

Szabó P. (2013) Régió- és/vagy térségfejlesztés Magyarországon.

In: Buday-Sántha A. (szerk.) Régiók fejlesztése (Konferenciakötet III.)

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Pécs. 164-176.

RÉGIÓ- ÉS/VAGY TÉRSÉGFEJLESZTÉS MAGYARORSZÁGON

Szabó Pál¹

Absztrakt

„A régióknak van problémájuk, vagy a társadalmi problémáknak van régiójuk?” veti fel Lengyel Imre regionalista egy írásában. Ez az alapkérdés a területfejlesztési szintek, egységek kapcsán immár több évtizede jelen van a hazai szakpolitikában: különböző területfejlesztési formációk jöttek létre, egyrészt alulról szerveződve, másrészt létre hozták őket felülről; s ezek vagy megmaradtak, vagy átalakultak, vagy megszűntek, sőt többször az alulról szerveződést felülírta a felülről kialakítás. Ez mind nagytérségi, mind kistérségi szinten megfigyelhető. Ám míg alulról inkább valamiféle problémára szerveződnek önkéntesen térségek, addig a felső kialakítás ezt nem mindig tudja követni, aminek oka a társadalmi-gazdasági földrajzi tér sokszínűsége és változékonysága, valamint a tökéletes térlefedés igénye. Ebben a tanulmányban régi és újabb hazai térségfejlesztési formációk kerülnek számbavételre, elemzésre, különböző szempontok szerint, kitérve keletkezésükre, szerepükre, létezésük illetve megszűnésük okaira, hangsúlyozva főként e formációk esetleges régióformáló tényezőit.

Kulcsszavak

Régió, régiófejlesztés, térségfejlesztés, területi beosztás.

Bevezetés

„A régióknak van problémájuk, vagy a társadalmi problémáknak van régiójuk?” veti fel Lengyel Imre regionalista egyik írásában (2003, 75.o.). Ez az alapkérdés a területfejlesztési szintek, egységek kapcsán több évtizede jelen van a hazai szakpolitikában: mind nagytérségi, mind kistérségi szinten különböző formájú területfejlesztési szintek, egységek jöttek létre, egyrészt rendeleti engedélyezés alapján alulról szerveződve, másrészt rendeleti előírás alapján hozták létre őket felülről; s ezek utána vagy megmaradtak, vagy átalakultak, vagy megszűntek, vagy akár az alulról szerveződést később felülírta a felülről kialakítás. Ám míg alulról inkább valamiféle területi társadalmi, gazdasági problémára, problémákra szerveződnek önkéntesen térségek (területi átfedésekkel, hézagokkal), addig a felső kialakítás ezt nem mindig tudja

¹ Szabó Pál PhD egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Földrajz- és Földtudományi Intézet Regionális Tudományi Tanszék, Budapest

követni, aminek oka a társadalmi-gazdasági földrajzi tér sokszínűsége és változékonysága, valamint a tökéletes térlefedés igénye (üres területek és átfedések nélküli felosztás). Ebben a tanulmányban e problémakört járom körül elméleti és a hazai gyakorlat szempontjából.

Elméleti háttér

Mindenekelőtt a területi szintet, vagy más néven a léptéket kell meghatározni. Általános térelméleti értelemben a regionális szintről van szó ebben az alfejezetben, olyan szintről amely már nem lokális, de még nem országos. Ugyanakkor a hazai területfejlesztésben a régiók egy konkrétan létező szintet jelentenek, így később a használt szakmai nomenklatúrán változtatnom kell; ez már rávilágít egy ellentmondásra a tudományos és a szakpolitikai fogalomtár között.

A vizsgálandó kérdéskör boncolgatását onnan kell kezdeni, hogy mit is tekint a tudományos szakma régiónak. Sokan (és sokféleképpen) határozták meg a régió fogalmát, erről részletesen ld. Szabó 2005 ill. Szabó 2011. Ebből egy-két kapcsolódó gondolatot emelek csak ki, és továbbfűzöm őket a téma szempontjából.

A különböző régió-meghatározások esetében a közös nevező, hogy a régió társadalmi jellemzők alapján összetartozó földrajzi térrészt jelent. Ez azonban elég tág meghatározás, számos tértípus belefér, viszont nincs több, széles konszenzussal elfogadott elem a szakmai meghatározásokban. Azaz bármilyen további tartalmi bővítés esetében egy-egy „régió-felfogás részhalmazba” sorolódik a meghatározás. Az én álláspontom e kérdésben ott tart, hogy nem adható magára a régióra – az előbbin túl – egyetlen általános, kizárólagos definíció, azaz a fogalom igazából egy tág gyűjtőfogalom, s a különböző kontextusokban más és más, finomabb értelmet nyer, azaz célszerű használatakor legalább egy jelzővel ellátva használni.

