

A régiók a magyar területi politikában

Tíz éve lesz, hogy a tervezési-statisztikai régiók intézményrendszere felállt Magyarországon. 1998 végén, 1999 elején jöttek létre a regionális fejlesztési tanácsok, mint kvázi kormányzati szervek, amelyek letéteményesi lettek volna a nagyobb térséget, így a több megyét összefogó, felülről kijelölt területi egység tervezésének és fejlesztésének. Ebben az időszakban virágzott a „Régiók Európája” euforisztikus hangulata. Arról beszéltek a szakértők és az önkormányzati politikusok, hogy a jövő a régióké, a nagyobb területi egységeké, s mint egyetlen lehetséges közép szintnek, ki kell dolgozni a funkcióit, intézményrendszereit, s csak ebben képzelhető el a modern államszervezet. Továbbá a decentralizációban, mint a fejlődés egyik új zálogában hívők kis csapata reményt és lehetőséget látott arra, hogy végre valami elindul. Egy optimálisabb, a regionális gazdaságtan kifejezésével élve a közszolgáltatások méretgazdaságához jobban körülhatárolt térben rendeződnek majd újjá állami és közösségi funkciók, valamint a gazdaságfejlesztés, ami további növekedési forrásokat tárhat fel – éppen a területi szereplőket határozottabban megmozgatva és érdekeltté téve. S végül a lakosság, az emberek nem sokat tudtak – ma sem többet – a régiókról, nem értették, nem fogták fel és nem is érdekelte őket, hogy milyen területi szerkezetben és milyen mértékű decentralizációs rendszerben történnek a fejlesztések, közszolgáltatási döntések.

A magyar regionalizáció bemutatására vállalkozom a rendszerváltozástól napjainkig. Szakmámhoz híven ezt a folyamatot a területfejlesztés szempontjából végzem el, s nem az állami funkciók térbeli szervezése és irányítása dimenziója alapján. Óhatatlan, hogy ne térjek ki az igazgatási és területi szervezés nélkülözhetetlen központoszintjére, de igyekszem értékelésemet a területi politikára fókuszálni. Ez persze minősítése lesz az elmúlt két évtized területfejlesztésének, bemutatva a rögzös utat, a szervezeti, finanszírozási vergődéseket és egyben az eredményeket, amelyek a vontatott, – kedvenc kifejezésemmel élve – lopakodó regionalizáció folyamatában lemérhető, kimutathatók voltak.

Elsőként szaktudományi értelmezését adom a régióknak. Az elmúlt 20 esztendőben megerősödött, és a társadalomtudományba látványosan beépült regionális tudomány alapfogalmát járom körbe, mert azt tapasztaltam az elmúlt években, hogy sokan sokfélét beszéltek, beszélünk a régióról, miközben annak értelmezésével adások maradtak, maradtunk. Talán ennek is köszönhető, hogy csak araszolva jutottunk előbbre. Nem tudtuk elfogadtatni, megértetni, hogy a régió több, mint az ország terü-

leti beosztásának átalakítása, több mint a hiányzó középszint meghatározása és működtetése, a régió egy új államszervezési és fejlesztési rendszert, gondolkodást jelenthet, amiben a döntő és meghatározó maga a decentralizáció.

A második fejezetben a hazai regionális politika általam lehatárolt korszakaiban mutatom be a regionalizációs törekvéseket, azok sikereit és bukását, s egyben jellemzem a fejlesztéspolitika egyik legfontosabb alkotóját, a területfejlesztést.

S az utolsó fejezetben a megkezdett, a nekilendülő, majd megtorpanó, aztán ismét reményeket tápláló hazai regionalizáció lehetséges jövőbeli elmozdulásait kísérelem meg felvillantani. Kimutatom a megváltozó európai feltételeket, ösztönzőket és gátló tényezőket, s természetesen a hazai beágyazottság által megteremtett kényszereket és egy regionális kutató már megfékezett, lecsitított illúzióit is közreadom.

1. A RÉGIÓ

A régiót alkotó elvek megadása, mindezeknek a társadalmi és környezeti-természeti hatások általi elemzése a regionális tudomány egyik alapvető vizsgálati iránya. A kiemelkedést, lehatárolást jelentő ismérvek egész rendszert alkothatnak, s lefedik a földfelszínt, vagy egy ország, esetleg országok közösségének teljes területét. Ennek megfelelően más és más formában, kombinációban tűnhetnek fel a vizsgált ismérvek, amik a lehatárolt régiók közötti különbségekben mutatkoznak meg. Lényeges tehát elemezni, hogy a régiók között milyen azonosságok és eltérések vannak (regionális különbségek), s mindezeket a jelzett, elemzett ismérveken belül milyen alkotótényezők jelenítik meg, hordozzák. A régió jellemzői, vagy a lehatárolást megtestesítő elemek időben változhatnak, hiszen azok az emberi tevékenységekhez, a gazdaság, a társadalom és a környezet alakulásához kötődnek, így a földrajzi tér folyamatosan átrendeződhet, abban más és más, egyben újabb tartalommal bíró területi egységek alakulhatnak ki. Ennek a változásnak a nyomon követése, az azokat mozgató faktorok, elemcsoportok regisztrálása, a lehetséges jövőbeli irányok és térbeli kombinációk meghatározása szintén a regionális tudomány vizsgálati kérdései közé tartozik (tér szerkezet változása, arra ható tényezők).

A régiók csoportosítása, azok típusainak meghatározása tehát a regionális tudomány alapkérdésének tekinthető. Számtalan értelmezés ismert, hiszen például a megismerés tárgya, jellege, módja, a tudományterületek befolyása, vagy éppen a jelenségek sajátossága más és más regionális felosztást eredményezhet.

A regionális tudomány neves képviselői egyöntetűen hangsúlyozzák, hogy a térszerveződés és így alapegysége (területi egysége), a régió alapvetően társadalmi képződmény, amely az időtől és tértől (helytől), valamint a társadalmi szerkezet jellemzőitől függően más-más módon jelenik meg. A globalizációs folyamatok hatására nyilvánvalóan a társadalmi feltételek is megváltoznak, ezáltal a korábbi térszerveződési módok is átalakulnak.

A regionális tudományon kívül más diszciplínák is használják a régió fogalmát. A régió rugalmasan értelmezhető gyűjtőfogalom, sokféle összefüggésben felme-

rülő, általában valamilyen tájat, vidéket, térséget, tartományt, körzetet, övezetet, zónát stb. lehatároló területi egységet jelent. Hagyományos értelemben a régió többé-kevésbé lehatárolt terület, amely valamilyen szempontból egységesnek tekinthető, vagy valamilyen szerveződési elv alapján jött létre, amely megkülönböztette azt a többi, más elveket alapján lehatárolható területi egységtől.

Napjainkban, a regionális tudományban három, a fenti felfogásokból kiinduló régiótípus vált széles körben elfogadottá:^[1]

- *Homogén régió, vagy funkcionális régió*, amelynek részei erősen hasonló természeti, társadalmi vagy gazdasági jellemzőkkel bírnak, a társadalmi és több gazdasági ág, illetve tevékenység vizsgálatának jellemző területi egysége.
- *Csomóponti régió*: a tér, mint erőter fogalmával azonosítható, a gazdasági tevékenységek térbeli sűrűsödését veszi alapul, általában egy vagy több (nagy) várost, mint térbeli csomópontot és vonzáskörzetét tartalmazza, főleg gazdasági, településhálózati vizsgálatok nyomán alakult ki.
- *Tervezési-statisztikai avagy programozási régió*: általában közigazgatási, területi tervezési és információgyűjtési (statisztikai) szempontokat helyez előtérbe, amelynek különböző részei ugyanattól a döntéshozó (központi, avagy területi kormányzati) szervtől függenek, elsősorban közigazgatási és intézményi elemzések alapegysége.

A.) *Homogén régió, vagy funkcionális régió* esetén a megfigyelt ismérv belső egyöntetűséget, uniformizáltságot mutat, ennek megfelelően a lehatárolás a hasonlóság elvén nyugszik, hiszen a térstruktúrát az azonos, vagy közel azonos elemek folyamatosan és tartósan jellemzik. A lehatárolásnál alkalmazhatunk egy vagy több struktúrajelzőt, illetve ezek kombinációját. Annak megfelelően, hogy ezeket a szerkezetjelzőket milyen módon határozzuk meg, illetve milyen összefüggéseket (legyen az település, gazdaság, természet) alkalmazunk a lehatárolásnál, számos homogén régiót adhatunk meg.

