

Bujdosó Zoltán, Dávid Lóránt, Kovács Tibor

A területi középszint problematikája Magyarországon (1989–2011)

Az európai regionalizmus és regionalizáció a történelem folyamán időben és térben – értelemszerűen – eltérően alakult: a szocialista időkben pl. a keleti blokk országaiban nem, vagy alig beszélhetünk regionalizmusról, középszintű öngazgatásról. Az államközpontúság, az etatista szemlélet egyeduralma nem engedte – a hatalom megtartása, a társadalom feletti teljes ellenőrzés igénye miatt nem is engedhette – meg ezen „mezoszint” kialakulását. A szocialista tábor felbomlása után azonban változóban volt és van a helyzet: a fejlett Európával szomszédságban levő volt kommunista országok (így Magyarország is) elindíthattak egyfajta regionalizációs folyamatot, ami a hasonlóságok mellett természetesen a nyugati mintákhoz képest eltéréseket is magában hordoz. A tanulmány a magyarországi középszint lehetséges jövőit taglalja. A területi középszint megerősítésének jelenlegi dilemmái Magyarországon: megye, nagymegye, NUTS 2-régió, vagy NUTS 1-régió legyen-e? Többféle célzerű megoldás lehetséges, az implikáció az állami és önkormányzati feladatmegosztás terén más és más. A magyar megyerendszer (NUTS 3-szint) az elmúlt évszázadokban mindig igen rugalmasan (bár hibákkal terhelt) alkalmazkodott a változó társadalmi-gazdasági-politikai körülményekhez, s érték- és identitásörző szerepe is nagyon jelentős volt, ezért ennek szerepét hangsúlyosan kezeli a tanulmány.

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Európa figyelme 1989–90-ben igen erőteljesen az akkor a kelet-európai rendszerváltásokban élenjáró Magyarország felé fordult. A fejlett Nyugat biztató jóindulattal nézte a markáns politikai, társadalmi-gazdasági, területi transzformációs folyamatokat, és tanácsokkal, anyagi segítséggel, fejlesztési-felzárkózási programokkal segítette az elmúlt évezred utolsó évtizedében még éltanulónak számító kis országot.

A 3. évezred beköszöntével azonban a növekvő társadalmi-gazdasági gondokkal, jelentős (és mélyülő) területi különbségekkel küszködő, lendületét veszített, az európai centrumhoz képest ismét periferizálódó Magyarország elkezdett visszaesni a versenyben. Az ország lemaradása az uniós államokéhoz képest fokozódott, s Európa figyelme is új irányokba fordult.

A rendszerváltáskor még meglévő politikai előnyök elolvadtak, s Magyarország ma az Unió politikai és társadalmi-gazdasági szempontból egyik legproblematisabb térségét jelenti.

Jelen írás a regionális politika, a területfejlesztés szemszögéből, annak változási tendenciáit vizsgálva, mutatja be a háttérret egy centralizált (unitárius) államban, amely leginkább uniós nyomásra kísérletezett a decentralizációval, a középszint új szemléletű, EU-konform megerősítésével – mindmáig igencsak felemás eredményekkel.

KITEKINTÉS: REGIONÁLIS FOLYAMATOK KÖZÉP- ÉS KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Az európai regionalizmus és regionalizáció a történelem folyamán időben és térben – értelemszerűen – eltérően alakult: a szocialista időkben pl. a keleti blokk országokban nem, vagy alig beszélhetünk regionalizmusról, középszintű öngazgatásról, hiszen az államközpontúság, az etatista szemlélet egyeduralma nem engedte – a hatalom megtartása, a társadalom feletti teljes ellenőrzés igénye miatt nem is engedhette – meg ezen „mezoszint” kialakulását (Süli-Zakar, 1996).

A szocialista tábor felbomlása után azonban változóban volt és van a helyzet: a fejlett Európával szomszédságban levő volt kommunista országok (így Magyarország is) elindíthattak egyfajta regionalizációs folyamatot, ami a hasonlóságok mellett természetesen a nyugati mintákhoz képest eltéréseket is magában hordoz (Tóth, 2004).