Kérdés, hogy milyen régiótípusok vannak? Osztom azt a véleményt, hogy az alábbi típusok léteznek: a *homogén* régió és a *funkcionális* (csomóponti) régió a társadalmi és gazdasági folyamatok oldaláról nézve, valamint a *közigazgatási* régió és a *területpolitikai* régió a társadalom szerveződési, szervezési oldalán. Míg az előbbi pár két eleme általában elválik, addig az utóbbi esetében gyakori az átfedés. Ráadásul az első két típus alapja lenne a második két típusnak – ezt fogom a későbbiekben körül járni.

A leglényegesebb eleme a régiónak az összetartozás jelensége, azonban a fő gond, hogy nem lehet általános tartalmat találni hozzá (igazából emiatt nem adható pontos definíció a régió fogalmára), mivel például már a kiindulási alap kétirányú: vagy a hasonlóság, vagy a különbözőség köti össze (vagy a közös, vagy a kiegészítő jellemzők kötik össze) belülről a régiót. Ez alapján létezik a homogén és a funkcionális régió. Az első esetében az elemek valamilyen szempontok alapján kiemelt jellemzői, vonásai közösek, és az ebből eredő

hasonlóság miatt jöhet létre az összetartozás s így egy ún. homogén régió. A második esetben a különbözőségeikből eredő egymásra utaltság, egymást kiegészítő mivoltuk, és az ezek miatt kialakuló kapcsolatok miatt jöhet létre az összetartozás, s így egy ún. funkcionális régió. Az első esetben a másság megjelenése húzza meg a régióhatárt, a második esetben pedig a máshova tartozás (kapcsolati csoport). Mindkettő esetében a szomszédos, hasonló jegyeken alapuló/hasonlóan szerveződő térrésztől való elkülönülés is fontos jegy (Szabó 2005).

A közigazgatási és területpolitikai régiók esetében a nagy különbség az előzőekhez képest, hogy konkrét formát öltenek, pontosan kijelölt határokkal. Ugyanakkor e határok kijelölésekor, jobb esetben, igyekeznek figyelembe venni azokat a társadalmi, gazdasági folyamatokat, amelyek a földrajzi térben zajlanak és meghatározók az adott céllal létrehozandó területi beosztás, egységek szempontjából. A közigazgatási szintek rendszere (államigazgatás és önkormányzatok) egy külön történet, ebből csak a vonatkozó részeket emelem ki, ahol szükséges.

Szűkítve a témakört, maradnak a területfejlesztési régiók. Itt azonban egy éles elválás jelenik meg: vannak olyan területfejlesztési egységek, amelyek régió-jellemzőkkel bírnak, és vannak olyanok, amelyek nem, azaz vannak olyanok, ahol nincs meg egy belső összetartó erő, társadalmi összetartozás, összehúzás. Utóbbiak csak területfejlesztési egységek, vagy térségek más néven. Itt az elméleti alapot jelentheti Nemes Nagy felfogása (Nemes Nagy J.-Szabó P. 2000). Nemes Nagy a térség, területi egység és a régió fogalma között különbséget tesz olyan módon, hogy kifejti milyen feltételek teljesülése kell ahhoz, hogy egy térséget régiónak hívhassunk: a régió lehatárolt, a környezetétől elkülönülő területi egység a nemzeti és a települési szint között, amelyet a társadalmi folyamatok széles körét átfogó, soktényezős társadalmi-gazdasági összekapcsoltság (kohézió), lakosainak érzékelhető regionális összetartozása (identitástudata) valamint érdemi irányítási hatáskörű és önállóságú regionális intézmények rendszere fog tartós egységbe. Ez a közelítés értelmezhető számunkra is olyan módon, hogy a térség egy tágabb kategória, amelyen belül a régió egy szűkebb, bizonyos feltételeknek meg kell felelnie az adott területi szintnek. Ezt lefordítva a területfejlesztési oldalra: vannak a területfejlesztési térségek és ezen belül, bizonyos kritériumoknak megfelelően esetében a területfejlesztési régiók.

A területfejlesztési térségekről, régiókról elmondható, hogy a tudományos leírásokban már hazai körben többféle módon és elnevezéssel jelennek meg (és nem mindig eldönthető, hogy ezek különböző típusok vagy csak szinonimák): a természet- és gazdaságföldrajzi jegyek alapján lehatárolt elemzési, leírási, netán tervezési régió (Illés 1996); fejlesztéspolitikai célú, programozási régió (Illés 2003); intézményesült régiók egyik típusa: területtervezési és regionális politikai célrégió (ennek nevei normatív, program, tervezési régió) (Benedek 2000); tervezési-statisztikai, fejlesztési [vagy program] régió (Nagy 2001);