Így például lehatárolhatók földrajzi régiók (természeti jellemzők azonossága, pl. Kisalföld), mezőgazdasági régiók (a termelt termények és tevékenységek azonossága, pl. szőlő és borvidék), ipari régiók (az ipari termelés meghatározó szerepe, pl. Székesfehérvár és térsége), idegenforgalmi régiók (a turizmus és vendéglátás, illetve az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások dominanciája, pl. Balaton), valamint városrégiók (a városi jellegű települések többsége, a városi funkciók tartós jelenléte, pl. budapesti agglomeráció).

A homogén régióknál a lehatároláshoz az alakító ismérvet legjobban kifejező tényezőket, többségében statisztikailag értelmezhető jellemzőket állapítunk meg. Ezek magas koncentrációja (az ország egészéhez, vagy a kiválasztott területen belül más jellemzőkhöz viszonyítva) fejezi ki a homogenitást. Példaként említhetjük a magyarországi borvidékeket, mint homogén mezőgazdasági termelési régiókat. Az országban 22 tájegység regisztráltatta magát bortermő tájként, ahol a szőlővel betelepített terület aránya számottevően nagyobb, mint más vidékeken. A borvidékeken a szőlőtermelésnek és a borkészítésnek meghatározó a társadalmi, gaz-

[1] Lengyel – Rechnitzer, 2004

dasági szerepe és hagyománya. A lehatárolás módszertana számos eljárást ismer, amiknek többsége a regionális tudomány elméleti és alkalmazási modelljeinek a kidolgozását is jelentette.

B.) A *csomóponti régió* elsősorban a gazdaság térszerveződését, a gazdasági tevékenységek tényleges térbeli elhelyezkedését és a gazdasági szereplők interakcióit veszi figyelembe. A csomóponti régiók meghatározó jellemzője, hogy a régióon belüli kapcsolatok, interakciók domináns része egy vagy több pólus (általában nagyváros), azaz csomópont és környezete között figyelhető meg. Sokszor áramlási folyamatok rendszereként definiálják, pl. egy metropolisz, mint ingázási központ, az odairányuló ingázás a környező településekről (nyilván naponta vissza is térnek a lakótelepülésekbe). A csomóponti régió térbeli kiterjedése sok esetben ismert, meghatározható, de a közgazdasági vizsgálatok és elemzések szempontjából a régió pontos határai többnyire lényegtelenek. Csomóponti régiót alkot például egy bevásárlóközpont piaci vonzásterülete, valamelyik egyetem beiskolázási körzete, egy nagyvállalat beszállító hálózatának térbelisége stb.

A csomóponti régióban a központ (centrum) és vonzáskörzete között *erőteljes gazdasági interdependencia* figyelhető meg. A csomóponti régiók lehatárolásának egyik módszere lehet a gravitációs modell, amely a különféle központok népességtömegét és egymástól való távolságát figyelembe véve határolja le a centrumok elméleti vonzáskörzetét. Döntő a központ és környezete közötti interakciók gyakorisága, emiatt ennél a régiótípusnál a vizsgálatok során mindig a kapcsolatok intenzitását kell alapul venni (termelési együttműködések, ingázás, kereskedelmi kapcsolatok stb.).

C.) A *tervezési-statisztikai, programozási régió*, mint az intézményi tér eleme, általában az ország adminisztratív területi beosztásának egyik szintjét alkotja, vagy az adminisztratív szintek egyszerű aggregálásából adódik. Kialakításával azt a célt határozzák meg, hogy egyrészt számba lehessen venni, mérni és ezzel együtt összehasonlítani a területi szerkezetet és folyamatokat, másrészt – részben az első alapján is – a gazdasági és társadalmi fejlesztés térbeli egységeiként kerülnek meghatározásra. A fejlesztéshez meghatározott eszköz- és intézmény-rendszer rendelhető, ami lényegében az országra érvényes területi politikából következik. A tervezésszatisztikai, programozási régió magában hordja annak a lehetőségét, hogy a területi egység belső szerveződése meginduljon, s ennek következtében térségi entitássá váljon, ami funkcióinak és intézményeinek egyre nagyobb önállóságot, szabad mozgást jelentheti az állam egészén belül.

Magyarországon a *területfejlesztésről és területrendezéséről* szóló, 1996-ban elfogadott törvény szintén közigazgatási szempontok alapján definiálja a területi beosztás legfontosabb fogalmait. A törvény is megkülönbözteti a tervezési-statisztikai (normatív) és fejlesztési (analitikus) régiókat. Külön definiálja az egymással határos megyékből összeálló, az ország területét teljes mértékben és átfedésektől mentesen lefedő *tervezési-statisztikai régiókat*, valamint a szomszédos megyékből, vagy csak egyes részeikből álló, összefüggő, lényegében eseti területfejlesztési társulásként működő *fejlesztési régiókat*. Hazánkban hét tervezési-statisztikai régió került lehatárolásra 1999-ben, ezek közül hat régiót három-három megye alkot, míg a főváros és Pest megye együttesen teszi ki a Közép-magyarországi régiót (1. ábra).



1. ábra: Tervezési-statisztikai régiók és kistérségek Magyarországon (2010)
Forrás: <http://www.terport.hu/static/kisteralap/index.html>

Magyarországon a decentralizált területfejlesztési források megyék közötti és megyéken belüli elosztásához az ún. *statisztikai kistérségeket* veszik figyelembe (1997-ben 150 ilyen kistérséget alakítottak ki, 2004. január 1-től 168 egységre bővült a számuk, 2007-től további hat kistérség alakult, így számuk 174-re emelkedett). Egy-egy kistérség egy megyén belül lévő szomszédos településekből áll, általában egy (vagy több) város és vonzáskörzete alkotja, s ennek megfelelően egy település csak egyetlen kistérséghez tartozhat. A szomszédos települési önkormányzatok meghatározott cél érdekében létrehozhatnak olyan fejlesztési kistérségeket, *önkormányzati területfejlesztési társulásokat*, amelyek átnyúlhatnak a megyehatárokon is. A kistérségek alapjait képezhetik a közösségi szolgáltatások szervezésének, s ezzel egyik fontos keretét adják az önkormányzati rendszer megújításának. 2005-től a többcélú kistérségi társulások előremutató példákat szolgáltatnak bizonyos közszolgáltatások térségi szintű szervezéséhez, s ezzel egy új típusú térségi együttműködés, mondhatni mikrorégiók szerveződéséhez.

A régió rugalmasan értelmezett fogalma, sokféle felfogása nem pontatlanságokra vezethető vissza, hanem arra, hogy a valóságban a gazdaság és a társadalom földrajziterbeli közegben él. Nincs mindegyik regionális elemzési kérdésre érvényes térfelosztás. A regionális tudomány fenti három típusa közül egyik sem képes teljes mértékben leírni egy régió belső gazdasági, társadalmi és kulturális dinamikáját, amelyek állandó változásban vannak, emiatt *mindhárom típus használatára szükség van*, kiválasztva a vizsgálat szempontjaihoz leginkább igazodót.

A régió tehát vagy az elemzés, a megfigyelés következtében, vagy a beavatkozások értékelését, mérését, illetve a közszolgáltatás ellátását szolgáló területi egységként jön létre, vagy már történetileg kialakult táji, természeti, kulturális

értékek azonossága és elkülönültsége következtében. A régiót, mint új entitást három egymással kapcsolatban álló *folyamat teremti meg*. Az első a *regionalizáció*, amikor döntően kívülről (pl. állami szintről), vagy belülről (pl. települések szerveződése) valamilyen jellemzők alapján a teret elkülönített egységekre bontjuk. Például a tervezési-statisztikai régiók a fejlesztések megvalósítására, azok hatásainak mérésére jönnek létre. A második a *regionalizálódás*, amikor a térségi reál-folyamatok fokozatosan kikényszerítik egy új területi entitás kialakítását, éppen az erős, vagy a jól elkülönült összetartozás, kohézió alapján. Például a kistérségi fejlesztésekben résztvevők egy fejlesztési régiót határolnak le, akciójuk megvalósítása érdekében. S harmadszor maga az identitás, a belső összetartozás és közös értékek jelentik az intézményesítés alapját, ezen energiák fokozatosan alakítják át a teret régióvá, amit *regionalizmusnak* nevezhetünk. Például a történelmileg összetartozó térségek regionális mozgalmak révén, kivívják nagyobb önállóságukat.

A három térségszervező folyamat egymást kiegészíti, erősíti, vagy éppen gyengíti, akadályozza. A *regionalizmus*, mint általános fogalom alatt értjük mindazon törekvéseknek a megjelenítését, amelyek a különféle módon szerveződő térségek kialakulását, azok intézményesülését elemzik, vagy éppen a megvalósítást ösztönzik.

