szinten is. A regionális fejlesztési tanácsok egy viszonylag rövid időintervallumban, az uniós csatlakozás előtt úgy tűnt, hogy hangsúlyos szereplőkké válnak, amit nem csak a csatlakozáshoz kötődő forrásabszorpciók követelményeknek való megfelelés, hanem a politikai regionalizálási szándék is támogatott. Az uniós csatlakozást követően a fejlesztési tanácsok befolyása jelentéktelenné vált, a tényleges döntéseket az irányító hatóságok hozták, már nem csak az uniós partnerség elvének ellentmondva, hanem a politikai érdekvégyesítés vertikális csatornáit is végképp az informális szűrkezőzónába terelve.

Hogy a régiók nem váltak végül is stabil fejlesztéspolitikai léptékké, az nem a területfejlesztési törvényen múltott, bár annak módosítása zárta le az évtizedes régióvitát azzal, hogy megszüntette a regionális fejlesztési tanácsokat. A helyükre lépő un. regionális egyeztetési fórum még formai szempontból sem ígérkezett alkalmasnak a regionalizmus életben tartására 2011 után, mint ahogy térségfejlesztési tanácsok és megyei egyeztető fórumok sem képesek a területi szereplők számára érdekvégyesítési lehetőséget nyújtani. A regionalizmus ugyan továbbra is ott kísért a „fejlesztéspolitika földrajzában”, hiszen a törvény a funkcionális régiók fogalmait ernyője alatt foglalja a kiemelt térségekkel (a kötelezők mellett lehetőséget adva továbbiak létrejöttéhez is az érintett megyei önkormányzatok kezdeményezése alapján), ahol az un. térségfejlesztési tanácsok működnek, kormánybiztosokat nevez ki a gazdaságfejlesztési zónákban (régiókban), szabad vállalkozási zónákat jelöl ki. Ez a térkép, illetve funkcionális régió-rendszer azonban bármikor átrajzolható, az aktuális kormányzati hatalom szándékai mentén. Még a NUTS séma is változott a központi régió és a főváros szétválasztásával, de ennek a tényleges döntéshozáshoz és forráselosz-

táshoz sok köze nincs. Nem véletlen, hogy jelenleg nagyobb figyelem irányul a kiemelt térségekre (számuk gyarapodik), amelyek vonatkozásában a kormány befolyása szinte korlátlanul érvényesülhet, különösen a forráselosztás tekintetében. Különösen furcsa, hogy miközben a törvényben néhány kiemelt térségre vonatkozóan igen részletes szabályok vannak, addig a fővárosi agglomeráció csak a rendezési tervezés szabályozása formájában szerepel, miközben éppen ez a térség, illetve a „hivatalos agglomeráció” lényegesen nagyobb központi régió fejlesztéspolitikai szerepe nyilvánvalóan meghatározó jelentőségű.

A megyei szint elvileg egyszerűbb helyzetben volt 1996-ban, hiszen ebben a léptékben működött az államszervezet, és a megyei önkormányzatok is megfelelő legitimitációval rendelkeztek volna a tervezéshez és forráselosztáshoz. A törvény azonban tudatosan megkerülte az önkormányzatokat, már csak azért is, mert az önkormányzati törvény már megemlítette, hogy a megyékben fejlesztési tanácsok jönnék létre. A megyei területfejlesztési tanácsok a törvény hatálybalépése után előnyt élveztek a másik szintekkel szemben, éppen azért, mert intézményi beágyazottságuk okán a működéshez szükséges kapacitások rendelkezésre álltak.

A törvény hatályba lépése óta eltelt 25 évben látszólag a megyék pozíciója szilárdult meg, túlélték a régiókat, s a fejlesztéspolitikában megkapták azt a koordinációs, tervezési szerepkört, részletező szabályozással, eszközökkel, eljárásrendekkel alátámasztva, amit az új önkormányzati törvény az általános felhatalmazással politikai/hatalmi értelemben is megerősített. Sőt a törvényben nevesítve kaptak külön vidékfejlesztési felhatalmazást is, amiből úgy tűnik, hogy a rurális térségek felzárkóztatása és az urbanizált városok fejlesztése külön intézményi keretek közé kerülne, alaposan ártértkelve a falvak horizontális együttműködésének és a városok térszervező funkciójának szerepét, terepét.

A kistérségek helyzete sokkal bonyolultabb volt az intézményesítés szempontjából, miközben erre a léptékre valóban szükség volt a községi önkormányzatok elaprózottsága és a városok elhanyagolt és központilag nem is ösztönzött körzeti szerepköre miatt. Ebben a léptékben mutatkozott igazán együttműködési hajlandóság is a kisebb

települések között, amihez a területfejlesztésről szóló törvény erős motivációt adott, és hozzájárult ahhoz is, hogy ebben a léptékben az önkormányzatok nem csak fejlesztési célokra, hanem közszolgáltatási feladatokra is megszerveződtek. A kistérségi területfejlesztési társulások máig szerepelnek a törvényben, de a szerepük, jelentőségük nagyon sokat változott. Míg az 1996-os törvény, ha úgy tetszik indirekt módon, kívülről motiválta a közigazgatás térbeli formálódását, addig a jelenlegi határendszer fordított. A járások, mint államigazgatási egységek megjelennek a törvényben a támogatáspolitikai keretként, egzisztenciális bizonytalanságba sodorva a korábbi, alulról szerveződő kistérségeket. A kistérségek meg is szűntek, mint hivatalos területi egységek, a társuló önkormányzatokon múlik, hogy működnek-e tovább és milyen területi formációban. Tény, hogy a területfejlesztési törvény lehetőségként említi a kistérségi területfejlesztési társulásokat, de valóságos helyet nem jelöl ki az egyébként is kaotikus térségi intézményi modellben.

A törvényt módosítások szövegét elemezve az egyéni országgyűlési választási körzeteket nem is lehetne érinteni, hiszen nem találunk a törvényben erre vonatkozó szabályt. A tényleges gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez a területi formáció sokkal virulensebb a kistérségnél, vagy akár a járásoknál. A megyénél kisebb léptékben tehát három formáció „versenyez egymással”, a kistérség, a járás és az egyéni országgyűlési képviselői választóköri körzet, amelyek ugyan hasonló méretűek, de nem fedik egymást. Hozzátehetjük még a LEADER csoportokat, amelyek a vidékfejlesztés „ágazatában” működnek, akkor végképp tarka a kép, de igazán még sincs verseny vagy párhuzamosság. Ugyanis az egyéni országgyűlési képviselői körzet „győzött” a gyakorlatban. Az országgyűlési képviselők ugyanis nagy aktivitást mutatnak a fejlesztéspolitikában, pontosabban a forráselosztásban, miközben a fejlesztéspolitikai dokumentumok, a programozási, elosztási, pályázati mechanizmusok hivatalosan más terekben gondolkodnak. Az országgyűlési egyéni választási körzetek a jelenlegi választási rendszerben az egyetlen térbeli egységek, hiszen nincsenek megyei listák, a régiók pedig végképp lekerültek a politikai, közigazgatási térképről. Az egyéni képviselői körzetek nem tekinthetők „alulról

szerveződő közösségi” tereknek, ahogy eredetileg a kistérségeket kezelték. Sokkal inkább annak a kormányzati és fejlesztéspolitikai modellnek a részei, amelyben a hatalmi, forráselosztó központtal való vertikális logikájú összekapcsolás funkcióját látják el.