A nyugat-európai folyamatokhoz képest mindenképpen *eltérésként* kell értékelnünk, hogy a közép-kelet-európai térségben a regionalizmusnak nincsenek meg, vagy csak csökevényesen léteznek a belső, endogén katalizátorai: ez azt jelenti, hogy Közép- és Kelet-Közép-Európában a régióképződési folyamatok – már ha voltak ilyenek – általában felülről, központilag irányítottak voltak, hiányzott a szerves fejlődésből adódó, a regionalizmusnak erőt biztosító „alulról történő építkezés”. A mindenkori államhatalom túlsúlya, a kis közösségek viszonylagos zártsága, a középszint gyöngesége vagy befelé fordulása a régióalkotási kísérletek és kezdeményezések kerékkötőivé váltak Közép- és Kelet-Közép-Európában, s nem vezettek a hagyományos (nyugati) értelemben vett régiók kialakulásához (Zoltán, 1997).

A 20. század vége régióalkotási folyamatának közép- és kelet-közép-európai sajátosságai közé sorolandó tehát az a tény, hogy a rendszerváltás után a régiók kialakítása egy felülről kezdeményezett folyamat volt, amelyet sok (egy-egy országon belüli, illetve a szomszédos országok közötti) vita, polémia és érdekütközés kísért – és kísér még ma is.

A FEJLESZTÉSPOLITIKA FÖLDRAJZI-TÉRBELI KERETE: A KÁRPÁT-MEDENCE

Magyarország, mint EU-s tag területfejlesztési politikájának nagytérségi kereteként értelemszerűen a (bővülő) Európai Unió kínálkozik, ahol figyelemmel kell lennie a nemzetek feletti szint fejlesztéspolitikai irányelveire, a kötelezettségekre, lehetőségekre, tudomásul véve ugyanakkor azt, hogy a magyarok befolyásolási lehetősége ezen a szinten meglehetősen csekély (Süli-Zakar, 1996).

Ahhoz, hogy a leomló határok által nyújtott lehetőségeket maximálisan ki lehessen használni, ideális területfejlesztési keretet a Kárpát-medence nyújthatna (1. ábra) – amennyiben persze a térség államai (az EU-tag Szlovénia, Horvátország, Szlovákia és Románia, rajtuk kívül pedig Ukrajna és Szerbia) végre túl tudnának lépni az évszázados megosztottságon, és az együttműködésre való időnkénti képtelenségen.



1. ábra: Regionális centrumterületek a Duna mentén a 21. század elején
Forrás: Tóth, 2003

Az egyes államok kooperációiban mutatkozó nehézségekre a szubnacionális (régiós) együttműködések kínálhatják a (határmenti) térségi fejlődés megoldási útját (Benedek, 2003). Azt a csapdát viszont el kellene kerülni, hogy ezek taktikai, rövid távú, csak a pályázati forrásokra utazó, fenntarthatatlan fejlesztési együttműködések legyenek – a valós problémákra kell adekvát válaszokat adni, melyek ezen a nagytérségi szinten elsősorban a határokon átnyúló városhálózatok (újja)szervezését, a környezetvédelmet, a katasztrófavédelmet, a vízgazdálkodást, a turizmus szervezését, a kisebbségek kulturális aktivitásának szervezését és erősítését jelenthetik.

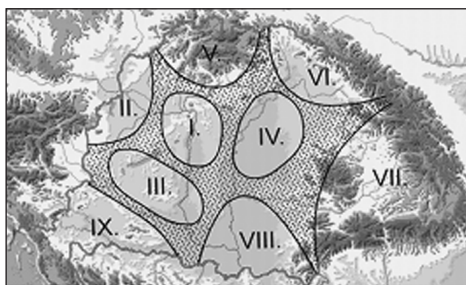
Á TERÜLETI PROBLÉMÁK MAGYARORSZÁGI TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI – ELKANYARODÁS A NYUGATTÓL

Területi folyamatok a középkori független magyar állam bukásától az I. világháborúig

Magyarországon a regionalizmusnak, az alulról felfelé történő szerves régióépítésnek – különösen a politikai, önkormányzati régióknak – nincsenek meg a gyökerei (Bajmóczy–Kiss, 1999). A Trianon előtti, ún. történelmi Magyarországot tekintve is csak néhány esetben (ld. Horvátország, Erdély) beszélhetünk régiókról, illetve az Alföld, a Dunántúl és a Felvidék rendelkezett még bizonyos – de természetesen *nem közigazgatási értelemben vett* – regionális jellemzőkkel.

A történelem viharai miatt az egyes országrészekon hosszabb-rövidebb ideig érvényesült ugyan valamiféle elkülönültség, ám ezek a katonai-politikai okok miatt átmenetileg létező régiók nem tudtak tartósan gyökeret verni a magyar területi fejlődésben. Ennek több oka volt: határaik nem estek egybe a természeti tájak határaival; nem voltak megfeleltethetők az etnikai-kulturális-vallási határokkal sem.