2. TERÜLETI POLITIKA RÉGIÓKKAL ÉS NÉLKÜLÜK

Magyarországon a területi politika nem a rendszerváltás terméke. A II. világháború után megindult a területi folyamatok állami beavatkozásokkal történő alakítása, mindez az adott kor politikai és gazdasági sajátosságait tükrözte. Az államszocializmus időszakának első összefogott területfejlesztési koncepciója 1971-ben jelent meg. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTK) célja a területileg kiegyenlített fejlődés biztosítása volt. A koncepció egy merev településhálózat kialakítását szorgalmazta, ahol az erős hierarchiához kapcsolódtak a települések funkciói, amit az állam kívánt megteremteni. Megalkotják a koncepció részeként a hat tervezési-gazdasági körzetet az országban (Észak-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Közép-Magyarország, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) (2. ábra).



Jelmagyarázat: 1 – Országhatár; 2 – Megyehatár; 3 – Tervezési-gazdasági körzet határa; 4 – Központok (városok, községek); 5 – Kiemelt felsőfokú; 6 – Felsőfokú; 7 – Részleges felsőfokú; 8 – Középfokú; 9 – Részleges középfokú; Körzetek: I – Központi; II – Észak-magyarországi; III – Észak-alföldi; IV – Dél-alföldi; V – Észak-dunántúli; VI – Dél-dunántúli

2. ábra: Tervezési gazdasági körzetek Magyarországon (1971-1980)
 Forrás: Hajdú 2001. 218.

Ezek nem funkcionálnak, nem épülnek ki intézményi kereteik.^[2] Viszont üzenet értékkel bírtak a nagyvállalatok, döntően a közszolgáltató vállalatok átszervezésében, azok területi határainak alakításában. A hetvenes évek belső politikai küzdelmeiben a centralizáció győzedelmeskedett, így a településhálózat alsóbb szintjének elemei fokozatosan elveszítették funkciójukat, s nem, vagy mérsékelten részesültek az állami támogatásból. A nyolcvanas évekre a területi különbségek kiéleződtek az országban, s a településállomány egyre nagyobb hányada leéplült, kedvezőtlen helyzetbe került. Az állami szintű területi politika csak tervezte az új beavatkozást, de a rendszerváltozás elsöpörte az ígéretesnek tűnő kezdeményezéseket.

2.1 A VÁLSÁGKEZELÉS, A MEGYÉK LEÉPÍTÉSE, MAJD REORGANIZÁLÁSA (1990-1995)

A rendszerváltozás után, a kilencvenes évek elején a területi különbségek látványosan kiéleződtek Magyarországon. Közel másfélmillió munkahely szűnt meg, a korábbi ipari központokban a termelés visszaesett, megkezdődött a gazdasági szerkezet radikális átalakulása. Mindez sújtotta a munkaerőt kibocsátó térségeket is, így az ágazati válságok területi válsággá szélesedtek ki. A keleti piacok elvesztése a mezőgazdaságban szintén megingatta a korábbi szervezeti és termelési rend-

[2] Egyik látványos eredménye lett a tervezési-gazdasági körzeteknek, hogy elkészült mindegyik körzet atlasza, amiben részletesen bemutatásra kerültek a gazdasági, társadalmi és településhálózati viszonyok a hetvenes évek alapján.

szert, amit csak mélyítették a tulajdonviszonyok visszarendezésére vonatkozó politikai döntések. Az ország nyugati térségei gyorsabban tudtak alkalmazkodni a változásokhoz, mivel ezekben a régiókban már a kilencvenes évek elején lezajlott a privatizáció, a gazdasági kapcsolatok Nyugat-Európa felé irányultak, s a külföldi tőke itt kedvező telephelyi feltételeket talált.^[3]

A területi politika első szakaszát 1995-ig a válságkezelés jellemezte. Az állami források aránya és reálértéke a magas infláció miatt nem volt számottevő. Több kormányzati program került kidolgozásra és alkalmazásra az ország keleti (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 1991) és északkeleti (Borsod-Abaúj-Zemplén 1992, Nógrád 1992, Heves 1992) térségei problémáinak kezelésére, illetve bizonyos alföldi megyék (Békés 1993, Hajdú-Bihar 1993, Jász-Nagykun-Szolnok 1994) infrastrukturális és szociális feszültségeinek enyhítésére. A kormányzati források döntően az infrastrukturális rendszerek kiépítését támogatták, így a gáz- és vízvezeték hálózatot (vízminőség védelme), illetve a közlekedési kapcsolatok javítását. A munkahelyek telepítése a válság sújtotta térségekben nem járt sikerrel, mivel a megközelíthetőségük gyenge volt, illetve a munkaerő képezettsége alacsony szinten állt. Az ország többi részét nem fogta át ekkor még a területi politika, hiszen a pénzügyi erőforrásai mérsékeltek voltak, nem volt átfogó fejlesztési koncepció, s a megyék leépítésével a területi fejlesztés intézményrendszere is megszűnt. Ugyanakkor az ország nyugati térségeiben és a gyorsabb szerkezet megújításra képes új, vagy éppen régi gazdasági központokban a gazdaságpolitika határozottan támogatta a szerkezet megújítását, különösen a külföldi tőke letelepedését, telephelyi feltételeinek kialakítását.

Az átmenet első időszakában több kezdeményezés történt egyrészt a komplex fejlesztési program kidolgozására (Alföld-program), a speciális helyzetű kistérségek, azaz a korábbi nehézipari körzetek (Ózd, Pécs-Komló, Záhony, mint közlekedési csomópont) szerkezet átalakításának támogatására, továbbá PHARE segéllyel az elmaradott térségekben (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg) a programfinanszírozás rendszer, s ezzel egy új kísérleti, komplex fejlesztési, intézményi-finanszírozási modell bevezetésére.

Nagy jelentőségűnek kell tekinteni az 1992-től megjelenő, majd lényegében 1995-től évente változó ütemű Európai Unió forrást mobilizáló Területfejlesztés PHARE programokat (1. táblázat). Ezek a támogatások jelentősen hozzájárultak a területfejlesztés eszköz és intézményrendszerének kialakításához, annak szakmai megalapozásához. Megkezdődött a piacgazdaság regionális politikájának és működési modelljeinek tanulása, aminek eredményei megfigyelhetők voltak a kistérségi együttműködések élénkülésében (1992–1994), a szerkezet-átalakítást szolgáló integrált finanszírozási rendszer kidolgozásában (1995), a regionális szintű tervezés és fejlesztés kialakításában (1996), a régiók fejlettségbeli különbségeinek mérséklésében (1997) és a felkészülésben az előcsatlakozási programok (ISPA, SAPARD) fogadásában (1998). Az országhatár menti együttműködések új fejlesztési kereteit nyújtó programok (1995–1999) döntően az osztrák-magyar

[3] Enyedi, 1996

Évek	Országos programok	Észak-Magyarország; Észak-Alföld	Dél-Alföld	Dél-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Összesen
1992	5,5	4,5				10
1995		5				5
1996	2		4	4		10
1997		22	4	8		34
1998	7					7
1995–1999	CBC		14		50	64
Összesen	14,5	31,5	22	12	50	130
Megosztás (%)	11,1	24,2	17,0	9,2	38,5	100,0

1. táblázat: A területfejlesztési PHARE programok regionális szerkezete (millió ECU, 1992-1999)

Forrás: Területfejlesztési Országgyűlési Beszámoló a területi folyamatok alakulásáról és területfejlesztési politika érvényesüléséről. FVM Területfejlesztési Főosztály, Budapest, 2000. április

határszakaszra koncentráltak, de érintették a szlovén, a szlovák és kisebb mértékben a román-magyar határ régiókat is, a területfejlesztés eddig ismeretlen dimenzióit nyitották meg a térségek előtt.

A regionális politikában az átmenet első szakaszának eredményeit azonnal nem lehetett tapasztalni. Nem sikerült gyorsan és látványosan levezetni a válságtérségekben felhalmozott gazdasági és társadalmi feszültségeket, az infrastrukturális fejlesztések (gáz, víz, telefonhálózat, közlekedési kapcsolatok javítása) ebben az időszakban még nem éreztették hatásukat, sőt egyenesen újabb terhet jelentettek az önkormányzatoknak, a lakosságnak. A területfejlesztés szereplői köre csak lassan formálódott, azok között az együttműködés nem jött létre, a fejlesztési koncepciók és programok kidolgozása csak elkezdődött, az intézményrendszer elemei megjelentek csupán, a területi menedzsment szakmai tapasztalatokkal nem rendelkezett, a sokat hangoztatott programfinanszírozás és koordináció még az elvekben létezett. Mindezek ellenére a válságtérségekben megkezdődött egy lassú elmozdulás a területi folyamatokban, tompult a visszaesés, előkészítésre került egy-egy nagyobb beruházás, a legfontosabb regionális különbségeket megtestesítő, döntően infrastruktúrát megtestesítő tényezőkben (települési és termelési infrastruktúra) lévő látványos eltérések korrigálása megindult.