### Összegzés

A törvény szövege összességében egyre részletesebbé vált, jellegében pedig közelebb került az ágazati logikához, felmorzsolódott az az eredeti misszió, amitől a területfejlesztési törvény jelentősége túlnent a fejlesztéspolitikai technikai szabályozásánál. Az eredeti misszió, a regionalizmus eszméjének érvényesítése mára teljesen elpárolgott a szövegből a támogató politikai szándék és kormányzati kontextus hiányában.

A törvényt módosítások nem egyszerűen technikai jellegűek, nem egyszerűen alkalmazkodtak a fejlesztéspolitikai új kihívásokhoz, korrigálták az eredetileg nem kalkulált működési zavarokat, hanem a törvény lelkét tüntették el, azokat az alapelveket, amelyek ezt a törvényt eredetileg felemelték egy szakpolitika szakmai, intézményi megalapozásából a politikai, kormányzati dimenzióba. A regionalizmus, a decentralizáció és partnerség elvei az uniós csatlakozás előszobájában nyitott, nagy mozgástérrel rendelkező autonómiák létrejöttét tette lehetővé, illetve ebbe az irányba motiválta kormányzatot. A törvény a regionalizmus szellemiségét, kultúráját akarta bevezetni, de elszalasztottuk a lehetőséget. Az 1996-os törvény természetesen inkább programozó, a jövőt alakító, megalapozó missziót töltött be, míg a mai szöveg sokkal inkább a végrehajtásban résztvevő intézmények feladatait és mozgásterét jelöli ki, ha úgy tetszik visszatér a „normális” közpolitikai, ágazati törvények rendeltetéséhez. Ez a változó funkció akár érthető is, hiszen a mindennapi tapasztalatok mutatnak rá az eredetileg elképzelt szabályok hibáira, tévedéseire. Mégis a változások sokkal inkább arra utalnak, hogy folyamatosan csökkent a bizalom az autonómiák (jelen esetben az önkormányzatok és fejlesztési tanácsok) iránt, szorosabbra fogva a gyeplőt az egyre precízebb fogalmak, eljárásrendek bevezetésével. A törvény szellemisége, funkciója változott meg gyökeresen, hogy ezt megértsük, meg kell vizs-

gálni, hogyan változott meg a törvény, illetve a fejlesztéspolitika, mint szakpolitika politikai, kormányzati környezete.

## Politika és közigazgatás

*Az önkormányzati decentralizáció korszaka*

Kérdés, hogy a valóságos decentralizáció hiánya tette a területfejlesztési intézményrendszert diszfunkcionálissá, vagy a területfejlesztési politika teremtette intézményi modell önmagában hordozta a kudarcot? Melyik rendszer gyűrte le a másikat? Sajnos, mindkét opció ugyanoda vezetett.

A könyvem eredeti címe, mint említettem „regionális politika és közigazgatás” volt, azt vallva, hogy a regionális politika, mint szakpolitika erős hatással van a közigazgatásra, és megfordítva, a közigazgatás is erős hatással van a regionális politika minőségére, hatékonyságára. Mára módosult a véleményem, legalább is a hazai tapasztalatok alapján. A politika általában, vagy ha úgy tetszik a hatalom modellje sokkal erősebb hatással van a közigazgatás, a területi kormányzás formálódására, mint ahogy a regionális politika is sokkal inkább politika, mint közigazgatás függő, a hatalmi logika sokkal inkább jellemzi, mint az igazgatási szakszerűség. A regionális politika elveszítette azt a szerepét, ami szerte Európában jellemző volt, egy új kormányzati stílus (governance), a partnerség és a decentralizáció megteremtését motiválva. 1996-ban a területfejlesztési törvény ebbe a trendbe illeszkedett, mert a kormányzó elit és a társadalom, a gazdaság szereplőinek többsége is ebben volt érdekelt. A szakpolitikai szándék és a kormányzati, politikai kontextus egymást támogatta. De az utóbbi 25 év fejleményei rácafoztak erre az összhangra, amit talán akkoriban is csak színlelt a törvényhozó, vagy legalább is a törvény végrehajtói. Túl gyorsan változott ugyanis a kormányzati szereplők attitűdje a decentralizáció és partnerség irányában, ami arra utal, hogy nem gyökerezett mélyen a nyitott, partnerségi, decentralizált kormányzásra való szándék. Az eredeti fejlesztéspolitikai modell ugyanis a területi szereplők erősödő kapacitásaival és növekvő mozgásterével számolt, ennek azonban az ellenkezője következett be.

A továbbiakban a területi kormányzati rendszer alakulását elemezzük abból a szempontból, hogy milyen kontextust jelentett a területfej-

lesztés, regionális politika kormányzásához. Az ezerszer megfogalmazott kiindulópont, miszerint a magyar önkormányzati rendszer helyi szintje rendkívüli módon elaprózódott, miközben a területi szint gyenge, erős determinizmust jelentett a területfejlesztés intézményesítése számára 1996-ban. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy természetesen az önkormányzati modellnek számtalan előnye volt a korábbi tanácsrendszerhez képest. A bottom up logika, a helyi közösségek bevonásának a lehetősége mindenképpen kedvező a helyi gazdaságfejlesztés közösségi modellje szempontjából (G. Fekete, 2015, Finta, 2017). Az is tény, hogy a kistéleplési önkormányzatok vezetése viszonylag hamar felismerte az együttműködés előnyeit kistérségi léptékben, hiszen már a kilencvenes évek elején létrejöttek a kistérségi szerveződések, alapvetően civil szervezeti formában. Ahogy a közigazgatás szervezésében is elindult a társulási rendszer ösztönzése, a falvak többsége elfogadta a társulási rendszert az együttműködés kereteként. A városok kevésbé mozdultak az együttműködés irányába, inkább akkor, amikor már rákényszerültek, illetve elemi érdekükké vált a fentről jövő motiválás hatására. Összességében az állitható, hogy a települési önkormányzatok szuboptimális mérete önmagában nem lett volna akadálya annak, hogy a területfejlesztésben fontosabb szerepet vállaljanak, és saját mozgástérrel rendelkezzenek. Tény ugyanakkor, hogy a regionális politika meghatározó léptéke „regionális”, ami nem kevés fejtörést okozott a területfejlesztési törvény megalkotóinak, miután a középszintű közigazgatás tekintetében teljes bizonytalanság jellemezte a politikai, sőt a szakmai elitet is.

A regionális szint azért jelentett gondot, mert a hazai közigazgatásban ennek a léptéknek (NUTS2) nem voltak előzményei, leszámítva néhány modernizációs igényű felülről vezérelt sikertelen reformkísérletet. A megyék pozíciót évszázadokon keresztül nem veszélyeztette komoly politikai szándék, már csak azért sem, mert többnyire a központi hatalom akaratát érvényesítették, s nem a „területi érdekeket”. Ez a kényelmes pozíció változott meg gyökeresen a rendszerváltással. Az első önkormányzati törvény megfosztotta trónjuktól a megyéket anélkül, hogy gondokosodott volna a pótlásukról.