Az évszázadokig általánosan érvényesülő tendenciák ellenében a 19. század vége – 20. század eleje (1867–1914) egy erőteljes gazdasági fellendülési folyamatot jelentett Magyarországon az Osztrák–Magyar Monarchia keretében, a társadalmi fejlődésben egyfajta nyugatos polgárosodás volt megfigyelhető, területi folyamataiban pedig végre ígéretes előzményei mutatkoztak a régiók alulról kiinduló kialakulási folyamatainak (2. ábra).



2. ábra: A Kárpát-medence régió-kezdeményei a 19–20. század fordulóján

Forrás: Tóth, 2003

Az I. világháború hatásai a területiségre

Ezeket a pozitív, előremutató folyamatokat azonban derékba törte az I. világháború. Ennek következtében Magyarország új határain kívülre kerültek addigi potenciális regionális decentrumai (Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Arad, Szabadka stb.), s Budapest versenytárs nélküli „vízfejje” vált a magyar településrendszerben – régiós fejlődésről pedig szó sem lehetett a korabeli körülmények között (Agg, 1997).

A két világháború közötti magyar politika legfőbb célja éppen a fentebbi veszteségek miatt tehát a *revízió* (azaz a történelmi Magyarország területének visszaállítása) volt, minden ennek rendelődött alá. Ugyanakkor az adott politikai realitásokat kényszerűen elfogadva az új országterületen is szervezni kellett a mindennapi életet, a társadalmi, gazdasági, térbeli folyamatokat: ebben az időszakban a nagyobb városok (főleg az új határokon belüli decentrumok, azaz Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs és Sopron) fejlesztését tartották fő követendő iránynak, 1923-ban pedig átalakították a magyar történelmi közigazgatási középszintet jelentő megyerendszert (a megyék száma az 1920-as 34-ről ekkor 25-re csökkent).

Magyarországot a szomszédos új államokkal szemben meglévő területi követeléseai a II. világháborúban ismét a végül vesztes oldalra hajtották – így nemhogy területeket kapott volna vissza 1945 után, ellenkezőleg: még három községet elcsatoltak az akkori Csehszlovákiához.

A szocialista időszak területi-igazgatási folyamatai

A II. világháború befejeződése után – egy rövid, alig három éves demokratikus periódus után – Magyarországon a sztálini típusú szocializmus kiépítése kezdődött meg: a hatalmat a kommunista párt szélsőségesen centralizálta, a gazdaságban voluntarista, nehézipari profilú átalakítás zajlott, s a hatalom ideológiája miatt alulról jövő kezdeményezésekről, területi autonómiákról szó sem lehetett. Ez megmutatkozott a területi-igazgatási folyamatokban is: 1950-ben létrehozták a 19 megyéből álló ún. tanácsi megyerendszert (a számbeli változás mellett a megyék területi kiterjedésében is változások történtek), mely középszint a központi hatalom utasításainak végrehajtó eszközeként funkcionált egészen a rendszerváltásig – nyilván a múltó évek során egyre puhuló dekoncentrált igazgatási keretet jelentve. 1948 után Budapesttől egészen a legkisebb magyar településig kiépült az államhatalom települési-politikai bázisa, így a hatalom kommunista birtokosai a legapróbb részletekig bele tudtak szólni a térségek-települések belső életébe és a területi folyamatokba, ezzel kiszorítva minden alulról jövő társadalmi-gazdasági kezdeményezést.