programrégió, tervezési körzet (valamilyen fejlesztési program által érintett terület) illetve fejlesztési-tervezési régió (Faragó 1994); tervezési, statisztikai, program és fejlesztési régió (Szilágyi 1999). E kategóriánál a tervezési, fejlesztési céltól függően jön létre a többféle típus (mindegyiknek meghatározott szerepe van a területi tervezésben és végrehajtásban), de gyakorta csak a fejlesztés fázisától függően kap más elnevezést, mivel a helyzetfeltárástól (statisztikai régió) a koncepcióalkotás és programkészítésen át (tervezési, fejlesztési régió) a projektek megvalósításáig (program régió) általában végig egy területi formában van jelen. Benne van a körben az ún. statisztikai régió is, mely mindössze csak területi keretet ad a térbeli folyamatok elemzéséhez (Szabó 2005).

Meg kell említeni, hogy több olyan munkával találkozhatunk, amely a közigazgatási és területfejlesztési régiót egyként kezeli, így háromféle régiótípus van például Illés (2003) és Lengyel–Rechnitzer (2005) munkájában is. (Erről részletesen ld. Szabó 2005.) Ezen túl Rechnitzer-Smahó (2011) azt is kifejti, hogy a három típus, a tervezési (avagy programozási), csomóponti, homogén régiók esetében az első az intézményi tér elemei, "kívülről-felülről" befolyásolt, az utóbbi a gazdasági tér alapegységei, "belülről-alulról" szerveződnek, míg a homogén régió a két felfogás között helyezkedik el.

Kérdés, hogy miért vehető e két típus külön, avagy miért kellene a két kategóriának (közigazgatási, tervezési-fejlesztési) egyeznie. Véleményem szerint a két típus egységei egy adott térben egybeeshetnek, de el is térhetnek egymástól: európai példák vannak rá, hogy a közigazgatási beosztás tökéletes térlefedést adó egységei és a területfejlesztés egységei nem mindig fedik egymást (sőt ez utóbbiaknál létrejöhetnek akár átfedések, üres terek is).

Fókuszálva a konkrét kérdésre, arra, hogy miként függenek össze a tértípusok a területfejlesztésben, megállapítható, hogy a területfejlesztési egységek esetében a homogén és a funkcionális régiótípus is megjelenik, mivel a területfejlesztési rendszer két alapformája a következő: vannak az alulról jövő kezdeményezések, amikor az egyes települések, térségek a *homogén jellegből* adódó közös feladataik, problémáik megoldására szövetkeznek, és vannak a felülről kezdeményezett területfejlesztési célú térségfelosztások, amely során, jobb esetben, a *funkcionális összetartozás* alapján lehatárolható egységekre bontják a földrajzi teret, s intézménnyel látják el. E kettősség gyakorlati vonatkozását Lengyel (2003 75.o.) frappánsan úgy fogalmazta meg, hogy „a régióknak van problémájuk, vagy a társadalmi problémáknak van régiójuk”? (S vannak másfajta területfejlesztési céllal kijelölt térségek, amelyek kijelölése egyedi okok miatt történik (pl. iparfejlesztési térségek, vámszabad területek), ám ezek alapja is valamiféle felosztás és meghatározott szempont(ok) szerinti csoportosítás illetve kijelölés.) Azaz a szerveződők inkább homogén régiók, míg a szervezettek funkcionálisak, így távolról nézve. De vajon mi jellemzi a gyakorlatot? (Magyarországra ld. később.) (Az is fontos ebben a kérdésben még, hogy a közigazgatási régiók inkább funkcionális (csomóponti) régiók, s

van egy központjuk, ám ez a területfejlesztésben elvileg nem mindig szükséges (persze egy központ ilyenkor is kijelölődhet(dik).)