A megye-kérdés a hazai szakirodalom sláger-témája volt, a politikai közbeszédet azonban alig érintette meg, hiszen az emberek és a politikusok túlnyomó többsége igazán megélt élményekkel vagy tudással sem rendelkezett a középszint elvi és gyakorlati szerepéről. Úgy is fogalmazhatunk, hogy igazán senkinek sem hiányoztak a megyék, mi több, a közhatalmi szereplők többsége helyi és központi szinten kifejezetten a kiszorításukra törekedett. Az első önkormányzati törvény 1994-es módosítása során ugyan érzékelhető volt a szándék a megyei önkormányzatok konszolidálására, de egyben arra is, hogy a fejlesztéspolitikában és forráselosztásban ne kaphassanak szerepet. Ezért oda nem illő módon az önkormányzati törvény hozta létre a fejlesztési tanácsokat a megyékben, bár felállításukra csak 1996-ot követően került sor.

Kétségtelen, hogy a középszinten érzékelhető hiány, a megyékkel szembeni averzió is hozzájárult a közigazgatási regionalizálás gondolatához, a méreteket és a határokat azonban nem a közigazgatási racionalitás, hanem a kohéziós politikai források abszorpciójának szempontja határozta meg. Hogy a 2002-ben és 2006-ban hivatalosan is meghirdetett regionális reform kudarcba fulladt, azt nem csak a rendeltetéssel kapcsolatos bizonytalanságok, a regionális identitás hiánya, a megye/régió székhely városok rivalizálása magyarázza, hanem a valóságos politikai szándék ambivalenciája is (Pálné, 2016). Kétségtelen, hogy a hangoztatott és a bújtatott szándék ellentmondása sok kárt okozott mind a közigazgatásban, mind a fejlesztéspolitikában. Olyan integratív funkciók tűntek el a közigazgatásból, ami a fejlesztéspolitikai tervezés, koordináció, érdekérvényesítés és szakmai kapacitások kiépítése terén is hatékonyság romláshoz, s végső soron a területi különbségek növekedéséhez, a fejletlen térségek leszakadásához, stagnálásához vezetett.

Kérdés, hogy a városok, a fejlesztési pólusok vajon nyertesei vagy vesztesei voltak a középszint kiüresítésének? Szükségük volt-e a városoknak, különösen a nagyobbaknak a megyék „gyámkodására”? Származott volna szinergia a városok és a környékük, illetve a megyék közötti együttműködésből, korlátozta volna a megyék egész területére kiterjedő koordináció a városok önállóságát? Ezekre a kérdésekre inkább felté-

telezésekkel, semmint kutatási tapasztalatokkal lehet válaszolni, bár az utóbbi időben megélenkült a figyelem a városok térszervező szerepe iránt (Rechnitzer - Berkes, 2021, Somlyódyné, 2019). Annyi mindenesetre kijelenthető, hogy a közjogi, önkormányzati és államigazgatási szabályozás inkább elválasztotta ezeket a szereplőket, miközben a fejlesztéspolitika belső logikájából az integráltóság, a helyi erőforrások és törekvések összekapcsolásának előnyei következnek.

### *Az állami centralizáció korszaka*

Az előző korszak ugyan számtalan strukturális problémával küzdött, és a finanszírozás tekintetében egyre inkább korlátozta az önkormányzatok mozgásterét, mégis összességében egy decentralizált kormányzási modellként jellemezhető, amelyekben érvényesültek bizonyos szakpolitikai racionalitások, célok is, természetesen a politikai érdekek erős befolyása mellett.

Az utóbbi 10 év azonban már leplezetlenül a centralizáció jegyében zajlott, nem csak a fejlesztéspolitikában, hanem a kormányzás teljes rendszerében. Az alaptörvény, majd az új önkormányzati törvény, az államigazgatásra vonatkozó szabályozás a korábbi törvénykezéshez képest sokkal koherensebb módon egy irányba mutat, koncentrálni és minél távolabb vinni a helyi, területi szintektől a hatalmat. Az önkormányzatok közszolgáltatási szerepének alapos megnyirbálása a fejlesztéspolitika szempontjából is következményekkel jár. Miközben az önkormányzatok már nem felelősek a közoktatásért, egészségügyért, kiszorulnak a műszaki infrastruktúra működtetéséből egyre több területen, mégis általános felhatalmazásuk révén ők a kedvezményezettjei a fejlesztési forrásoknak. Az ellentmondást csak úgy lehet feloldani, ha egyre nagyobb az aránya az ágazati logikájú és menedzselésű fejlesztési programoknak az integráltakhoz képest. Az önkormányzatok inkább vendégszereplők a fejlesztéspolitikában, hiszen nem rendelkeznek átfogó eszközrendszerrel, sőt információval sem egy-egy térség, település fejlődésének koordinálásában. Kétségtelen, hogy az önkormányzati törvény nevesítette a helyi önkormányzatokat a településfejlesztésben, a korábbi átfogó szabályozással ellentétben sokkal részletesebben sorolva az önkormányzati feladatokat, beruházási eljárásrendeket, intézményi, finanszírozási elemeket, de

nem nyújt garanciákat a feladatok államosítása, kiszervezése, egyre szigorodó szabályozása, felügyelete, finanszírozása szempontjából.

A szűkülő felhatalmazást és mozgásteret még tovább korlátozta a pandémia közjogi szabályozása, a finanszírozási kondíciók további megnyirbálása (Pálné et al, 2020).

A megyei önkormányzatokra vonatkozó közjogi szabályozás meglehetősen szükséztű, mind az alaptörvényben, mind az új önkormányzati törvényben. Elismerik ugyan területi önkormányzati státuszukat, de az Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában elvárt általános felhatalmazáshoz képest meglehetősen szűk körben jelölik ki a feladatokat (terület, vidék fejlesztés, rendezés és un. koordináció), amelyeket a területfejlesztési törvény részletez. Mint tudjuk, ez a felhatalmazás azonban nem juttatta a megyéket érdemi fejlesztéspolitikai szerephez, az un. koordináció tartalma pedig homályban marad mind a szabályozás, mind az önkéntes feladatvállalás dimenziójában (Pálné, 2019).

Az önkormányzati szektorhoz képest jelentősen megnövekedett közvetlen állami szolgáltatás szervezés és ágazati politikai, hatósági területi feladatellátás (a kormányhivatalok és járási hivatalok keretében) sajátosságai megérmenek egy misét, pontosabban alapos, elfogulatlan empirikus kutatásokat, mert csak nagyon mozaikos és felszínes információk állnak rendelkezésre. (Tallózva a kurrens, közigazgatással foglalkozó folyóiratok (Új magyar közigazgatás, Comitatus, Pro Publico Bono) utóbbi évfolyamait, feltűnő, hogy a fókusz még mindig inkább az önkormányzatokon van, kiegészülve az elektronikus közigazgatás, a személyi állomány, hatósági eljárás, közigazgatás történet kérdéseivel, de az állami közszolgáltatásokról alig jelenik meg publikáció, átfogó értékelés.) Márpedig a jelenlegi területi kormányzati rendszer értékeléséhez nélkülözhetetlen az állami irányítás mellett működő intézmények, szereplők működésének elemzése nem csak tudományos, hanem kormányzati érdekből is, csak fel kellene ismerni.