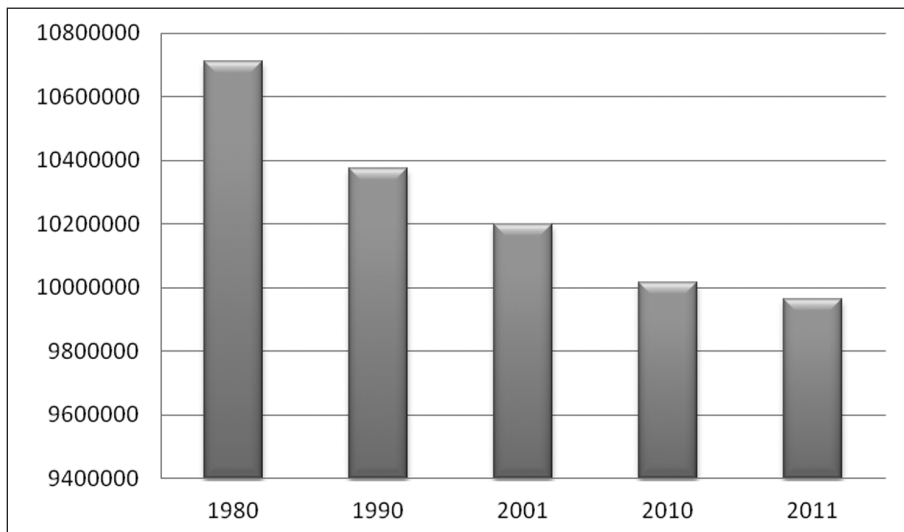
A korszak változó társadalmi-gazdasági keretrendszere (1963: befejeződik a szocializmus alapjainak kiépítése, a mezőgazdaság kollektivizálása; 1968: Új Gazdasági Mechanizmus; 1971: Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció, ld. később) ugyanakkor a területiség, az igazgatás szintjén is új kihívások elé állította az országot: bár a hatalom mindvégig centralizált maradt, az 1950-es évek végétől konszolidálódott, „emberarcú” szocializmus is érzekelte a közép-szint átalakításának szükségességét. Ennek megfelelően a magyarországi régiók megalakítására a szocializmus időszakában számos, egymástól kisebb-nagyobb mértékben eltérő tervezet és elképzelés született, ám a központi vezetésnek – mint láttuk – végül mégsem állt érdekében a hatalom megosztása, területi decentralizálása, hiszen az tulajdonképpen a társadalom egésze feletti kontroll fokozatos elvesztését, így a „proletárdiktatúra” lényegének megkérdőjelezését jelentette volna.

Mindazonáltal már az '50-es években történt egy kísérlet az addigi megyerendszer markáns átalakítására: ez a regionalizációs elképzelés volt az 1956. évi közigazgatási területbeosztási reformterv, amely több változatban is elkészült és – az egyes változatok szerint – 11, illetve 12 *nagymegye* létrehozásával számolt (a különböző tervezetek nyilván más-más határokkal és más-más központokkal számoltak), ám a tervezet még a forradalom kitörése előtt eltűnt valamelyik hivatali íróasztal fiókjának a mélyén (Agg, 1997).

Az ország *régiókra való felosztásának* gondolata az 1960–70-es évek fordulóján vetődött fel ismét. A szocialista országok között egyedülálló kezdeményezésként 1968-ban Magyarország elindította az Új Gazdasági Mechanizmust (bizonyos korlátozott piacgazdasági reformkezdeményezést a szocialista társadalmi-gazdasági feltételrendszer keretében), melyet azonban rövidesen külső nyomásra le kellett állítani, ám egyfajta következményeként 1971 döntő év lett a magyar regionális politikában: először a párt, majd a kormány határozott a hazai területfejlesztés céljairól és irányelveiről (Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció, OTK). A fő cél az volt, hogy a termelőerők területi koncentrálódását kövesse a településhálózat is, ezzel azonban a centralizációt fogalmazva meg. A kormány országos és megyei szinten fogalmazott (ide koncentrálódtak a fejlesztési források), de a területiségben megjelentek a régiók (makrokörzetek) is, ám végül 1985-ben – a változó területpolitikai elképzelések következtében – egy Országgyűlési Határozat lényegében szakított az 1971-es OTK-val (Bibó, 1986).

Összességében ki kell jelenteni, hogy a szocializmusban a regionális politika lényegében a tervgazdaságot kiszolgáló eszköz volt csupán, bár a terület-átstrukturizációs, közigazgatási reformok mindig napirenden voltak ebben az időszakban is. Nagyon sokféle, tudományos és politikai elképzelés született (kis-, közép- és nagymegyes, három-, négy-, hat-, hét-, nyolc- és kilencrégiós felosztási javaslatok), s az elképzelt új egységeket vonzáskörzeti tereként, gazdasági körzetekként, illetve nagytájakként is definiálták. A reformelképzelések mindig egy, a létezőnél jobb, hatékonyabb rendszert vizionáltak különböző racionális megfontolások alapján, ám a tradicionális területi rendszer (a Szent István király által létrehozott ezeréves megyerendszer) mindig erősebbnek, maradandóbbnak bizonyult, mint a racionális(nak feltüntetett) érvek (Hajdú, 1997). Ebben az időszakban tehát több alkalommal történt kísérlet az ország területének régiókra történő felosztására, ám azok – szokás szerint – vagy felülről vezéreltek voltak, vagy csak elméleti síkon, tudományos műhelyekben születtek meg, így nem voltak hosszú életűek, a gyakorlatba pedig nem sikerült átültetni őket.