A kérdéshez kapcsolódik, hogy a térszerkezési határok meghúzásakor van igény a térbeli szerveződés követésére, de ez több tényező miatt nehezen vagy egyáltalán nem megy, így bár van törekvés a tényleges térbeli kohézió és a hatalomgyakorlás szervezeti keretei között összhang megteremtésére, ám a határok többnyire mesterségesek, és vitatható határok mindig maradnak. Sőt, a területi döntéshozás egységeinek kialakítása számtalan tényezője (történeti tradíciók, táji, településföldrajzi adottságok stb.) között a legnyersebb politikai érdekek is jelen vannak (Pálné 2001), így a területbeosztás, a határok nem feltétlenül igazodnak tájegységekhez, gazdasági, ellátási vonzaskörzetekhez. A határok „nem szükségszerűen a reálfolyamatok leképezései, hanem sokkal inkább az adott kontextusban lefolytatott társadalmi diskurzusok eredményei.” (Faragó 2003 40.o.) Eszerint egy területfejlesztési régió sem természetes képződmény, hanem társadalmi konstrukció egy meghatározott politikai térben. A határok megvonása nem a tudomány belügye, a közigazgatási, területfejlesztési régiók száma és határa kompromisszumok sorozatán keresztül formálódik (Pálné 2001), és „míg a homogén és funkcionális régiók módszertani képződmények, ezektől eltérően az intézményesült régióegységek elsősorban politikaiak és gazdaságiak” (Benedek 2001 159.o.). Ráadásul attól még, hogy a szakpolitikák sikeresnek tekintik a területfejlesztési szempontból kialakított régiókat, még nem biztos, hogy ezek intézményesítéséhez a megfelelő társadalmi támogatást is meg tudják szerezni (Szegvári 2001), mert ha a területfejlesztési, regionális beosztás nélkülözi a (helyi meghatározó) szubjektív társadalmi térészlelési elemeket, tapasztalatokat, akkor a mesterségesen létrehozott terek (államigazgatási, területfejlesztési stb.) nem lesznek a helyi társadalom számára elfogadhatók, nem azonosul vele és nem támogatja őket (Csatári 2001). Azonban arról sem szabad megfeledkezni, hogy a központi funkciót gyakorló intézmények fontos térkapcsolat-szervezők, létük és működésük révén generált terükhöz igazodhatnak idővel egyes társadalmi-gazdasági terek, például a fejlesztési támogatások osztása révén a különböző társadalmi, gazdasági szereplők működésüket és együttműködésüket a kialakított régiók határaihoz igazítják.

A továbbiakban az itt leírt gondolatokat magyarországi példákon keresztül nézzük meg.

Hazai területfejlesztési térségek és régiók jellemzői

Elsőként kiemelhetem, hogy a területpolitika nem tud mit kezdeni a fogalmak, köztük a területi egységek, szintek sokféle értelmezésével, hanem kell azok egyértelmű definiálása a használatukhoz, és ezeket ráadásul a köz számára is világosan és egyértelműen kell artikulálniuk. E téren lehetőséget a pontos meghatározásra a hivatali forma (törvény, határozat) ad. Hogy ezek

konszenzuson alapulnak? Nem mindig, inkább jellemző, hogy kötődnek a megszületésük politikai és szakpolitikai céljához és kontextusához. Ez azért lényeges, mert alábbi példa is mutatja, hogy a területi tudomány és a területpolitika nincs mindig szinkronban ezen a téren.

Kiindulásként a hazai területfejlesztési és területrendezési törvényt vehetjük alapul, amely definiál térségtípusokat (2013. áprilisi állapot). Elsőként: „*térség*: különböző területi egységek (a régió, a megye, ezek területének egy része és a kiemelt térség) összefoglaló elnevezése”. Azaz gyűjtőkategória. Ezen túl az egyes szintek külön nevesítésre kerülnek.

Az első területfejlesztési szint a hazai *régiók*, azaz a regionális területfejlesztési szint. A régió fogalma a rendszerváltozás után sokáig nem volt hivatalosan definiálva, csak az 1996. évi XXI. tv. adott rá meghatározást, ám rögtön két típusára: *tervezési-statisztikai (nagy) régió*: több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység; valamint *fejlesztési régió*: egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység. Később, 2004-ben a törvény módosításakor a két meghatározásból egy lett – *régió*: tervezési-statisztikai és fejlesztési célokat szolgáló egy vagy több megyére (a fővárosra) kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával lehatárolt társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egység (Szabó 2011). Eltűnt „azok meghatározott területére”. Ez fontos, mivel ezzel szüntették meg a régióalakítás szabadságát, s csak szerényen hoztak be mellé valamit (ld. később).

A magyar régiók létrejöttéről, alakulásáról gazdag a szakirodalom; a folyamat itt számunkra lényeges lépései az alábbiak voltak. A 1996. évi területfejlesztési törvény által definiált tervezési-statisztikai régió fogalma a KSH által 1994-ben kialakított, az EU felé adatszolgáltatási céllal alkotott tervezési-statisztikai régiót (hét darab) jelentették. A törvényben megnevezett fejlesztési régiók pedig úgy jöhettek létre, hogy a megyehatárokon túlterjedő egyes területfejlesztési feladatok ellátására a törvény által létrehozott megyei területfejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot hozhattak létre. A fejlesztési régiók tehát önkéntes alapon szerveződtek. Ám ez idővel nem felelt meg bizonyos elvárásoknak, így nem maradhatott meg sokáig (Zala két régióhoz is tartozott, hat északkeleti megye pedig egy régióba tömörült, illetve idővel Szabolcs-Szatmár-Bereg önálló régió akart lenni). A tervezési-statisztikai régiók hivatalos formája az első Országos Területfejlesztési koncepcióban jelent meg 1998-ban (amelyet Országgyűlési Határozatban fogadtak el, azaz hivatalos szintre emelkedett); ez a napjainkban is létező hét régiót említi a megyékkel. A területfejlesztési törvény 1999. évi módosításával a regionális fejlesztési tanácsok megalakítása az előbb említett tervezési-statisztikai régiók területén kötelezővé vált, s e régiókat törvényi szinten is hivatalossá tették. A tervezési-