### *A tér nélküli politika*

Az előzőekben arra törekedtem, hogy összeveessem a területfejlesztés mint közpolitika és a területi közigazgatás egymásra gyakorolt hatását, arra a következtetésre jutva, hogy a politika legyűrte a két rendszer közötti támogató

együttműködést. Kérdés, hogy jól járt-e a politika ezzel, pontosabban milyen hatása van a területi-segtől egyre inkább távolodó kormányzásnak a demokráciára? Sajnos a hazai politikatudomány erősen ignorálja a területi dimenziókat, kivéve a helyi kormányzás és társadalom, a választások és a választási földrajz összefüggéseit (csak néhány munkát említve: Kákai -Pálné, 2021, Dobos Gábor, 2011, Zongor Gábor, 2020). Keveset tudunk még arról, hogy a demokrácia válsága összefügg-e a centralizációs trendekkel, és arról is, hogy erre a helyi és a megyei önkormányzatok helyzete milyen hatással van. Mindenesetre aggasztó jelek utalnak arra, hogy a választási rendszer átalakítása és az önkormányzatok visszaszorulása hátrányos következményekkel jár: csökkenti a választási részvételt, a független vagy civil szervezetek indulását, s ezzel a versenyt a politikában. A megyék kiiktatása jelentősen visszaszavette a pártok érdeklődését a területi politika iránt. Kérdéses, hogy a polgármesterek kikerülése a parlamentből pótolható-e az egyéni országgyűlési képviselők élénkülő helyi aktivitásával, vagy mindkét „területi” formát felülírja a párthoz való szorosabb kötődés.

A térben vak kormányzás nem csak a területfejlesztési politika hatékonyságát rontja, hanem vélhetően a demokrácia minőségét is. Az ágazati politikák fontos eszközök lehetnek a partnerség, a nyitottság, a részvétel konkrét, működő formáinak alkalmazásával, de csak akkor, ha a teljes kormányzási és politikai környezet erre lehetőséget nyújt. A területfejlesztés esetében a kormányzás megújításának kísérlete kudarcba fulladt.

**PÁLNÉ KOVÁCS ILONA**

### **Irodalom**

Dobos Gábor. (2011). Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra= *Politikatudományi Szemle* 4, 61–83.

Finta István (2017): A magyar fejlesztéspolitikai és a kistéleplések sorsa= Comitatus Önkormányzati Szemle. pp. 15-20

G. Fekete Éva (2015): Vidéki települések közötti együttműködések= *A falu*. 30(3) pp 24-45

Kákai László-Pálné Kovács, Ilona. (2021): Counties in a vacuum: The electoral consequences of a declining meso-tier in Hungary= *Regional and Federal Studies* 3, 404-418

Pálné Kovács Ilona (1999, 2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus. Pécs-Budapest. 1.2. kiadás

Pálné Kovács Ilona (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest

Pálné Kovács Ilona (szerk). (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Pécs-Budapest

Pálné Kovács Ilona, Kovács Katalin, Finta István (2020): *Az önkormányzatok a koronavírus járvány kezelésében= Tér és Társadalom*. 4. 184-198

Rechnitzer János, Berkes Judit (szerk) (2021): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest

Somlyódy Péter (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar. Budapest

Zongor, Gábor. (2020), *A kormánypártok biztos bázisai – Összefoglaló a megyei önkormányzati választásokról = Comitatus*, tavasz, pp.12-28.

A szerző: akadémikus, KRTK kutatóprofesszor, PTE egyetemi tanár

### **Köszönet nyilváníítás:**

A tanulmány a „Kormányzási kihívások periférikus térségekben”. NKFIH. K-19 132294 sz. programja keretében készült.



# Territorialitás, régiók, szubszidiaritás

**A hazai területfejlesztés rendszer-változás utáni története illúziókban gazdag, de kudarcos folyamat. Ebben az írásban nem elsősorban a végeredmény – rendszereken, kormányzaton átívelő – okait részletezem, nem felelőseit kutatom, hanem néhány nagyon általános, elméleti tartalmát és remélt gyakorlati hasznait egyaránt érintő fogalomra fűzve igyekszem röviden összefoglalni a személyesen is átélt történésekhez kapcsolódó gondolataimat.**

Ez a tanulmány az ukrainai orosz agresszió tragikus napjaiban íródott, de nem politológiai írás. Az emberáldozatok, az anyagi károk elfogadhatatlan és elviselhetetlen tényei mögött azonban ott vannak az írásban visszatérően említésre kerülő elméleti fogalmak is.

## **Osztott és felosztott tér, territorialitás**

A *territorialitás* (a „saját” tér kijelölése és védelme) az élővilágnak s így az emberi társadalomnak is alapvető – konfliktusos, állandó mozgásban lévő – szerveződési kerete, kiterjedési korlátokkal nem rendelkező létfeltételi mechanizmus. A társadalomban a nagyobb területek részekre osztása (dezaggregáció) vagy épp a kisebbeket egyetlen egységbe forrasztása (aggregáció) azonban messze túllép az élővilág átfogó jegyén, megszűnik „természeti” törvényként funkcionálni s immanensen társadalmi, hatalmi, politikai, jogi, történelmi tartalmakkal töltődik fel, a társadalmi térfoglalás emberek (alattvalók, kultúrák) és hasznosítható erőforrások birtokbavételét jelenti. Ez a tartalom az, ami lényegében semmissé tesz minden olyan közelítést, ami a társadalmi térfelosztások alapjául, indokaként bármifajta természetföldrajzi jegyet vagy alapvető ösztönöket *elsődleges* kritériumként, netán determinációként állít (Keményfi 2006, Probáld 2016).

Bármilyen térszemlélet, lépték, tartalom mentén értelmezzük a teret, mint alapvető filozófiai kategóriát, megkerülhetetlen kettősségként ott találjuk benne annak egyidejű *folytonosságát* és *osztottságát* (Nemes Nagy 2009). A társadalmi térre szűkítve a közelítést e kettősség a társadalmi aktivitás, irányítási beavatkozás visszatérő következményeként kiegészül a *térfelosztás* problémakörével.

A térfelosztáshoz kapcsolódóan a politikai földrajzban leginkább az *országhatárok* a vizsgálat tárgyai. Európa legújabbkori történetében, a korábbi merev megosztottság után a *határok* nagy többsége „légiesült”, megnyílt. A rajtuk való áthaladás, átáramlás könnyítése a polgárok, a gazdaság mindennapjaiig elérő, egyik legértékesebb társadalmi-politikai „innováció” kontinensünkön. (Ez a nyitás bizonyos értelemben nem valódi újdonság, hanem sok keserű tapasztalat birtokában és a korábbi, nem korlátlan határmentesség valószínűsíthető társadalmi és gazdasági hasznok reményében lezajlott „életrekeltése”.)

A részterületek – például a közigazgatás vagy a területfejlesztés – esetében már a nemzeti szint alatti léptékek, köztük a *mezoterek* ügyei kerülnek előtérbe (Nemes Nagy 2016). A folytonosság és osztottság együttlétezése azonban elméletileg megkérdőjelezi a térfelosztások szokásos, optimalizációt hirdető határhuzogató módszereit: minden lehatárolás tökéletlen, vitatható, bármilyen „tudományos” tekintélyt és módszert állítunk is egy-egy átalakítás mögé. (Pálné 2016 lényegében ugyanezt a tételt erősíti azzal, amikor a hazai közigazgatás „racionális” térszerkezetét a „fából vaskariká” metaforával illeti.) A területi közigazgatásban a lehatárolások visszatérő módosítása az irányítási (rész)rendszer alapvető létmódjának, az önigazoló aktivitás életben tartásának része, a politikában bizonyos esetekben jól célzott beavatkozásként (lásd például a választási körzetek „gerrymanderizálását”), máskor valós okok híján avult szimbolikus töltettel megerősítve végrehajtva (lásd a hazai kistérség-járás névcserét).