Az 1980-as évek azonban a mélyben már előrejelezték a változtatások szükségességét: Magyarország népessége 1981-ben elérte a csúcstól 10,8 millió lakossal, s ezután megkezdődött a ma is tartó népességfogyás (3. ábra), elindult egyes vidéki térségek növekvő ütemű népességvesztése, új urbanizációs folyamatok jelentek meg és gyorsultak fel – mindezekkel megkövetelve a térszerkezeti változtatásokat.



3. ábra: *Túl a csúcson: Magyarország népességszám-változása az elmúlt három évtizedben*
Forrás: KSH alapján saját szerkesztés

REGIONÁLIS FOLYAMATOK AZ 1990-ES RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Általános társadalmi-gazdasági folyamatok 1990 után

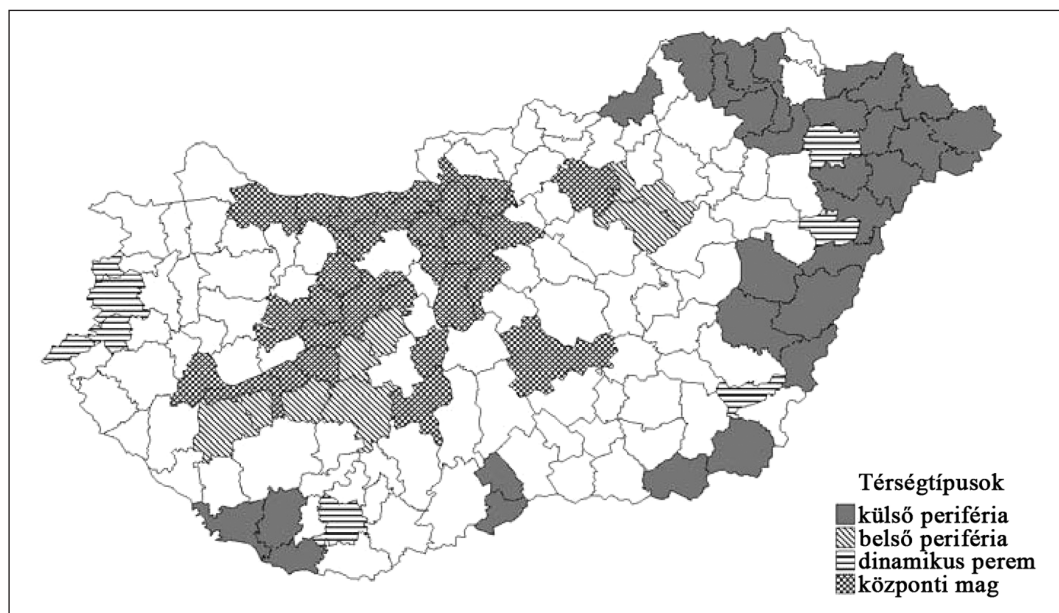
Az 1990-es rendszerváltás után Magyarországon (csakúgy, mint a volt szovjet blokk országai-ban) gyökeres politikai, gazdasági, társadalmi és térbeli változások zajlottak le. A magyarországi rendszerváltást döntően két jelenséggel szokták leírni és definiálni: egyrészt az egypárti diktatúráról a többpárti demokráciára, másrészt az államszocialista redisztribúcióról a piacgazdaságra való áttérésként.

A fentiekén túl, a tágabb – európai és globális – környezetet is vizsgálva, a jelen társadalmi-gazdasági állapotok legalább részbeni okaiként a kilencvenes évek fontosabb történései közül a következő magyar és nemzetközi folyamatokat szükséges kiemelni: Magyarország külpolitikai-külgazdasági nyitása; a demokratikus intézményrendszer (pl. önkormányzatok) megteremtése; a piacgazdaság kiépítése; az ország bekapcsolódása az európai integrációs folyamatba; a világ-gazdaság globalizációja.

Magyarországon a rendszerváltás egy mély és hosszú gazdasági válsággal kapcsolódott egybe, amelynek során a GDP mintegy ötödével esett vissza, két számjegyű infláció alakult ki, hozzávetőlegesen másfélmillió munkahely szűnt meg, továbbá a lakosság döntő része jövedelme és

életszínvonala csökkenését élte meg. A vázoltak kapcsán tömeges és tartós munkanélküliség alakult ki, radikálisan megváltozott a keresők és az eltartottak aránya, a foglalkoztatottság alacsony szinten állandósult, az elszegényedés és lecsúszás sokakat érintett, a jövedelmi, társadalmi és a területi polarizáció irányzatai pedig felerősödtek (Laki, 2004).