statisztikai és a fejlesztési régiók „egyesítésének” elképzelése is megjelent az Országos Területfejlesztési Konceptióban, ám végül a 2004-es területfejlesztési törvény módosítása mondta ki a *két típus egyesítését*. Létrejött a hét felülről kialakított régió. (Ezek a régiók területfejlesztési tartalmúak, mert bár voltak törekvések közigazgatási tartalommal való feltöltésükre, ezek sikertelenül jártak.) A törvény legutóbbi módosítása a régió területfejlesztési fogalmát ezek után még egyértelműbbé tette: „*régió*: a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 2003. május 26-i 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet által meghatározott, a tervezési-statisztikai és fejlesztési célokat szolgáló egy vagy több megyére (a fővárosra) kiterjedő, az érintett megyék (főváros) közigazgatási határával lehatárolt társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egység”.

Ugyanakkor tény, hogy alapjuk kérdéses: nem igazán homogén régiók (igaz itt-ott van táji alap, de társadalmi, gazdasági szempontból nem annyira jellemzők a közös, ráadásul összetartó jegyek) és nem igazán funkcionális régiók (a nem hivatalos régióközpontok /Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Székesfehérvár/ nem „fővárosai”, centrumai a régióknak, inkább jellemző a megyeszékhelyek ilyen funkciója saját megyéikben). A régiók fennmaradása ráadásul kérdésessé vált: a területfejlesztési törvény 2011. évi decemberi változása megszüntette a Regionális Fejlesztési Tanácsokat, s munkaszervezeteiket (regionális fejlesztési ügynökségek) a kormányzathoz (miniszter) rendelte. A Tanácsok helyett ún. Regionális Területfejlesztési Konzultációs fórum jött létre, önálló munkaszervezet nélkül. Emellett a megyék ún. Térségi Fejlesztési Tanácsot is alakíthatnak, mint korábban.

Kapcsolódva fő kérdésünkhöz: már többször írtam, hogy a régióknak van problémájuk, vagy a társadalmi problémáknak van régiójuk? A hét régióknak vannak problémái, ahogy olvashatjuk a területfejlesztési dokumentumaikban. És fordítva? Már az 1996. évi törvény kimondott két ilyen „problémát”: budapesti agglomeráció és Balaton. Akkor a törvény a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács (BAFT) és a Balaton Fejlesztési Tanács (BFT) létrehozatalát rendelte el. Viszont valójában mindkettőt felülről szervezték; kérdés persze, hogy volt-e és mekkora alsó nyomás. A törvény módosítása 1999-ben kimondta, hogy létrehozható ún. Térségi Fejlesztési Tanács is (az akkori megfogalmazásban: a régió határok, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak). Egy időre aztán megszűnt a BAFT (1999-2004), majd újjáéledt, ám még később, a területfejlesztési törvény újabb módosításával az utóbbi szervezetet megszüntették. A Regionális Fejlesztési Tanácsok megszüntetése ezekre is kihatott, így jelenleg Térségi Fejlesztési Tanács: „A régió határok, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatai

ellátására a megyei közgyűlések a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre.”

Ezek a térségek a törvény aktuális megfogalmazásában: „kiemelt térség: egy vagy több megyére (a fővárosra) vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek fűződnek”. Ebből hivatalosan jelenleg egy van a törvényben, egy régi történet, a Balaton. A Balaton térsége (ahol a problémának van régiója, mondhatjuk, és inkább homogén, mint sem központtal bíró funkcionális régió) a területfejlesztés visszas félmegoldása maradt. Miközben az összes országos fejlesztési anyag, sőt rendeletek emelik ki a térség egyediségét és fontosságát, és megtörtént a hivatalos területi lehatárolás (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet), valamint fejlesztési szervezetet is állítottak fel (BFT), ugyanakkor sem megfelelő szervezeti kapacitást, sem megfelelő anyagi háttérrel nem kapott a térségi területfejlesztés. A 2007-2013-as ciklusban az érdemi területfejlesztés a régiók szintjén, a Regionális Operatív Programok keretében zajlott, s mivel a Balaton régió három megye, három régió része, így három ROP hatálya alá tartozott. Bár voltak egyeztetések, ám ezek hatékonysága kérdőjeles, valamint az is árulkodó tény, hogy a ROP-ok keretében a régió határokon átnyúló fejlesztések nem valósulhattak meg. Szintén a felülről feldaraboltságának problémájára világít rá, hogy a megyék és régiók határán lévő térség az egyes egységek fejlesztési életében nem olyan szerepet tölt be, mint ha innen indulunk ki, így a Balaton térségének egyes problémái (mederkotrás stb.) teljesen periférikusak lesznek az adott régió, illetve most már csak megye életében.