A társadalmi tartalommal való feltöltöttség a *régió és a táj* fogalmának határozott megkülönböztetését is magával hozza, (még ha a táj fogal-

mát briliáns, geográfusi képzettséggel is felvértezett társadalomkutatók is felidézik, dominánsan társadalmi tartalmak térbeli kereteként is használható fogalomként, finom distinkciókat ugyan megtéve az értelmezésben – Keményfi 2002). Természetesen mind a táj, mind a régió nagyon általános, sok jelentésben használható tércategória (lásd például a „testtáj” vagy „anatómiai régió” fogalmakat az orvoslásban), de a természeti illetve társadalmi karakter elsődlegessége a területi kutatásokban mindenképp elkülönülő használatukat erősíti. A táj fogalma összetett jelentéssel – a legvégletesebben művivé formált terek felélesztése kapcsán – rögzülten a nagyvárosi „tájépítészeti” fogalmaként maradt fenn mindmáig a szakmai közbeszédben és településrendezési gyakorlatban, akár e tevékenység „modern” vagy épp „posztmodern” tartalmaira tekintünk is.

Ma már a territorialitás fogalma kapcsán semmiképp sem szabad megfélekednünk arról sem, hogy a legutóbbi évtizedekben a társadalom egyre szélesedő csoportjai számára, globális méretekben új „teret” hozott létre az információs-kommunikációs robbanás, az „online-világ” létrejötte. A személyes kohézió is jórészt a virtuális térbe költözött. E folyamat a maga térformáló erejével a territorialitás (a térfelosztás, a határok) uralta társadalmi teret sok tekintetben hálózati térré formálta át.

### „A régiók Európája” és a makrorégiók

Az Európai Unió (és elődszervezetei) a társadalomszerveződés és a társadalomirányítás szintjei között új viszonyok, arányok létrejöttét vagy legalábbis ennek *esélyét* teremtette meg. A nemzeti hatáskörök egy részének közösségi szintre való átemelése elméletileg egy kitarulól cselekvési pályát nyitott a nemzeti szint alatti téregységek társadalom- és gazdaságirányítási, önkormányzati és önszerveződési lehetőségeinek. Az Európai Unióban e térméretben bukkant fel szinte „új” fogalomként és intézményként, a *régió*, a határnyitásokhoz hasonló – bár azért jóval kisebb súlyú – várakozásokkal telítve, elsősorban a 20. század utolsó évtizedében és a Millenium körül (a maastrichti szerződésben a „Régiók Bizottsága” önálló közösségi intézményként jelent meg).

Más alapvető társadalomszerveződési és irányítási tartalmak (decentralizáció, demokratizálódás) helyébe azonban nagyon gyorsan egy

leszűkített területfejlesztési (regionális politikai) tartalom tolódtott a régió központi értelmezésébe. A területfejlesztési mozgástéren belüli szerepben is hordozott azonban elvi jelentőségű tartalmi változást ez a tércategória. A régiók emblematikus szereplőivé váltak az európai fejlesztéspolitikai fordulatnak: „leváltva” a téri, térbeli szempontozhoz képest domináns ágazati szemléletű fejlesztéspolitikai hangsúlyt. Különösen a keleti bővítés után azonban további szerepszőkülés tanúi lehettünk. A régiók fő „feladata” a forrásszerzés, amihez képest másodlagossá degradálódott a forrásallokáció módja, a centralizált fejlesztési iránykijelölés nagyon sok helyütt elfogadottá vált, lényegében eltüntetve a témakörben alapvető jelentőségű szubszidiaritási szempontot is (lásd később).

A régió problematika mára – vitákkal kísértén – európai léptékben visszaszorult, még ha a közösségi kohéziós cél jótékony ernyője így-úgy védi is. Nyomaira leginkább még a társadalmi dimenzióra érzékenyebb területi kutatói érdeklődési körben vagy épp a regionális intézményrendszer (ahol kiépült és megmaradt) működésében érdekeltek megnyilvánulásai közt találunk rá. A régió-probléma háttérbe szorult olyan „mainstream-témákhoz” képest is, mint a globalizáció vagy épp a hálózatosodás, a térbeli áramlások szempontja (Paasi-Metger 2016), igaz az ezek kiváltotta kényszerek és az általuk kínált új működési mód a regionális politika érdemi kompetenciájú szereplőinek új lehetőségeket is kínáltak (Elcock 2003). Az EU regionális politikája mára határozottan város-központúvá vált, reagálva a közösség világméretű versenyképességi gondjaira, a tudásigényes gazdaság urbánus közegekbe vonzódásának objektív eredőjeként zajló telephelyválasztási fordulatra, s a mindezzel egyidejű sajátosságra, hogy a fejlettebb országok társadalmi feszültségei ugyancsak egyre határozottabban „városi” jelenségekké változtak. Kelet-Közép-Európában ugyanakkor a területi polarizáció alapvető dimenziójaként ma is a periférikus, rurális terek leszakadása a jellemző, a dinamikus városi tereken kívüli nagyobb, tagoltabb, de a gazdaságot egységbe fogó téregységekben való gondolkodás és cselekvés elszalasztott lehetőségé („Füstbe ment tervvé”) kocsosult.

A régióhoz kötött általános értéktartalmakat, közte a területi decentralizációt tévedés lenne idealizálni s a mezotereket kizárólagos hatókörű szereplőként bemutatni a tagolt társadalmi relációk oldásában, a nagy erejű, hálózatos működésű szereplők által mozgatott, tagoló piaci viszonyok ellensúlyozásában. De ugyanígy aligha kérdőjelezhető meg mindennek kohézió-erősítő és gazdasági hatékonyságnövelő értéktartalma, fontos elemeként a helyi, térségi innovativitás, kezdeményezőkézség fenntartásával, orientáció-sével. (A kilencvenes évek „innováció-orientált”, a helyi tradíciókra, készségekre és közösségekre építő területfejlesztési politikája elsősorban a fejlettebb tagállamokban eresztett gyökeret.) A kelet-közép-európai országokban „stratégiai partnernek” nem tekintett perifériák a mai támogatásszerző-támogatásbefogadó pályán továbbra is csak jórészt a területi polarizáció negatív sarkpontjaiként funkcionálhatnak, az erősebben központosított rendszerekben legfeljebb a választások során kivásárolható szavatszervezési tereké váltak a regnáló hatalom számára.

Az egyes országokon belüli téregységek fejlesztési szerepe kapcsán érdemes még ide hozni Európában a viszonylag könnyűnek látszó lehatárolással, markáns természetföldrajzi szemlélettel létrehozható *makrorégiók* kérdéskörét, nevezetesen a kárpát-medencei relációkat.