A *piacgazdasági feltételek* kiépítése az állami tulajdon és befolyás visszaszorulását eredményezte: az új gazdasági szereplők telephelyválasztását már nem a terveződés központban meghatározott céljai, hanem a települések földrajzi helyzete, környezeti állapota, infrastruktúrállátottsága, munkaerőpiaci helyzete, vásárlóereje, lakossági igényei, városvezetési színvonala befolyásolta (Beluszky–Györi, 1999). A folyamat egyik következménye az *állandó versenyhelyzet* – amely az ország külgazdasági nyitásával és a globalizálódó világba történő integrálódásával minden korábbinál szélesebb körű megmérettetést jelent –, másik következménye pedig – a feltételek nyilvánvaló különbözőségéből adódóan – a *területi egyenlőtlenségek növekedése*, a térszerkezet átrajzolódása, a periferizálódás részleges újra- és átstrukturálódása volt (4. ábra).



4. ábra: *Magyarország térségtípusai*

Forrás: Lőcsei–Szalkai, 2008

Természetesen a vizsgálatoknál nem téveszthetjük szem elől, hogy az egyenlőtlenség a társadalmi rendszer tér- és időbeli rendjének természetes velejárója, melyben egyidejűleg van jelen két alapvető tendencia, a kiegyenlítő és a differenciáló (Nemes Nagy, 1990). A rendszerváltást követő piacgazdasági átalakulás ugyanakkor – mint fentebb láttuk – alapvetően az országon belüli területi egyenlőtlenségek növekedését idézte elő.

A rendszerváltás hatásai a középszintre

A fentebb ismertetett magyarországi társadalmi-gazdasági, politikai és területi tendenciák által támasztott hatalmas kihívásoknak megfelelően az 1989–90-es átalakulás után ismét felvetődtek a középszint, jelen esetben a megyerendszer átalakítására vonatkozó elképzelések, ám még nem a területi struktúra módosítása, hanem a megyék korábbi funkcióinak átalakítása kapcsán. Az első demokratikusan választott magyar kormányzat hozta létre a köztársasági megbízotti intézményt (s ezzel megalkotott hét „köztársasági” régiót), ám ez a szisztéma elsősorban a helyi önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletét volt hivatott szolgálni, s nem jelentett területi reformot (az 1994-es kormányváltással ez a koncepció el is tűnt a süllyesztőben).

Az 1990-es évek közepén – részben az Európai Unió csatlakozás ösztönző hatásának eredményeként – egyre élesebben vetődött fel a közigazgatási hatáskörrel is rendelkező régiók kialakításának a gondolata. A régiós beosztással kapcsolatban ugyanakkor bizonyos alapvető követelmények is megfogalmazódtak: a régiós felosztásnak ki kell elégítenie a stabilitás, a (minél hosszabb távú) állandóság igényét; a régiók az ország területét teljes egészében és ismétlésmentesen kell, hogy lefedjék; az ily módon létrejött régiók rendszeres statisztikai információszolgáltatásra kötelezettek.

A fentebb említett követelmények kielégítésére a rendszerváltást követően hat évvel született meg Magyarországon az első, EU-konform, modern területfejlesztési törvény, az 1996. évi XXI. tv. (III. 19.), amely – többek között – igyekezett szabályozni a régiók kérdését is. Ez azonban első körben még nem igazán sikerült, hiszen a régiók kérdésében a törvény kevésbé volt (kevésbé *lehető*) határozott, mint pl. a területfejlesztés elveinek és céljainak meghirdetésében. Ennek oka elsősorban az volt, hogy a törvény megalkotásának és elfogadásának idején sem szakmai, sem politikai konszenzus nem volt sem a régiók számáról, sem a régiók határáról.