Az első időszakban tehát a modern piacgazdaságok hagyományos területi politikájának céljai és megoldási módjai domináltak, amiben döntőek voltak a központi állami beavatkozások, a területi válságok alapvető okainak felszámolása (foglalkoztatási feszültségek, az alapvető infrastruktúra hiánya, a térségek gyenge elérhetősége), a helyi és regionális fejlesztési intézményrendszer létrehozása (kis-térségi, megyei szinten).

A területi politika ebben az időszakban sem tudott integrálódni a gazdaságpolitikába, attól elvált, miközben a gazdaságpolitika a maga sikereit a válsággal nem küzdő, az átmenetet gyorsabban feldolgozó térségekben kereste és a találta meg. Elindultak gazdaság szerkezetváltását meghatározó külföldi nagyberuházások (Opel – Szentgotthárd, Suzuki – Esztergom, Audi – Győr, IBM – Székesfehérvár), felpörgött a privatizáció. Különlegesség, hogy a privatizáció során csak egy-egy

momentumban (reorganizációs programok – Ózd, Salgótarján; Területfejlesztési Alapnak történő privatizációs bevétel átadás, foglalkoztatási megkötések) bukkannak fel területi szempontok, nem volt összehangolva az állami tulajdon magánosítása és a területfejlesztés.^[4] A nyugati országrészbe települt külföldi befektetők számottevő közvetlen (gazdaságfejlesztést segítő alapok,^[5] központi és helyi adókedvezmények) és közvetett (kivásárlási feltételek) támogatásokat kapnak mind a kormányzattól, mind az önkormányzatoktól. A szükségszerű dualitás jellemzi tehát ezt az időszakot. Az ország fejlettebb térségeiben a szerkezetváltást, s ezzel egy tartós növekedés lehetett elősegíteni, aminek következtében a gazdasági potenciálban és teljesítőképességben a meglévő regionális különbségek stabilitása újratermelődött. A válságtérségekben pedig a hagyományos regionális politika eszközeivel megindult a felzárkózás feltételeinek a kiépítése, ezzel viszont megkezdődött a települési és térségi infrastrukturális ellátásban lévő területi különbségek mérséklésének előkészítése.

A megerendszert kiáltották ki a helyi autonómia legfőbb ellenségének a rendszerváltás időszakában. Létrejötték a köztársasági megbízottak hivatalai (Észak-Dunántúl: Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Vas megye; Közép-Dunántúl: Zala, Veszprém, Fejér megye; Dél-Dunántúl: Baranya, Somogy, Tolna megye; Budapest és Pest megye, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok; Dél-Alföld: Bács-Kiskun, Csongrád, Békés megye, Észak-Alföld: Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg



Jelmagyarázat: 1 – Országhatár; 2 – Köztársasági megbízotti régió határa; 3 – Megyehatár; 4 – Köztársasági megbízotti székhely; 5 – Megyeszékhely; 6 – Megyei jogú város

3. ábra A köztársasági megbízotti régiók (1990–1994)
Forrás: Hajdú 2001, 247.

[4] Rechnitzer, 1998

[5] Kereskedelemfejlesztési Alap, Befektetés ösztönzési Alap, Foglalkoztatási Alap (Rechnitzer, 1998)

megye; Észak-Magyarország: Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén megye) (3. ábra), illetve a minisztériumok dekoncentrált szerveinek, többségében megyei szintű hálózata (1990–1994).

A regionális szervezettségű köztársasági megbízottak közül egyesek az önkormányzatok törvényességi felügyelete mellett a regionális szint tényleges kialakítását szorgalmazták, többségük azonban szigorúan ragaszkodott hivatali feladataihoz, miközben rossz kapcsolatot alakítottak ki a megyékkel, a nagyvárosokkal, hiszen felettes, ellenőrző hatóságként léptek fel. A működési konfliktusok természetesen voltak, mivel az önkormányzati rendszer ekkor formálódott, a szereplők nem tudták, mi tekinthető normális, elfogadott magatartásnak, a törvények csak lassan jöttek ki, számos hiányt, kiskaput, értelmezési problémát tartalmaztak. Mindemellett az önkormányzatokat áthatotta az autonómia illúziója, illetve az abból való fokozatos kiábrándulás, hiszen a feladataik egyre csak nőttek, a központi támogatások mindezt nem követték, a lakossági nyomás fokozódott, közben a térségi együttműködések elmaradtak, lazult a kapcsolat a város és vidéke között, de az önkormányzati egységek (települések) között is.

1994-ben az új kormány megszünteti az kvázi regionális modellt, megerősíti a megyét, de nem a megyei önkormányzatot, hanem csak megyei szintre helyezi az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. Bevezetésre kerül a közvetlen megyei szintű választás intézménye, amivel a megyei önkormányzat átpolitizálása elindul. A megyei jogú városok a rendszerből kimaradnak, így a tartós ellenállás megmarad a megye és a nagyvárosok között. A megyei önkormányzat változatlanul intézmény fenntartó funkciókat lát el, bár valamelyest nőnek a működéséhez szükséges források, de ezek még mindig nem elégségesek a fejlesztéshez, a megyei szintű területfejlesztéshez, aminek intézményeit a legtöbb megyében felszámolják, megszüntetik.

2.1. A TERÜLETI POLITIKA INTÉZMÉNYESÜLÉSE, A MEGYÉK SZINTJÉN (1996–1998)

Az 1996. évi XXI. törvény teszi le az új magyar területi politika alapjait, s ezzel megkezdődik az átmenet második szakasza. A törvény meghatározza a területfejlesztés célját, miszerint az ország mindegyik térségének biztosítani kell a szociális piacgazdaság kiépítését, a fenntartható fejlődés feltételeit, az innovációk térbeli terjedését, a főváros és vidék közötti különbségek mérséklését, a térszerkezet harmonikus fejlődését, s a térségi identitás megtartását és erősítését. A törvény felállítja a területfejlesztés egységes intézményrendszerét. Országos, regionális, megyei és kistérségi szinten definiálja a feladatokat, kijelöli a területfejlesztés döntéshozó szerveit, s egyben megnevezi a döntésben résztvevő szereplőket (önkormányzatok, kistérségek, kormányzati képviselő, gazdasági szféra, munkavállalói képviselő). A törvény a területfejlesztés eszközeit (Területfejlesztési Alap, majd Célelőirányzat, később Vidék-fejlesztési Célelőirányzat), sőt annak forrásait is meghatározza, később külön jogszabályban intézkedik a területi egységek közötti elosztás elveiről. A megyei területfejlesztés tanácsoknak fejlesztési stratégiát és arra épülő programot kellett készíteniük, ami az állami források felhasználására

nálásának az alapját jelenti. A regionális szint létrehozását a törvény ebben az első változatában még a megyék szabad társulására bízta, s a régióknak csupán tervezésszatisztika szerepet szánt.

A törvény elfogadása után, 1996-ben kezdődött meg az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) kidolgozása és azt az Országgyűlés 1998 márciusában fogadta el. Az Országos Területfejlesztési Koncepció meghatározza a térszerkezet jövőbeli alakításának irányait, pontosítja a területi politika céljait és irányelveit, kijelöli a fejlesztés prioritásait, egyben meghatározza a beavatkozási térségeket, azok típusait, az eszköz és intézményrendszer működésére vonatkozó alapelveket definiálja. A koncepció az egyes ágazatok (környezetvédelem, humán infrastruktúra, agrárszféra, ipar, idegenforgalom, műszaki infrastruktúra) vonatkozásában is fejlesztési irányokat jelöl meg. S végül az Európai Unió csatlakozás terület politikai intézkedéseit foglalja össze.

A magyar területi politika a területfejlesztési törvénnyel, valamint az országos, illetve a regionális és megyei szintű területfejlesztési stratégiákkal egy egységes rendszer kiépítését kezdte meg, ami alapvetően az Európai Unió regionális politikájának elveire, gyakorlatára és intézményrendszerére épült. A törvény hatását, s ennek megfelelően a második szakaszt abban lehet értékelni, hogy

- felálltak országos, megyei és esetenként kistérségi szinten a területfejlesztés intézményrendszerei,
- az intézményrendszer működésbe lépett; egyrészt azok kialakították szervezeti rendszerüket, munkamódszereiket, másrészt megkezdődött megyei szinten a decentralizált források elosztása, a fejlesztési támogatási irányok és igények összevetése,
- a területfejlesztés szereplői között megkezdődött a kommunikáció,
- a megyei és kistérségi területfejlesztés koncepciók kidolgozása elindult, s ezzel
- kijelölték térségek (megyék) jövőképével, a fejlesztés irányjaival, a fejlesztési szereplőkkel szembeni lehetséges elvárásokat,
- a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek és intézmények száma gyorsan emelkedett, s részben elindult a társadalom érdeklődése és igénye a területi folyamatok iránt.