Bár a nagyobb térségeket, több országot is érintő makrorégiók együttes fejlesztésében rejlő lehetőségek gondolata különböző tudományos elemzésekben, közösségi dokumentumokban is minduntalan visszatér, azonban ezeknek komoly intézményesülése nincs napirenden, e célhoz, térségi keretekhez érdemi dedikált fejlesztési többletforrások nincsenek (Nemes Nagy – Szabó 2016, 26-30.). E térségek együttes fejlesztési folyamata az érintett országok, régiók saját eszközeinek koordinált felhasználásának elvi ösztönzéséig jut el legfeljebb. Azt is tisztán kell látni, hogy ma a Kárpát-medence önállóan nevesítetten egyetlen közösségi makroregionális felosztásban sem szerepel, meg sem közelítve a magyar politikai közbeszédben – közismert történelmi gyökerekkel – elfoglalt szerepét. A térség legfeljebb olyan, csak részben átfedő térbeli keret kapcsán kerül szóba, mint például az ún. Duna-stratégia (Hardi 2012). A Kárpát-medence erősödő nagy-

térségi kohézióját elsődlegesen a piaci folyamatok, a szabadabb térbeli áramlások vezérlik, amihez európai fejlesztéspolitikai eszközökkel megtámogatottan hosszabb ideje lényegében egy momentum kapcsolódik érzékelhető súllyal: a határmenti, a határokon átnyúló fejlesztések támogatott célja (Eurorégiók, EGTC-k – utóbbiakról friss áttekintésként lásd Svenson-Ocskay ed. 2016).

Míg a térség országait a történelmi múlt mindmáig inkább megosztja, aktuális célok és folyamatok sokasága hasonlóvá is teszi (fejlettségi tekintetben ez a térség tipikus „konvergencia-klub” a világméretű jövedelemeloszlásokban). Mindez annak dacára van így, hogy a térségben érintett országok területfejlesztési, regionális politikai folyamatai – benne a térélosztási alternatívák eldöntése – egyértelműen nemzeti kompetenciájuk, „belügyek”. A közös, kooperatív fejlődési út lehetősége – optimista forgatókönyvként – már közvetlenül az EU-hoz való csatlakozás után is azonnal megfogalmazódott a témakör hazai szakirodalmában is (Horváth 2006). Regionálisan konvergenciát hozó momentum a felzárkózási törekvés a kontinens fejlettebb térségeihez, a szocialista időszakból örökölt, felhalmozott hiányok és feszültségek oldása, az EU-csatlakozás nyomán hasonló intézményekkel kibővült irányítási rendszer, a közösségen belüli egyöntetű támogatotti pozíció. Közös, bár ez esetben kritikus vonás Kelet-Közép-Európában a több milliós nagyságrendű, nyugatra tartó munkavállalási célú kivándorlás is. Mindez azzal is jár, hogy a fentiekben általánosan és a magyarországi viszonyokra fókuszálva elemzett területpolitikai kérdéskör mindenütt aktuális ma is. Lényegében azonos térszerkezeti vonás a fővárosi térségek kiemelkedő relatív fejlettsége az országok más területeihez képest.

A makroregionális kohézió ellen hat a magyar szemmel elsődleges szempontként kezelt etnikai dimenzió érzékenysége és a nemzetállami bővületben élő partner országok ellenállása, amit a hazai geográfia vezető kutatói is súlyos realitásnak fogadnak el (Kocsis 2013). Európai léptékben – számos nyugat- és dél-európai ország hasonló tartalmú érintettsége okán – lényegében nincs fogadókészség az etnikai tartalomnak a mai megoldásokon túli (Belgium, Nagy-Britannia,

Spanyolország) kiemelt megjelenítésére a térszerveződésekben. A mai magyarországi irányítási filozófia mintát lényegében ugyancsak a centralizáló, politikai irányzatnak ad. Ebből következően, megítélésem szerint a határon túli magyar közösségek fenntartandó támogatásán, a velük való szolidaritáson túlmenően esélytelen minden a regionális fejlesztési szintre kiterjesztett, etnikai alapú térszerveződési megoldás erőltetése. E térméreteken a még nemzetiségileg legkompaktabb Székelyföld vagy a Vajdaság magyar lakta szűk zónája is csak nagyobb, heterogén nemzetiségi összetételű „régiónok” – Erdély és a teljes Vajdaság – részeként kaphat kiküzdhető többletesélyt a gazdasági nekilendülésre és autonómiára. Szlovákia, Kárpátalja határ menti, magyar lakta zónái, vagy épp a mozaikos Partium minden esz-közzel támogatandók a magyar tradíciók, a nemzetiségi alapjogok fenntartásában, de igazi, bár nem automatikus esélyük a felzárkózásra egyedül a határoktól mentes, szabad európai térszerveződések kereteiben van.

### Hierarchia szubsziaritás nélkül

A különböző céllal létrejövő/létrehozott országokon belüli téregységek nem üres terek. Kitöltik őket a társadalmi mozgások, a lakossági és gazdasági térpályák s számos hierarchikusan szerveződő intézmény (jellemzően ilyenek az állami erőszakszervezetek) és más társadalmi és gazdasági szereplők (ezek közé tartoztak a szocialista időszakban a több telephelyes nagyvállalatok, ma pedig a multinacionális gazdasági konglomerátumok, kereskedelmi, pénzügyi hálózatok).

Az első pillantásra inkább mozaikosnak, mint hierarchikusnak látszó *tulajdoni* determinációk működési mechanizmusaiban az állami, a közösségi (önkormányzati), a magán- és egyéni tulajdonosi hatáskörökben és illetékességben is ott van a hierarchikus szerveződés sémája, a döntési kompetenciákat és a felhasználható erőforrásokat elosztó függés. Ez az intézményi, vállalati szférában merev, de oldható. Ennek volt példája hazánkban az 1968-ban elindított „gazdaság-irányítási reform” (a „modern” területfejlesztés hazai kezdetei is ehhez az időszakhoz köthetők), amelyet azonban a rendszerváltozásig lényegében megfojtott a nagypolitikai (szovjet) meghatározottság.

Ha a téregységek „hierarchiáira” gondolunk ott formálisan általában nincs meg az egyes szintek közvetlen alá-fölé rendelése, legfeljebb az objektív helyzet hoz létre hierarchikus működési módot (egy városkörnyéki falu általában nincs a helyi központnak formálisan, jogilag közvetlenül alárendelve, „csak” eszközei, esélyei csekélyek, egészen a városhoz csatolás, mindenfajta önállóság veszélyével együtt járó, jól ismert momentumával).

A hierarchikus működési mód merevségét oldani szándékozó fordulat a 20. század első harmadában a katolikus egyházban indult el, amit aztán elsődlegesen a kereszténydemokrata politikai erők nagy súlyának hatására az EU megalakulását követően az integrációban is megjelenő szubsziaritás gondolat vitt tágabb körbe, ezen belül a regionális politikába, az egyes tagországokban eltérő erővel és hangsúllyal.

A hierarchia oldása a területi szintek kompetenciáiban „legkönnyebben” a föderális berendezkedésű országokban haladt előre, alkotmányos és más jogi eszközökkel megerősítve (Németország, Ausztria). A regionális hatáskörök bővülésével megjelent a szubsziaritási gondolat a regionalizált országokban is (Olaszország, Spanyolország). A dominánsan egyközpontú városhálózat vagy épp az elaprózott településhálózat azonban másutt inkább a döntési hierarchiák fenntartását erősíti.