A törvényi lehetőséggel élve, az országban más formájú, alulról szerveződő fejlesztési szervezetek is létrejöttek nagyobb térségekre. Elsőként két, szintén állóvízhez, mint egy homogén régió alapját jelentő jelenséghez kötődő szervezet jött létre: Tisza-tó Térségi Fejlesztési Tanács és Velencei-tó–Vértes Térségi Fejlesztési Tanács (jelenleg utóbbi: Velencei-tó Térség–Váli-völgy–Vértes Térségi Fejlesztési Tanács). A Tisza-tó hasonlóan a Balatonhoz megyehatáron fekszik, így a térségi területfejlesztési összefogás érthető, főként, hogy bár mind a Balaton, mind a Tisza-tó kijelölt idegenforgalmi térség, ám ezek fejlesztési formája szerény lett ilyen téren. (Mindkettő 2012 után, a törvényi módosítás után újjáalakult, mivel megszűntek a regionális fejlesztési tanácsok, amelyek kötelező tagként voltak előírva). A Velencei-tó térsége ezzel szemben kevésbé tagolt (de ez is idegenforgalmi szempontból fontos körzet).

Idővel újabb térségi fejlesztési tanácsok születtek, vagy vízhez és turisztikához, vagy hiányzó főúthoz kötődve. Ilyen az M9 Térségi Fejlesztési Tanács (a Nyugat-dunántúli, a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács és az érintett megyék területfejlesztési tanácsai által), amely célként megfogalmazta, hogy elősegítsék e gyorsforgalmi út mielőbbi megépülését. A probléma itt adott: nincs megfelelő összeköttetés e térségnek, s a közlekedési problémát megoldandó szerveződött egy „fejlesztési régió”. Hasonlóan létrejött a „8-as

főút” Térségi Fejlesztési Tanács is (jelenleg Veszprém, Fejér és Vas megye részvételével).

A vízhez, turizmushoz kötődve pedig egyrészt a Dunakanyar létezik: a regionális és megyehatáron átnyúló Dunakanyar és térsége országos jelentőségű, kiemelt üdülőkörzet területfejlesztési feladatainak ellátására létrehozták a Dunakanyar Térségi Fejlesztési Tanácsot (a Közép-dunántúli, a Közép-magyarországi és az Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács, a Komárom-Esztergom, a Pest és a Nógrád Megyei Területfejlesztési Tanács) (a törvényi módosítás után itt is változott a szervezeti összetétel). Hasonlóan a vízhez kötődve jött létre még a Szigetköz–Felső-Duna Mente Térségfejlesztési Tanács. Ezeknél nem valaminek a hiánya, hanem valaminek a léte generált egy homogén, majd ebből eredően egy fejlesztési régiót, elsősorban turisztikai alapon közelítve (?).

S akkor itt visszautalhatunk a térség és régió közötti viszonyra (ld. Nemes Nagy), valamint magára a törvény fogalmára („térség”, „kiemelt térség”), s igazából azt állapíthatjuk meg, hogy a térségi fejlesztési tanácsok inkább valós ügyekre, problémákra szerveződtek (főként ahol létező dologra), a hét régió esetében pedig a regionális fejlesztési tanácsok meg inkább csak térségekre (amelyek nem igazán régiók a szempontrendszerünk alapján), azaz az elméleti leírás és a gyakorlati elnevezés itt pont felcserélődött, mi a térség és mi a régió.

A törvény szerint a következő területfejlesztési szint a *megyei szint*. Ez a területi szint témánk szempontjából nem releváns, mivel tradicionálisan közigazgatási és egyben területfejlesztési szint, így csak annyit emelnék ki, hogy a területfejlesztésben betöltött súlya nemrég jelentősen megnőtt, míg a régióké és kistérségeké visszaszorult, ezzel azonban a területfejlesztésnek a közigazgatási térhez való merevebb igazodása prognosztizálható, s nem várható, hogy a jövőben a problémákra szerveződő területfejlesztési egységek szerepe, súlya nőne.

Területfejlesztés-szervezési szempontból a következő tanulságos szint a „*kistérségek*” szintje. Itt a jelen helyzetből kiindulva, a törvény az alábbiakat mondja: „területfejlesztési-statisztikai kistérség: földrajzilag összefüggő területfejlesztési-statisztikai területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak”; „kistérségi lehatárolás: a települések területfejlesztési-statisztikai kistérségbe sorolása”; „szabad vállalkozási zóna: a Kormány által kijelölt, térségi gazdaságfejlesztő szervezet által koordinált, közigazgatási határokkal vagy helyrajzi számokkal lehatárolt, különböző feltételeket teljesítő, a fejlesztés szempontjából együtt kezelt térség, illetve kedvezményezett térségben a Kormány által egyedileg meghatározott, nemzetgazdasági érdekből kiemelt gazdasági ágazat, amely a térség fejlődése érdekében sajátos kedvezményeket biztosít”.