A regionális szintet a törvény első változata, csak ajánlotta, s azt a megyék szabad társulására bízta. Majd az Országos Területfejlesztési Koncepcióban (OTK) felvázolásra kerültek a kívánatos a tervezési-statisztikai régiók, alapegységnek a megyét és nem egy-egy nagycentrum lehetséges hatásterületét választva. A regionális intézményrendszer jóval lassabban és döcögve épült ki, a szereplők regionális identitása szinte nem is volt mérhető, nagytérségi együttműködések, kapcsolatok nehezen szerveződtek.^[6]

Az átmenet második szakaszában tehát törvényi szabályozásra került a területi politika, annak intézményrendszere. Ezeket a kereteket az Európai Unió regionális politikájának alapelvei és működési rendszere határozta meg. Ugyan még

[6] Szörényi – Kukorelli, 1998; Murányi – Szoboszlai, 2000

felülről, az intézményi rendszer meghatározása útján, de már a fontosabb területfejlesztési szereplők aktivizálásával elkezdődött a területi egységek, így döntően a megyék és a kistérségek fejlesztésorientált építkezése.

Az intézményesüléssel változatlanul nem volt képes a területi politika az ágazati fejlesztések összehangolására, így a területfejlesztés alárendelt szerepe továbbra is megmaradt. A lopakodó decentralizáció valósult meg a második szakaszban, hiszen bizonyos elvek alapján leosztásra kerülnek területfejlesztési források a megyékhez, de más ágazati forrásokban csak nagyon áttételesen jelenik meg a területi szemlélet. Jellemző a „decentralizációra”, hogy a felhasználást rendeletben szabályozzák, így a megyék csak a kijelölt, országosan meghatározott célra fordíthatták a forrásaikat, az eltérésekhez, azaz a sajátos területi célok támogatásához miniszteri engedélyre volt szükség.

2.2. A RÉGIÓK INTÉZMÉNYESÜLÉSE (1999–2003)

A területfejlesztési törvény megújítása 1999 októberében történt meg (1999. évi XCII. törvény), s ezzel a hazai regionális politikában elkezdődött a harmadik szakasz. A módosítás célja egyrészt a regionális szint erősítése (a korábbi regionális kezdeményezéseket, illetve az OTK-ban foglaltakat a törvény megerősítette, így hét tervezési-statisztikai régiót határolt el), másrészt a törvényességi ellenőrzés érvényesítése, s végül a megváltozott politikai értékrend alapján a területfejlesztés szereplői képviseletének átalakítása az intézményrendszerben. Az előremutató módosítás legtöbb vitát kiváltó pontjai éppen a partnerségről szóltak. A gazdasági kamarák, illetve a munkavállalók érdekképviseletet és a kistérségek megfelelő (teljes jogú) képviseletet kaptak a korábbi megyei és csak alakulmányos regionális területfejlesztési tanácsokban. Az elfogadott módosítás a gazdasági kamarák és a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek szerepét visszaszorította, hiszen azok csak tanácskozási jogot biztosított, illetve a kistérségi képviselők száma is csökkent, ami a területfejlesztés alsó, de legaktívabb szintjének szerepét mérsékelte. Viszont nőtt a kormányzati képviselet a minisztériumok, illetve egyes dekoncentrált szervek teljes jogú tagsága révén, de rendeződött a megyei jogú városok helyzete is. Ugyanakkor a miniszteriális képviselet gyakorlati elosztása pártpolitikai elvek szerint történt és nem jött létre a közvetlen kapcsolat a főhatóságokkal. A területi politika irányításának központja ekkor a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, ám pártpolitikai viták és zavarok következtében fokozatosan több centrum alakult ki, nem átlátható kompetenciával (Miniszterelnöki Hivatal, Gazdasági Minisztérium), miközben a regionális szinten is egymással párhuzamos intézményrendszerek szerveződnek (Regionális Területfejlesztés Tanács, Regionális Idegenforgalmi Tanács, Regionális Vidékfejlesztési Irodák (SAPARD Program gondozása, illetve vidékfejlesztés).

A regionális területfejlesztés tanácsok felállításával elkezdődött a regionális fejlesztési stratégiák kidolgozása. A regionális tanácsok fejlesztési ügynökségeiben már szakemberek foglalkoznak a fejlesztések programozásával és annak megvalósításával (ekkor létszámuk 5–22 fő között mozgott). A régiók fejleszté-

si elképzelései beépülhettek a formálódó Nemzeti Fejlesztési Tervbe (2003), így megkezdődött az ágazati és a regionális fejlesztési elképzelések egyeztetése. Formálódott a kistérségi szinten is a területi menedzsment szervezet, ám zavarokat okozott, hogy egymással párhuzamosan több főhatóság telepített erre a szintre képviselőket, amelyek egymással még nem kommunikáltak, sőt kapcsolatuk sem volt átlátható a régióval, illetve a megyével. Elvi lehetőség kínálkozott csupán a kistérségi szinten egy átfogó fejlesztési hálózat (menedzsment) létrejöttére, mivel nem volt világos, hogy a szervezeti és személyi kapcsolódási pontok a jövőben miként formálódnak. A kistérségekben is elkezdődött az egyik előcsatlakozási alap (SAPARD vidékfejlesztés) igénybevételéhez szükséges koncepciók és programok kidolgozása, ám a területfejlesztés szintjeiben (régió, megye, kistérség) a funkciók megosztása és az intézményi keretek egymásra épülése nem tisztázott. Lényegében mindegyik területi szinten tapasztalunk elmozdulásokat és kezdeményezéseket a regionális politika Európai Unió harmonizálására, ám az irányítási zavarok, a nem egyértelmű vezérlőközpont(ok) és vezénylés technikái ezen a fejlesztés, valamint az intézményépítési lendületét fékezik.

2.3. REGIONALIZÁCIÓS KÍSÉRLETEK, DECENTRALIZÁCIÓS PRÓBÁLKOZÁSOK (2004–2009)

A területi politika kormányzati struktúrában történő elhelyezése nem járt sikerrel a 2002-ben hatalomra kerülő Megyesi-kormányra. Hosszú hónapokig nem lehetett átlátni, hol van ennek a szakpolitikának a tényleges irányító központja, miközben az európai uniós csatlakozás előkészületei zajlottak. Az Unióban megégyezés született, hogy a csonka tervezési időszakra (2004–2006) az újonnan csatlakozó országok csak egyetlen regionális operatív programot dolgoznak ki és alkalmaznak. Az okok egyszerűek voltak, nem volt még tapasztalat a csatlakozó országokban a Strukturális Alapok kezelésében, a regionális intézményrendszer fejletlen volt, s a Bizottság nem lett volna képes további közel 50 új régió programjának kezelésére.

A döntés nem erősítette meg a magyar régiókat, a regionalizáció híveit megremítette, hiszen az Európai Unióban bíztak az önkormányzati régiók bevezetésének ösztönzésében. A régiók apparátusa intenzív tervezésbe kezdett 2000-tól, számos fejlesztési koncepciót, tervet dolgoztak ki, alaposan feltárták a régiók szerkezetét, a fejlesztések potenciális szereplőit rendszereztek, szakmai tapasztalatra tettek szert a tervezésben, a gyakran tervezési centrumok oly gyakran változó elképzelései szerint a tervek folyamatos és gyors átdolgozásában is.^[7]

A regionalizáció mindezek ellenére két nagy lehetőséget kapott ebben a szakaszban. Az első alapját a 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat indította el, amely a régiók kialakítását, pontosabban megerősítését célozta, döntően a regionális szinten ellátható ágazati szolgáltatások és államigazgatási feladatok meghatározásában, továbbá a közigazgatási hivatalok feladat és hatásköre koncepciójának kialakításában.