A hierarchiát, a központosítást oldó fordulat a hazai területi irányítási rendszerben idehaza mindaddig esélytelen amíg nem párosul vele a régió-gondolat eredeti, átfogóbb társadalompolitikai tartalma, a demokratizálódás, a decentralizáció, a valódi szubsziaritás érzékelhető, intézményesített, nemcsak jelszavakban fel-felbukkanó jelenléte, természetesen a térségi szereplők felelősségvállalási kötelezettségeinek egyidejű erősítésével. Addig legfeljebb a statisztikai célú NUTS rendszer elemeiként, tematikus térképek alapegységeiként emlegetzethet az egykor felvetett nagy ívű társadalompolitikai célokra, szerepekre.

A középszintű téregységek és a települések kompetenciáival kapcsolatos várakozásokat követően a rendszerváltozást követő transzformációs átalakulás, a gazdasági fejlettségi, jövedelmi, foglalkoztatottsági viszonyok megugró területi egyenlőtlenségei táplálták.

A rendszerváltozás – történelmi súlyú, átfogó hatásain belül – területi szempontból a szocialista időszak sajátos, *a szabadsághiányban és a szegénységben megnyilvánuló „lefelé nivelláltsága”* helyébe egy új, erősen tagolt térszerkezet kialakulását indította el. Ez a „térfordulat” viszonylag rövid idő alatt, a kilencvenes években lezajlott – a kelet-közép-európai térségben talán elsőként Magyarországon –, amit a legszembetűnőbb földrajzi formációként az ÉK-DNy-i nehézipari tengely radikális depressziója jelentett meg. A következő két évtizedben ehhez mért további relatív pozícióromlás már egyetlen más térségben sincs. A 2004-ig tartó szakaszban még jelentős relatív elmozdulásokkal, – alapjaiban megváltozott tőkeháttérrel, tulajdonosi és ágazati struktúrában – indult be a gazdasági tér újjászerveződése. A szakirodalomból jól ismert Williamson-modellben előre jelzett kiegyenlítődési irányú fordulat azonban még ma is várat magára (Nemes Nagy 2005).

Az EU csatlakozással kezdődő, máig tartó évtizedekben leginkább egy alapjaiba megmerevedett fejlettségi térszerkezetet tükröznek az adatok. Az új térszerkezet pozitív pólusán a mára lényegében teljesen terciér-kvaterner karakterűvé vált főváros kiugró fejlettségi szintjét találjuk (amit a fővárostól társadalomföldrajzi szempontból elválaszthatatlan Pest megye önálló „ régióvá”

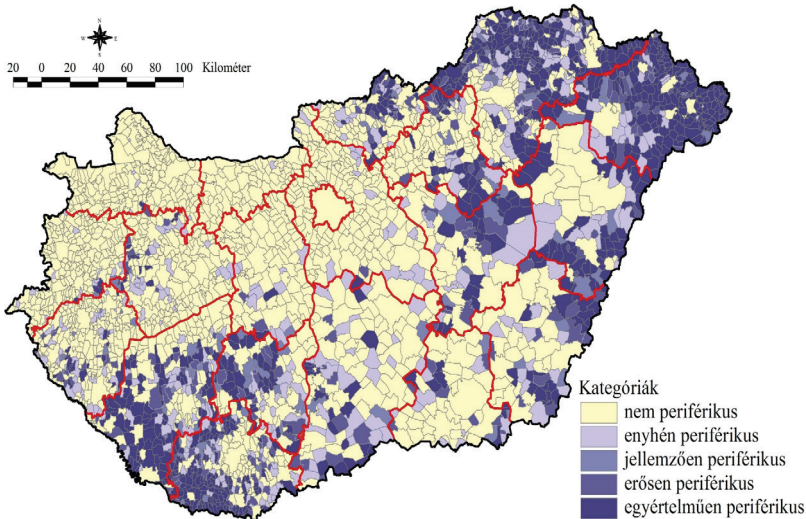
alakítása még fel is erősített), a főváros-vidék dualizmus a térségi megosztottság alapvető dimenziója ma is idehaza.

A gazdasági fejlettségi szint alapján kirajzolódó képtől alapjaiban nem különbözik, de azért annál kiegyenlítettebb a lakosság rendelkezésére álló jövedelmeinek tere. Ebben olyan elemek is benne vannak – még ha sok helyütt kritikus, a szegénységi szinthez közeli mértékekkel is – mind a közmunkákból, a különböző hazai és uniós támogatásokból (utóbbiak közt nagy a súlya a földalapi támogatásoknak, amelyek természetesen a vidéki térségekhez allokáltak, még akkor is, ha a földtulajdon haszonélvezőinek jó része ma már városlakó is) vagy épp a több milliós nyugdíjas réteg bevételeiből származó, a gazdasági értéktermelésnél (GDP) népességarányosabban eloszló pénzeszközök.

A megyei és régiós szinten aggregált adatokból kirajzolódó fejlettségi tagoltság, az eltérő fejlődési pályák mögött jóval mozaikosabb, bár a térbeli alapstruktúrát nem megkérdőjelező polarizált, pozitív területi autokorreláltságú („szegénynek szegény, gazdagnak gazdag a szomszédja”) térszerkezet jellemzi hazánkat ma is (1. ábra).

A térképen – amelyet a szerző több különböző módszerrel végzett települési szintű fejlettségi-jóléti klasszifikációt összegezve közölt – a

1. ábra Perifériák a 21. század elején Magyarországon



Forrás: Péntes 2014, 34. ábra

rendszerváltozást követő átalakulás erősen rögzült vesztes, köztük a várakozásokat tekintve akár meglepőnek is minősíthető helyzetű térségeit is felfedezhetjük. Az ország középső és északnyugati térségei – egy-egy kevésbé markáns, de felfedezhető kivétellel (lásd például a Vas és Veszprém megyehatárai menti tipikus belső perifériát) – relatív pozíciójukat tekintve kedvező helyzetűnek minősülnek. Ezzel szemben látványosan jelen van még mindig a már a kilencvenes években kirajzolódó ún. BB-vonal (a Balassagyarmat-Békcéscsaba törésvonal), amelytől keletre a kritikus helyzetű települések összefüggő csoportjai mindmáig kimutathatók, a nagyobb városok és környékeik kivételével. Térszerkezeti szempontból e zónák fennmaradása az egyik legélesebb kritikája a területi fejlesztéspolitikának. A másik markáns „periféria-koncentráció” a Dél-Dunántúlon jelent meg, egyértelműen megtörve a leegyszerűsítő Dunántúl-Alföld, Kelet-Nyugat tagolódást.