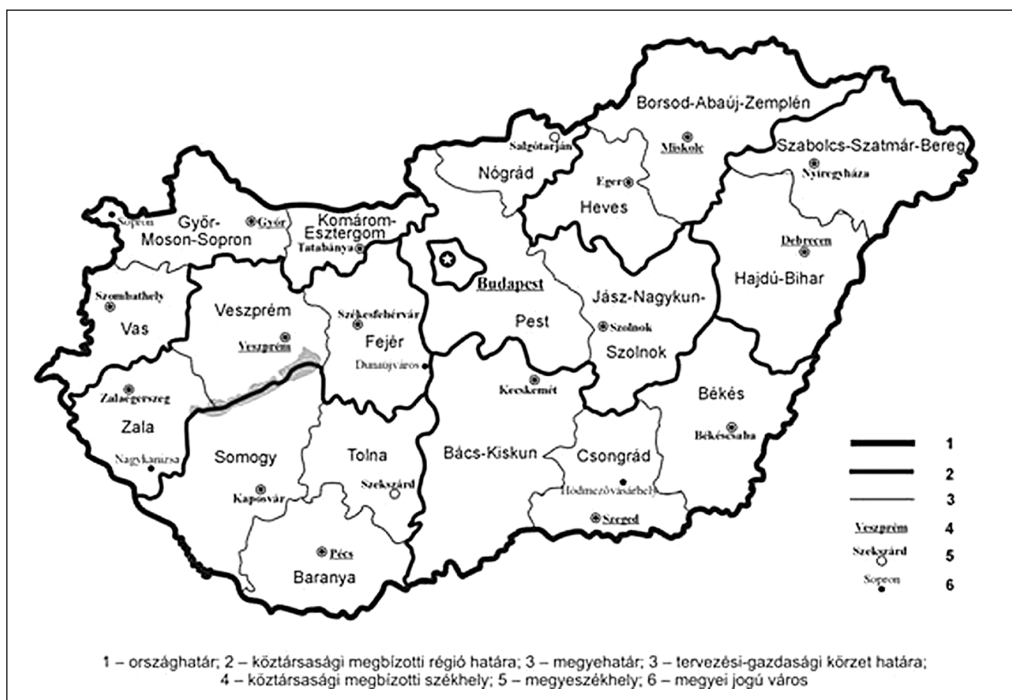
Az EU-s NUTS-szintekhez való igazodás néhány esetben nem volt kérdéses: az ötlépcsős rendszer első szintje Magyarország egészét jelentette, a negyedik szint a kistérségeket (jelenleg 174), míg az ötödik lépcső a települési szintet (jelenleg 3152). Jóval nehezebb kérdésnek bizonyult azonban – mint láttuk – a második és a harmadik szint kijelölése, aminek folyamán már nyílt polémiába keveredtek egymással a regionalizmus hívei a megye híveivel:

A „*megyések*” mindenáron védelmezték a megyét az évezredes történelmi hagyományokra hivatkozva, szerintük a megye is ki tudja elégíteni a NUTS 2 szint követelményeit, eredményesen betöltheti a régiós szint szerepét.

A *regionalisták* érvei szerint viszont az EU nem tárgyal egyenként mind a 19 megyével, amelyek nem tudnak megfelelni az uniós támogatási politika alapvető egységével, a NUTS 2-szintű régióval szemben támasztott követelményeknek, így ki kell alakítani az ország új, regionális területi beosztását, viszont a megyék továbbra is tökéletesen kielégítik a NUTS 3-szintű követelményeket (Nagy, 1996).

Éppen ezért a törvény akkoriban nem tehetett mást, minthogy igyekezett rugalmas lenni ebben a kérdésben: intézményesítette ugyan a regionális fejlesztési tanácsokat, de megalakításukat csak két, kiemelten fontos térségben tette kötelezővé (Budapest és a Balaton), a többi területen meghagyta az önkéntességet.

Az érvek és ellenérvek ütköztetése után végül az érintett politikai és szakmai képviselők megegyeztek egy olyan tervezetben, amely Magyarország területét *hét tervezési-statisztikai* régióra osztotta fel (5. ábra), s végül ezt a regionális beosztást rögzítették az Országos Területfejlesztési Koncepcióban (OTK), amelyet 1998. március 20-án fogadott el a Parlament.



5. ábra: Magyarország NUTS 2-szintű tervezési-statisztikai régiói (1998 óta)

Forrás: <http://www.matud.iif.hu/04sze/03.html>

A hét régió az ország területét teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi, minden megye egy és csak egy régióhoz tartozik, s a régióhatárok mindenhol követik az őket alkotó megyék közigazgatási határait. Ma ezek a régiók jelentik a jelenkori térbeli kereteit, alapját képezik az EU-s és a magyar területi-regionális politika összehangolásának (regionális fejlesztések megtervezése és kivitelezése, a döntések és pénzforrások decentralizációja, területi problémák kezelése, interregionális kapcsolatok alakítása és a Strukturális Alapok segélyeinek igénybevétele).