Ebben az esetben is az 1990-es évektől indíthatjuk a szálat. Farkas (2003) a kezdeti időszakot így foglalja össze: A rendszerváltozáskor, a járások és

városkörnyéki igazgatások megszűnése után a közigazgatás ösztönözte a településeket kistérségi szervezetek létrehozására. Úgy gondolták, hogy a településszövetségek, a kistérségi társulások elősegíthetnék a települések gazdaságos és hatékony működtetését. A gazdaság liberalizálása megteremtette feltételeit annak is, hogy a területfejlesztés szempontjából lényeges, önszerveződő kistérségi együttműködések jöhessenek létre. Az együttműködések száma fokozatosan növekedett, a szerveződések fontos motiváló tényezője a forrásszerzés lehetősége volt. Többféle kistérség-típus, települések közötti együttműködési forma jött létre, valamilyen cél érdekében, akár városok részvételével, akár a városok kizárásával.

Az 1996. évi területfejlesztési törvény hivatalos formába öntötte a kistérséget, mint területfejlesztési egységet, „kistérség: a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszer összesége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összesége”. Ezután sorra szerveződtek illetve alakultak át kistérségi szerveződések, és közvetve ugyan, de a törvény csökkentette a funkcionális kistérségek számát, mivel csak annyi képviselőt kerülhetett be a megyei területfejlesztési tanácsba, amennyi hivatalos kistérség volt a megyében, azaz megindult a megyékben az alulról jövő szerveződéseknek a hivatalos kistérségi felosztáshoz való idomulása (megyei területfejlesztési tanács tagja lehetett: „a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzáskörzeteként egy-egy képviselője”). Azonban már akkor világos volt, hogy a KSH által meghatározott statisztikai kistérségek rögzített határai nem fedhetik le a valóságos kistérségi szerveződések (Csatári 1996). Innentől kétféle formája él, egyrészt a hivatalos, felülről kijelölt kistérségek (amelyek száma és területi beosztása azonban többször megváltozott), másrészt az alulról jövő kezdeményezések alapján létező különböző település-együttesek társulási formációi. Azonban míg az első automatikusan fejlesztési támogatások alanyává vált, indokoltság esetén, addig utóbbi önerőből, pályázati forrásokból stb. tudta magát fenntartani. E kettősségről árulkodik a TÉRPORT honlapja is: „Kistérség: (1) statisztikai területi egység, az európai statisztikai rendszerben LAU 1 szint (korábban NUTS 4). (2) Több település funkcionális együttműködéseként önkormányzati társulások formájában létrejött terület, mely nem követi szükségszerűen a statisztikai kistérségek határait.”

A következő látványos lépést a „központi” kistérségek történetében egyrészt a kistérségi területfejlesztési tanácsok megjelenése (a területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása vezette be a kistérségi fejlesztési tanácsot, mint új jogintézményt, amelynek feladata a kistérségben folyó területfejlesztési feladatok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása, illetve közös területfejlesztési programok kialakítása volt), másrészt az ún. hátrányos helyzetű (HH) és leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek kijelölése és anyagi támogatása jelentette. Ezek azonban a kormányváltás után haladni kezdtek, a kistérség, mint területfejlesztési szint a lejtőre került, sőt a

hivatalos kistérségek története 2011. decemberében majdnem véget ért, miután törölték őket a törvényből és megkezdődött felszámolásuk. (A települések ekkor várták az új önkormányzati törvényt, amely a társulások lehetőségeiről és céljairól is rendelkezik.) Aztán 2012 novemberében ismét felbukkantak a területfejlesztési törvényben a kistérségek, igaz kissé más formában, mint területfejlesztési-statisztikai kistérség (sőt a mellékletben részletesen felsorolva, melyik település hova tartozik), és azonnal egy körük, a HH kistérségek az ún. szabad vállalkozási zóna körébe kerültek (amelyet a törvény definiált). Azaz a területfejlesztés számára megmaradtak alanyoknak, kérdés, hogy vajon szervezeti forma is lesz hozzájuk, vagy nem. (A kérdést tovább bonyolítja a járási közigazgatási rendszer kiépülése, mert egyesek szerint a jövőben akár területfejlesztési célt is magába foglalhat majd funkciója.) E még nem lezárt történet igazából azt mutatja, hogy a kis térségi szinten sem békülnek össze a problémára szerveződés tökéletlen térfelosztásai és a felső szintű területfejlesztés céljainak kisebb „szabályos”egységekre vetítése.