A területi fejlettségi kép mögött alapjaiban az átfogó piaci, társadalmi folyamatok differenciáló természetét, következményeit fékezni, enyhíteni próbáló területpolitika, kormányzatokon átívelő gyengesége van jelen. Ahogy több tanulmány is igazolta – pl. Nemes Nagy et al 1998, Kukely 2008 – a piaci alapú fejlesztések egyértelműen polarizálnak a térben, míg az állami és (újabban) az uniós támogatáspolitikához kötődőek inkább enyhén kiegyenlítő hatásúak, az egyenleg azonban egyértelműen mindmáig a differenciáló hatások felé mutat, a piaci alapú beruházások volumenének utóbbiakét jellemzően sokszorosan felülmúló értékei okán. A nemzetközi és hazai tulajdonosi körben működtetett nagyvállalkozásokban – elsősorban a 2010 utáni időszakban – a növekedési dinamikát nagy hányadban az évenkénti teljes nemzeti össztermék 5 százalékát elérő uniós támogatási többlet (Nemes Nagy – Szabó 2016, 1. táblázat) felhasználása adja, látványos személyi és politikai kötődésekkel. „Érzékeny” adatokról lévén szó, alig vannak ismereteink a nagy multinacionális vállalatok idевonzásához tartozó támogatási, adózási kedvezmények volumenéről, így csak feltételezhető, hogy mindezek területi hatása ugyancsak nem kiegyenlítő irányú. A népes, viszonylag szórta eloszló, de gyenge („minimálbéres”) gazdasági erejű kisvállalkozói szektor folyamatos egzisztenciális bizony-

talanságban működik. A rendszerváltozás utáni időszak egészének mozgásaiban az irányítási decentralizáció átfogó, komoly deficitje is benne van (Pálné szerk. 2016).

A 2010 utáni időszak átfogó centralizációs, „egy-pont politikai” fordulat periódusa. Csak a kifejezetten területi vonatkozású momentumok sora is hosszú. A régiók lényegében kikerültek az irányításpolitika szótárából (a területfejlesztési törvényből), a kormányzati rendszerben csak alig érzékelhetően bújik meg a területfejlesztés (hasonlóan a legközelebbi rokonterülethez, a környezetvédelemhez). A helyi önkormányzatok térszervező funkcióik meggyengülését, hagyományos intézményeik megcsontosítását, elvonását, államosítását élük át. A működési erőforrásokban szűkölködő helyi szereplők a fejlesztéspolitikában jórészt az európai uniós források passzív befogadó tartályaivá váltak, a redistribúciós mechanizmus ráadásul a „nekünk ez jár”-attitűddel, átpolitizált „nyílt pályázati módszerekkel” s az ehhez kötődő felelősségvállalási hiánnyal és korrupcióval operál.

A területi fejlesztéspolitika lényegén, eredményességén nem javított semmit az sem, hogy a „tervezés” fogalmat „programozásra” váltottuk, egyidejűleg korlátok közé szorítva a területi fejlesztéspolitikához kötődő szakemberek túlnyomó többségének szakmai elkötelezettségét is. A térfolyamatokat – a piac mellett – jól körülhatárolható érdekcsoportokra szabott általános szabályozás uralja, komoly „térségi fékek és ellensúlyok” nélkül. A legkritikusabb helyzetű térségeket külön is kedvezőtlenül érinti, hogy egy – látszólag – a nyugat-európai trendeket követő, de a helyi sajátosságok végiggondolt tartalmát nélkülöző (a policentrizmust csak imitáló) vidéki város-központú fejlesztési fordulat is beindult. Mindezen hatások eredményezhetnek országos szintű növekedési többletet, kevesek egyéni vagyonosodását, miközben tovább élezi a társadalmi és a területi polarizációt.

Ha a települési jövedelmi, fejlettségi mozaikot régiókba aggregáljuk akkor 2020-ban három magyar NUTS2 régió (Észak-Alföld, Dél-Dunántúl, Dél-Alföld) az Eurostat által közreadott GDP/fő adatok (EUROSTAT 2020) szerint a balkáni tagországok legszegényebb régióinak csoportjában zárja a fejlettségi rangsort, mögöttük csak

néhány tagjelölt ország - pl. Törökország – keleti perifériái találhatóak.

### NEMES NAGY JÓZSEF

#### Hivatkozott munkák

Elcock, Howard (2003): Networks, Centres and Peripheries: Strategic Planning in a European State, *Regional & Federal Studies*, 13 (3), 44-65. (Magyarul: In: Szabó M.- Szaniszló N. 2016 *Tér, Tevés, Jövő*, ELTE Eötvös Kiadó, Bp.)

Eurostat (2020) *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant) by NUTS 2 regions*, <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Hardi Tamás (2012): *Duna-stratégia és területi fejlődés*, Akadémiai Kiadó, Budapest

Horváth Gyula (2006): Regionális helyzetkép a Kárpát-medencéről. In: Rác Sz. szerk. *Regionális átalakulás a Kárpát-medencében*, MRTT, Pécs, 9-23.

Keményfi Róbert (2002) Az „etnikai táj” kultúrnméleti mítosza, *REGIO* 13:(4) pp. 93-108.

Keményfi Róbert (2006): Egységes magyar államtér alatt egységes köztalap: a Tisiamasszívum mítosza. In: Györi R, Hajdú Z (szerk.) *Kárpát-medence: települések, tájak, régiók, térszerkezetek*. Budapest; Pécs: Dialóg Campus Kiadó; MTA RKK, 418-438.

Kocsis Károly (2013): Historical predecessors and current geographical possibilities

of ethnic based territorial autonomies in the Carpathian Basin, *Hungarian Geographical Bulletin* 62 (1) 3–46.

Kukely György (2008): A gazdaságfejlesztési célú állami és európai uniós támogatások szerepe az ipari térszerkezet átalakulásában, *Területi Statisztika*, 48 (2), 111-135.

Nemes Nagy József (1998): Az ország térszerkezete, területi folyamatok. In: Hörcher F-né szerk. *Területfejlesztés Magyarországon*, KTM, Budapest, pp. 15-26.

Nemes Nagy József – Kullmann Ádám – Fekete Attila – Szabó Pál (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. *Területi Statisztika*, 40 (3), 203-220.

Nemes Nagy J. (2005) Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai, (In: Dövényi Z. – Schweizer F. szerk. A földrajz dimenziói, MTA FKI, Bp., pp. 141-158.)

Nemes Nagy József (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Nemes Nagy József (2016): Mezőterek a társadalomban és a gazdaságban. In: Lengyel I. – Nagy B. szerk. *Térségek versenyképessége, intelligens szakosodása és újraparosodása*, JATEPress, Szeged, 105-124. o.

Nemes Nagy József – Szabó Pál (2016): Európa egységesítése és tagozódása, *Tér és társadalom*, 30 (4), 17-32.

Paasi, Anssi – Metzger, Jonathan (2016): Foregrounding the region, *Regional Studies*, 51

Pálné Kovács Ilona (2016): Fából vaskarikák: a közigazgatás racionális térszerkezete. In: Sikos T.- Tiner T. szerk. *Tájak, régiók települések térben és időben*, Dialóg-Campus, Budapest, 323-330

Pálné Kovács Ilona (szerk. 2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs

Pénzes János (2014): *Periférikus térségek lehatárolása – dilemmák és lehetőségek*, Didakt Kft, Debrecen

Probáld Ferenc (2016): Determinizmusvita a földrajztudományban. In: Sikos T. - Tiner T. szerk. *Tájak, régiók települések térben és időben*, Dialóg-Campus, Budapest, 333-341.

Svensson, Sara – Ocskay Gyula (ed. 2016) *Overview of the EGTCs around Hungary*, CESCO, Budapest

Szerző: Nemes Nagy József egyetemi tanár  
ELTE Regionális Tudományi Tanszék  
nemesnagy@t-online.hu