[7] Lados, 2007

A Belügyminisztérium keretében létrejön az IDEA Program (Szaktanácsadó Testület, elnöke Ágh Attila egyetemi tanár), amely több munkacsoportban feldolgozza a regionalizáció lehetséges formáit,^[8] a területi államigazgatás reformjának módozatait,^[9] a kistérségi közigazgatás rendszer fejlesztési irányait,^[10] valamint azok tervezési rendszerét,^[11] továbbá az önkormányzati gazdálkodás kívánatos megújításának irányait.^[12]

Sokan, sokféle módon bírálták az IDEA Programot, vitatva annak előkészítettségét, a szakmai beágyazottságát, az eredmények elfogadottságát. Mindezek ellenére le kell szögezni, hogy egyrészt alapos és mély áttekintés készült a hazai területi közigazgatás rendszeréről, másrészt a nemzetközi kitekintések és összevetések segítettek eligazodni a közszolgáltatás nélkülözhetetlen fejlesztési irányainak kijelölésében. Továbbá – és talán ez a legfontosabb – a regionalizáció irányában több jelentős lépés történt éppen a Program ösztönzésére. Az eredmények között kiemelendő, hogy nyolc jelentős államigazgatási dekoncentrált szervezet régiók szerinti átszervezése megtörtént 2007. január 1-jétől, azaz a megyei szervezeti rendszert a jelenlegi tervezési-statisztikai régiók szerinti területi működés váltotta fel (2. sz. táblázat, 4. ábra). Az államigazgatási szervek regionalizációja a viták középpontjába nem a regionális szintű működés, hanem a központok kijelölése miatt került. A régiók megyeszékhelyei versenybe szálltak az intézmények irányítótörzsének megszerzéséért, s minden – döntően politikai – kapcsolatukat bevetették, hogy minél több regionális szervezet központját a városukban telepítsék. A regionalizációt nem

Megnevezés	Nyugat-Dunántúl	Közép-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Közép-Mo.	Dél-Alföld	Észak-Alföld	Észak-Mo.
APEH Regionális Igazgatóság	Győr	Székesfehérvár	Pécs	Budapest	Szeged	Nyíregyháza	Miskolc
Magyar Államkincstár Regionális Igazgatóság	Győr	Veszprém	Pécs	Budapest	Kecskemét	Szolnok	Salgótarján
Állami Foglalkoztatási Szolgálat Regionális Munkaügyi Központ	Szombathely	Székesfehérvár	Pécs	Budapest	Békéscsaba	Nyíregyháza	Miskolc
KSH Regionális Igazgatóság	Győr	Veszprém	Pécs	Budapest	Szeged	Debrecen	Miskolc
Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Főfelügyelőség	Szombathely	Veszprém	Pécs	Budapest	Kecskemét	Debrecen	Miskolc
Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Regionális Igazgatóság	CBC	Tatabánya	Szekszárd	Budapest	Szeged	Debrecen	Salgótarján
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézet	Győr	Veszprém	Kaposvár	Budapest	Békéscsaba	Szolnok	Eger
Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóság	Győr	Tatabánya	Szekszárd	Budapest	Kecskemét	Nyíregyháza	Eger

2. táblázat: Regionalizált államigazgatási dekoncentrált szervek területi illetékessége és regionális központja (2007. január 1-jétől)
Forrás: Internet, saját gyűjtés

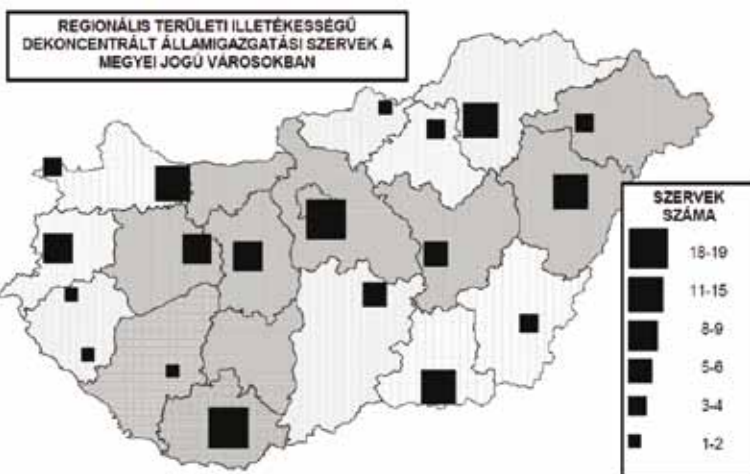
[8] Horváth M. T., 2004

[9] Balázs - Bérces, 2006

[10] Ágh - Németh, 2003

[11] Németh, 2006

[12] Vigvári, 2006



4. ábra: Regionális területi illetékességű dekoncentrált államigazgatási szervek a megyei jogú városokban
Forrás: Szigeti 2002.

segítette a verseny, sőt annak tényleges eredményeit, hatásait, így a regionális kohéziót alapvetően gyengítette, ám az idővel a hullámok elcsitultak.

A regionális önkormányzatok bevezetése viszont nem történt meg, az alkotmány és önkormányzati törvény, mint kétharmados alaptörvények módosításához az ellenzék nem járult hozzá, bár szakértői nem tagadták a reform szükségességét.

Nem feledkezhetünk meg az eredmények között a kistérségi igazgatási és közszolgáltatási funkciók átszervezésének ösztönzéséről, egy új típusú – erősen érdekeltég alapon szerveződő – intézményi együttműködési rendszerek kialakulásáról. Nem célunk ezen rendszert értékelni. Azt leszögezhetjük, hogy a regionalizáció előmozdítása mellett a kistérségi szint megerősítése (Kistérségi Fejlesztési Tanács, illetve intézményi együttműködés) nem épült be egyértelműen és szervesen a regionális fejlesztési struktúrájába, ahhoz a kapcsolatokat például a munkaszervezetek irányításában, vagy a tervezési rendszer összehangolásában nem sikerült megeremteni.

A második eredmény, hogy az 2004-ben módosított területfejlesztés törvényvel a régiók működési keretei pontosabbá váltak, s megindult a fejlesztések hangsúlyainak áthelyezése a regionális szintre. A megyék helyett a régiók kapják meg a már átkeresztelt Terület- és Régiófejlesztési Előirányzat (TRFC) kezelését, s egyre több térségi fejlesztési forrás regionális szintű kezelésében, elbírálásában és elosztásában kapnak fontos szerepet (3. sz. táblázat).

A régiók tehát 2004-től a területfejlesztés súlypontjai lettek, a megyei szint fokozatosan visszaépült, mindeközben megerősödik a kistérségi szint, amely mint jeleztük saját területfejlesztési tanáccsal rendelkezhet, s megtartva önálló munkaszervezetét, sőt azt még erősíti az európai uniós források segítő tanácsadó hálózat kiépülése is.

Megnevezés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Regionális Fejlesztési Tanácsok										
Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC)		1200	5519	6044	2400					
Térség és település-felzárkóztatási előirányzat (TTFC)					9400					
Terület és régiófejlesztési előirányzat (TRFC)						20000	22250	9675	12541	3900
Települési hulladék közszolg. fejl							1500	750		
Tel. önkorm. szilárd burkolatú utak (TEUT)							10000	10400	8000	8000
Címzett és céltámogatások							2500	2500	200	200
Vásárhelyi Terv								1760	2686	1000
Regionális innováció elősegítése							4000	4000	4000	5000
Helyi önkormányzatok fejlesztési tám. (TEKI, CÉDE)									10870	10870
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek tám. (LEKI)									5800	5800
Országosan kiemelt térségek					685,1	4700	3411		687,1	
Intézmény fenntartás						322	350	350	420	590
Régió összesen		1200	5519	6044	12485	25022	44011	29435	45205	35360
Megyei Területfejlesztés Tanácsok										
Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC)	7322	7073	6735	7579	2300					
Ter. kiegyenlítő szolg. előirny. (TEKI)	10000	10900	10573	10573	10573	10573				
Céljellegű decent. tám. előirny. (CÉDE)	6000	6540	6300	6300	6300	6300				
Helyi önkormányzatok fejlesztési tám. (TEKI+CÉDE)							16873	10870		
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek tám. (LEKI)							9000	9000		
Intézmény fenntartás						276	262	261,7		247
Megye összesen	23322	24513	23608	24452	19173	17149	26135	20132	0	247
Kistérségi fejlesztési tanácsok és munkaszervezet					600	721	2034	840	1000	1231

3. táblázat: A decentralizáció szintjei és mértéke (1999-2008, millió Ft, nominálértékben)
 Forrás: Saját számítás, költségvetési törvények alapján.

Az egyetlen regionális operatív program (ROP, 2004–2006) a maradék elven épült fel, számos olyan fejlesztési elemet tartalmazott, amit más szektorális programok nem tudtak, vagy akartak befogadni. A helyi fejlesztések ismerkedési terepének tekinthetők, de a programon keresztül számos önkormányzathoz, lokális szereplőhöz közelebb kerültek az európai uniós pályázatok, támogatási rendszerek.