A többi, a törvényben nevesített területfejlesztési egység nem e kérdéskörhöz tartozik, mivel hivatalos területi felosztások, majd csoportosítások/kijelölések, vagy eleve kijelölés révén létrejövő fejlesztési egységek, azaz a központi fejlesztési elképzelések térségi manifesztációi (úgy mint: elmaradott térség, kedvezményezett térség, innovációs központok, hátrányos helyzetű határmenti térségek).

Összegzés

Az alapvető tanulság a leírtakból, hogy a két hazai területfejlesztési rendszer nem tud igazából megfelelően egymás mellett létezni, leginkább azért, mert a központi területfejlesztés osztja a fő támogatásokat, és ennek központi elveket és központi szempontú területi rendszert akar, tökéletes térlefedéssel. Ráadásul az alulról jövő területfejlesztési kezdeményezéseket bár engedi (időben eltérő intenzitással), de mégis előbb-utóbb valamiféle keretek közé kívánja tenni, és olyan módon, hogy a tökéletes térlefedés megvalósuljon (mindenki tartozzon valahova, és mindenki csak egy helyre tartozzon). Kérdés, hogy nem lehet tágabb teret nyitni annak, hogy az alulról jövő szerveződések megerősödjenek, s akár bonyolult területi struktúrákat vegyenek fel? Lehet, hogy célszerű lenne hagyni, hogy a problémák megoldására alakuló szerveződések saját kereteikben érdemben működhessenek, sőt támogatásokhoz jussanak, mert a fejlesztésben megnyilvánuló hatékonyságuk esetleg akár jobb is lehet: a probléma őket érinti, a problémának konkrét érintettjei vannak, szemben a földrajzi térre felülről rátett keretek révén egy egységbe kerültekével illetve azokra épített vezető egységeikével, mert itt bizony résztérségenként részproblémák vannak, az összhang és az együtt cselekvés kevésbé jellemző egy mesterséges területi keretben.

Irodalom

- Benedek József (2000): *A társadalom térbelisége és térszervezése*. Kolozsvár, Risoprint. 152 o.
- Benedek József (2001): Normatív-formális (intézményesült) regionalizálás és Románia intézményesült térszintjei. In: Ekéné Zamárdi Ilona (szerk.) *10 éves a Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszéke*. Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék, Debrecen. 159-170. o.
- Csatári Bálint (1996): *A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége*. MTA RKK, Kecskemét. 32. o.
- Csatári Bálint (2001): Gravitációs modellszámítási kísérletek a magyar területfejlesztési régiókra. *Comitatus*, 9. 4. 5-15. o.
- Faragó László (1994): Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. *Tér és Társadalom*, 8. 3-4. 23-39. o.
- Faragó László (2003): A tér kép egy olvasata és a területi tervezés. *Tér és Társadalom*, 17. 1. 19-40. o.
- Farkas Tibor (2003): A kistérségek a vidékfejlesztés és a területfejlesztés hálójában. In: Nemes Nagy J. (szerk.) *Kistérségi mozaik. Regionális Tudományi Tanulmányok 8*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék 19-38. o.
- Illés Iván (1996): Társadalmi szolgáltatások. In: Perczel Gy. (szerk.) *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 482-538. o.
- Illés Iván (2003): *Regionális gazdaságtan és politika*. Budapest, Zsigmond Király Főiskola. 280 o.
- Lengyel Imre (2003): *Verseny és területi fejlődés*. Szeged, JATEPress. 454 o.
- Lengyel Imre–Rechnitzer János (2005): *Regionális gazdaságtan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 392 o.
- Nagy Imre (2001): Szép új világ: a „létező regionalizmus” felé. *Comitatus* 11.6. 58-96.
- Nemes Nagy József – Szabó Pál (2000): Regionális folyamatok, regionális fejlődés. In: Beluszky P. et al (szerk.) *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. Budapest, CEBA Kiadó. 55-66.o.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs , Dialóg Campus Kiadó. 304 o.
- Rechnitzer János-Smahó Melinda (2011): *Területi politika*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 464 o.
- Szabó Pál (2005): Régió: „meghatározott területi egység” In: Nemes Nagy József (szerk.) *Régiók távolról és közelről. Regionális Tudományi Tanulmányok 12*. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, Budapest. 7-61. o.
- Szabó Pál (2011): Régió – időleges leltár. *Föld és Ember*, 13. (új folyam 3.) 1-2. 3-23. o.
- Szegvári Péter (2001): A területfejlesztési és/vagy közigazgatási régió kulturális aspektusai. *Comitatus*, 11. 1-2. 151-159. o.
- Szilágyi István (1999): Portugál dilemmák – közép-európai kérdőjelek. *Comitatus*, 9. 1-2. 76-83. o.