Elkezdődik az új tervezési időszak előkészítése, ebben a hét regionális operatív program kidolgozása. A régiók nagy aktivitással megszerezték a korábbi évek fejlesztési elképzeléseit, határozott tervekkel rendelkeznek a 2007–2013. időszakra. Élénk polémia alakul ki részben a szektorális operatív programok és régiók között, szakmai viták a területi elv körül csúcsosodnak. Közben új központi ötletként – talán éppen a megújított Országos Területfejlesztési Konceptió ösztönzésére is, aminek elfogadása 2005-ben történt meg – elkezdődik az ország hat regionális centrumának (Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Székesfehérvár-Veszprém), mint fejlesztési-növekedési pólusnak a tervezése. A régiók és azok központjai ismét szembeállhatnak egymással. Hiszen az ötlet gazdái nem regionális operatív programokon belül, hanem azoktól függetlenül, egy központi, majd a szektorális programokban elkülönített forrásokból képelték el a regionális központok kiemelt fejlesztését.

A regionális operatív programok (ROP) elkészültek a régiók, azok rendelkezésre álló forrásainak felosztása megtörtént, a hétéves időszakban évente 185–202 milliárd Ft kerülhet átalagosan a régiókba, ami négy-ötszöröse az évente eddig biztosított decentralizált forrásoknak (4. táblázat). Az operatív programok elkészültek, bár azokban ismétlődő, azonos elemek találhatók, néha nehéz megtalálni az adott régióra jellemző fejlesztési irányokat, de vannak források, elkezdődhet egy körültekintőbb, alaposabb régióépítkezés.

3. HOGYAN TOVÁBB RÉGIÓK?

A magyar régiók jövőjét az Európai Unió regionális politikájának alakulása erősen befolyásolhatja. Ha az Unió fejlesztéspolitikájának jövőbeli súlypontja a régió lesz, akkor a tagországokban, és ezek közül az újonnan csatlakozóknál a regionális

A regionális operatív programok forrásmegosztása	Az OP-k aránya	min. forrás milliárd Ft	max. forrás milliárd Ft
Nyugat-Dunántúl fejlesztése OP	10,92 %	121	132
Közép-Dunántúl fejlesztése OP	11,96 %	134	145
Dél-Dunántúl fejlesztése OP	15,25 %	170	185
Dél-Alföld fejlesztése OP	17,63 %	196	213
Észak-Alföld fejlesztése OP	22,96 %	256	277
Észak-Magyarország fejlesztése OP	21,28 %	237	258
Összesen	100,0 %	1114	1210

4. táblázat: A regionális operatív programok forrás felosztása, 2007–2013.
Forrás: NFÜ

lis fejlesztés intézményrendszerei megerősödnek, s talán a regionális önkormányzatok kialakítását ösztönözhetik. Ha fejlesztéspolitika más hangsúlyokat kap, s az fokozatosan eltolódik a területi szintről más irányok felé, akkor a regionalizáció lendülete megtörhet, fékeződhet, sőt megállhat.

A jelenlegi folyamatok az Unióban nem a régióknak kedveznek. A 27 tagországra bővült, s további három-négy várakozó országgal bíró közösségben folyamatos átrendeződés figyelhető meg a korábbi regionális elveket hangsúlyozó politikával szemben. A szubszidiaritás, mint az együttműködés egyik meghatározó alapelve nem a régiókra, hanem a tagországokra vonatkozik. Már 27 tagországgal kell a fejlesztési célokat egyeztetni, ezek a mechanizmusok egyre bonyolultabbak, egyre több problémát vetnek fel. Egyre több bírálattal éri a régiókat. Az új tagországok esetében részben túl sok jött létre, és azok is túl gyengék. A regionalizáció a régi tagországokban nem járt sikerrel, hiszen minden próbálkozás elbukott (Portugália, 1989; Olaszország, 2006). Az újonnan csatlakozó országok közül csak Lengyelországban sikerült (1999) a korábbi 49 vajdaságból 16 régiót létrehozni, Csehországban (1997) 14 régiót alakítottak ki, Szlovákiában (2001) a regionalizációs törvényt át kellett alakítani és súlyos kormányválságot eredményezett a módosított elfogadása. S mint láttuk, nálunk Magyarországon (2006) sem sikerült a regionális önkormányzatok felállítása, csak az állami szervek bizonyos körének regionalizálása indult el.

Egyre többen vitatják az Unióban a regionalizációból következő előnyöket, kétségbe vonják, hogy a növekszik-e a decentralizációval az abszorpciós képesség, azaz a régiók képesek további forrásokat megmozgatni a fejlesztések érdekében, azokban a regionális hányadokat miként tudják növelni. Egyes szerzők viszont kiemelik, hogy azokban az országokban volt tartós és egyenletes a növekedés, amelyeknek föderatív berendezkedésük volt, vagy regionalizálásban eredményeket mutattak fel.^[13] A regionalizáció több esetben felveti a nemzeti kisebbségek ügyét, ez különösen érvényes Közép-Európára, s ebben kérdésben az Unió eddig nagyon tartózkodó magatartást tanúsított. S végül, az Unió számos nagy problémával került és kerül szembe, így az energiahelyzet, a környezeti problémák kezelése, a közös valuta stabilitása, a gazdaság versenyképessége, vagy számos gazdaságfejlesztő tényező (kutatás-fejlesztés, képzés) lemaradása a klasszikus világcentrumoktól (Egyesült Államok, Japán), illetve a rendkívül gyorsan felzárkózó új gazdasági központoktól (Kína, India, Oroszország, Brazília). Nem is beszélve napjainkban a globális pénzügyi-gazdasági válságról, aminek a hatásait az Uniónak és a tagországoknak sürgősen kezelni kell.

Az európai regionális politika 2014 utáni új képletei még csak most kerülnek felvázolásra. Ezekből a vázlatokból messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, de vannak jelzések, amik eligazítóak lehetnek a régiók, a regionalizáció jövőjére nézve. A Lipcsei Karta (2007) a területfejlesztési miniszterek tanácskozásának megállapításait foglalja össze, s ebben a területi fejlesztés jövőbeli legfontosabb irányának a várost és azok régióját tekintik. A város (csomópont) lehet a fejlesztés

[13] Horváth, 2001

gócpontja, az ide felfűződő kapcsolatokat kell alakítani, rendezni, új együttműködésekkel, egyben a méretgazdaságosság nyújtotta magasabb versenyképességgel. A Zöld Könyv (2008), amely a területi kohézió újabb összefüggéseit és dilemmáit sorolja, a regionális politika lehetséges új irányjai között nem hangsúlyozza a regionalizációt, s az általa nyújtott jövőbeli fejlődési, fejlesztési irányokat.

Magyarországon felálltak a régiók! Jól, rosszul, állandóan vitatva a határaikat, területi lehatárolásukat, de működnek. Hogy mennyire épültek be a köztudatba, mennyire elfogadottak, az már más kérdés. Nincs tömegmozgalom a régiók mellett, vagy a régiókért! A regionális identitás alacsony, nem vagy nehezen mérhető, a régiókban való gondolkodás a területfejlesztés szereplőinél nem meghatározó.^[14] A területi politikának nem sikerült a regionális különbségeket csökkenteni, egyes területi egységek szintjén növekedtek a fejlődésbeli eltérések (5. táblázat), s a régiók időbeli fejlődésének dinamikája sem közelített egymáshoz, ellenkezőleg távolodtak a régiók a jövedelem termelés alapján (6. táblázat).

Megnevezés	1995		2004	
Főváros		179		205
A leggazdagabb megye	Győr-Moson-Sopron	109	Győr-Moson-Sopron	122
A legszegényebb megye	Nógrád	60	Nógrád	54
A 3 leggazdagabb megye átlaga	1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	105	1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	109
A 3 legszegényebb megye átlaga	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár 3. Pest	68	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár 3. Pest	57
A 3 leggazdagabb és legszegényebb megye átlagának hányadosa		1,56		1,91
Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa		1,64		1,77
Főváros és a legszegényebb megye hányadosa		3,00		3,79

5. táblázat: A területi különbségek változása, 1995 és 2004. (Egy főre jutó GDP alapján, változatlan áron, az országos érték százalékában) Forrás: saját számítás

Régiók	Egy lakosra jutó GDP (ország 100 %)				A fejlettségi helyzet változása (% – ban)			
	1975	1994	1998	2002	1994-1975	1998-1975	2002-1975	2002-1994
Közép-Magyarország	114	146	148	161	32	34	47	15
Közép-Dunántúl	117	86	98	92	-31	-19	-25	6
Nyugat-Dunántúl	96	101	110	108	5	14	12	7
Dél-Dunántúl	88	84	77	72	-4	-11	-16	-12
Észak-Alföld	77	74	68	65	-3	-9	-12	-9
Dél-Alföld	91	83	76	68	-8	-15	-23	-15
Észak-Magyarország	102	70	68	64	-32	-34	-38	-6

6. táblázat: A régiók fejlettségének hosszú távú változása
Forrás: KSH évkönyvek alapján saját számítás, Rechnitzer 2007

[14] Bugovics, 2008

Viszont a területfejlesztés aktív szereplői, döntően az önkormányzatok, a kistérségek, néhány, a regionális pályázatokat erősen figyelő kis- és közép vállalkozás és természetesen a nonprofit szervezetek, a kamarák, érdekképviseletek, továbbá a közszolgáltatás intézményei figyelnek a regionális fejlesztési tanácsokra, döntően azok pályázataira.

A regionális fejlesztési tanács, mint intézmény, s egyben a régió valós megtestesítője folyamatosan működik, egyértelműen intézményesült! Nem hallottunk jelentős nézeteltéréseket, érdemleges politikai konfliktusokat a regionális fejlesztési tanácsokban. Egyszer-egyszer egy-egy vezető körül valami nem volt rendben, aztán leváltással, lemondással a botrány elcsitult. Inkább a megegyezés, a csendes belső alkuk jellemzik a tanácsokat, egy őszintébben formálódó politikai teret képviselnek, ahol meg lehet egyezni. Az okai egyrészt, hogy rendelkeznek pénzügyi eszközökkel és azok nagysága, mértéke, a közszolgáltató szektorhoz képes nem alacsony. A csökkenő nemzeti támogatásokat a regionális operatív programok (ROP) gyorsuló felhasználásai váltják fel, így aztán mindenki kaphat valamit, mindenki sorra kerülhet. Szükséges a helyi szintű fejlesztésekhez a régió, hiszen itt többletforrást lehet a szerezni! Kormánypárti kinevezettek (miniszteri megbízottak), a kormányzati képviselők és többségében az ellenzéki nagyvárosok polgármesterei, valamint az ügyesen lavírozó kistérségi polgármester képviselők sikerrel megegyeznek, képesek belső, csendes alkut kötni. A tanácsok elnökei, mint a területfejlesztésért felelős miniszter megbízottjai és kinevezettjei, ismert térségi politikusok, akik megedződtek az országos, vagy a helyi küzdőtereken, tapasztalatokat szereztek és megfelelő – kijáró – kapcsolatokkal rendelkeznek.^[15] Számukra egyre fontosabbá válik a régió, hiszen sikereket érhetnek el, újabb elismeréseket kaphatnak, alakíthatják saját politikai karrierjüket, vagy bölcsen rendezhetik a visszavonulásukat. A régiók kialakították érdekképviseletüket (Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa, TERET, 2001. január, Budapest, tagjai a regionális fejlesztési tanácsok elnökei és tanácskozási joggal vesznek részt a fejlesztési ügynökségek igazgatói), amely egyre aktívabb szerepet játszik az európai uniós források felhasználásának értékelésében, de más fejlesztéspolitikai célkitűzés véleményezésében.

Nem feledkezhetünk el a regionális fejlesztési tanácsokkal kapcsolatok gondokról, a megoldatlan kérdésekről. A delegálás elvén felálló intézmény hatáskörei csak részben pontosítottak, az országos szervekhez, a megyei, a kistérségi és a települési önkormányzatokhoz való viszonyuk nem kellően szabályozott, a funkciók megosztása nem egyértelmű. A fejlesztési ügynökségek és a tanácsok kapcsolata ugyan sokirányú, de felvethetnek hatásköri kérdéseket. Nem tisztázott a tanács tagjainak felelőssége az egyre jelentősebb pénzügyi döntésekben, a feladatokat – s ez vonatkozik a bizottságokra is – társadalmi munkában, lényegében önkéntes alapon végzik, így a munkajogi felelősségre nem vonhatók, nem kötelezhetők a feladatok elvégzésére, a határidő betartására.

A regionális fejlesztési ügynökségek apparátusa végzi a régiófejlesztés napi munkáját. A tanácsot kiszolgáló titkárságok létszáma folyamatosan növekszik,

[15] Természetesen mindegyik elnök a kormánypárthoz tartozott.

egyre több feladatot láttak el, ehhez csak részben kaptak forrásokat, a többit maguk szerezik meg, más régióépítésben, vagy fejlesztésben elkötelezett szervezetekkel együtt. Napjainkra közhasznú nonprofit gazdasági társaságként működő ügynökségek a tervezéstől a pályázati rendszer működtetésén át, a régió marketing-szervezésig egyre növekvő feladatskálát fogják át. A régiófejlesztés, s annak menedzsmentje ismereteket kíván meg (közösségi kommunikáció, közszolgálati tervezési ismeretek, nemzetközi kapcsolatok építése, közösségi marketing, európai elszámolási rendszerek, monitoring stb.), amit az ügynökségek fiatal szakemberei a hazai és nemzetközi tapasztalatokkal sajátítottak el. Egy új regionális fejlesztő generációt tömörítenének a fejlesztési ügynökségek, ezek a többségében fiatal menedzserek, akik még lelkesek, nyitottak az újdonságokra, nyelvet beszélnek, jól kommunikálnak a fejlesztés szereplőivel, európai ismeretekkel (pályázati rendszer, forrás felhasználás, megfelelés) rendelkeznek. Még nem épültek be karakteresen a lokális/országos politikai és gazdasági elitbe, de generációs kapcsolataik egyre erősebbek, növekvő befolyású regionális fejlesztési hálózatot működtetnek, így integrálódásuk elkerülhetetlen.

S végül marad az örök kérdés, lesznek-e és mikor önkormányzati régiók Magyarországon? Az Európai Unió 27 tagállama közül 14 országban nincsenek középszintű önkormányzatok, illetve a létrejött regionális szint mellett számos országban megmaradtak az alsóbb szintű területi igazgatási intézmények, s végül a térségi közszolgáltatásokat egyre gyakrabban a helyi önkormányzatok szövetségei, együttműködési rendszerei, közös vállalkozásai veszik át. Mindez nem jelenti azt, hogy nincs szükség karakteres középszintre hazánkban, ennek feladatai elsődlegesen a fejlesztések alakításában, azok összehangolásában és ösztönzésében nyilvánulhatnak meg. Az állami közszolgáltatás funkcióinak alapos és rendszerezett átgondolása lehet az egyik megoldása az önkormányzati középszint újragombolásának, pontosabban annak további regionalizálásának. A másik megoldást a politikai döntés jelentené, amelyhez nemzeti egységre, vagy legalább is megegyezésre lenne szükség. Ám, hogy ezen utóbbi elvek alapján végrehajtott regionalizáció mit eredményezhet az ország fejlődése szempontjából, azt egy regionális kutató már nem képes meghatározni.

IRODALOM

- Horváth M. Tamás (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Szerk.: Horváth M. Tamás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Balázs István – Bércesi Ferenc (2006): *A területi államigazgatás reformja*, Szerk.: Balázs István – Bércesi Ferenc, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Bugovics Zoltán (2008): *Társadalom, identitás és területfejlesztés. A területi identitás és a regionális kapcsolata*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Vigvári András (2006): *Decentralizáció, transzparencia, elszámolhatóság*, Szerk.: Vigvári András, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Enyedi György (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*, Ember. Település. Régió. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Hajdú Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatás földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Horváth Gyula (2001): *Regionális támogatások az Európai Unióban*, Oriris Kiadó, Budapest
- Isard, Walter (1956): *Location and Space Economy*, MIT Press, Cambridge
- Ágh Attila – Németh Jenő (2003): *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*, Szerk.: Ágh Attila, Németh Jenő, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Németh Jenő (2006): *Kistérségi tervezési módszertan*. Szerk. Németh Jenő, Országos Terület-fejlesztési Hivatal, Belügyminisztérium, Budapest
- Lados Mihály (2007): A régió fejlesztési rendszere. In: *Nyugat-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói*, Szerk.: Rechnitzer János, MTA RKK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest 401–440.
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (2005): *Regionális gazdaságtan*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest
- Murányi István – Szoboszlai Zsolt (2000): Identitás jellemzők a Dél-alföldi Régióban, *Tér és Társadalom*, XIV. évf. 27–50.
- Rechnitzer János (2007): *Nyugat-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói*, Szerk.: Rechnitzer János, MTA RKK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest
- Szigeti Ernő (2002): *Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Rechnitzer János (1998): *A privatizáció regionális összefüggései*, Kulturtrade Kiadó, Budapest
- Szörényiné Kukorelli Irén (1998): A Nyugat-Dunántúli Régió – régió? *Tér és Társadalom*, XII. évf. 3. sz. 51–75.