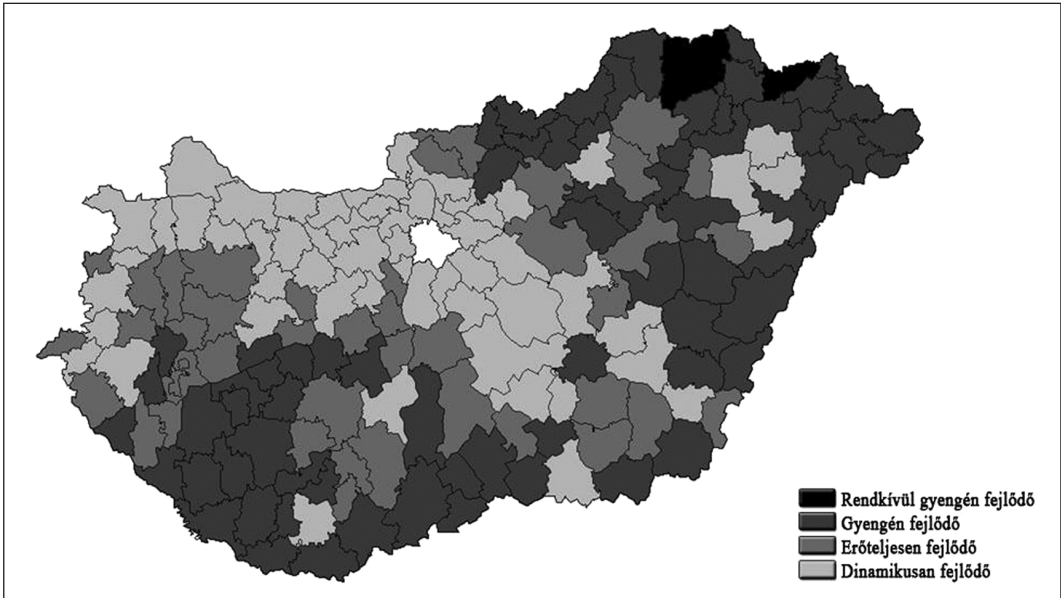
Összefoglalva, a magyar regionális politika főbb periódusai az EU-s csatlakozás kapcsán az alábbiak voltak:

1. *Bürokratikus periódus* (1996-ig): jellemzője a rendszerszemlélet hiánya az állam részéről és a helyi önkormányzatok hiányzó aktivitása volt.

2. *Átmeneti periódus* (1996–2004): ekkor zajlott az új típusú regionális politika kiépítése az EU-csatlakozás követelményeinek megfelelően.

3. *Demokratikus periódus* (2004-?): az európai regionális politika végrehajtása, integrált regionális megközelítés az állam részéről, valamint a decentralizáció és partnerség a regionális „kormányzásban” a meghatározó jellemzői.

A magyar regionális politika ezen periódusok alatt elért eredményei azonban legalábbis kétségesek: az 1990-es évtized elején a válság egyenletesen terítette be az országot (a mélypontot az 1993-as év jelentette), a fejlődés viszont csak szigetszerűen, sőt, pontszerűen jelent meg a hazai térben. A területi egyenlőtlenségek megnövekedtek, nagytérégi szinten kialakult a nyugat-keleti lejtő, s jelentősek a fejlettségbeli különbségek a NUTS 4-es szintet jelentő kistérségek között is (6. ábra).



6. ábra: Kistérségi szintű fejlődési zónák Magyarországon 1996 és 2007 között

Forrás: Tánczos, 2010

Az átlagokat elfedő regionális mutatók helyett indokolt tehát inkább a magyarországi NUTS 4-es szintet (is) vizsgálni, mégpedig a kistérségek fejlettségi jellemzőit, illetve fejlődési dinamikájukat, azaz az állapot- és a folyamatjelleg kombinálva (Tánczos, 2011). Tánczos Tamás hivatkozott vizsgálata alapján megállapítható és újfent megerősíthető, hogy a hátrányos helyzetű területek az ország keleti és déli részére koncentrálnak, melyen belül Borsod és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye helyzete különösen súlyosnak tekinthető. A fejlődési szempontból legkedvezőtlenebb helyzetben lévő kistérségek (az északnyugati határvidéket kivéve) az országhatár mentén szinte egybefüggő sávban helyezkednek el. Ez a zóna kiszélesedik a Dél-dunántúli régióban Baranya és Somogy megye területén, illetve a keleti határvidék középső szakaszán, valamint széles sávban vonul végig Magyarország északi határának keleti felén.

A KÖZÉPSZINT DILEMMÁJA: A MAGYAR RÉGIÓK JÖVŐJE – A JÖVŐ MAGYAR RÉGIÓI

A hazai regionális folyamatok új irányba való fordításának, a régiók esetleges átalakításának, új keretek között történő működésének és új funkciókkal, hatáskörökkel való felruházásának kérdése felvetette és felveti azt a problémát, mely szerint szükségessé válhat a régiók határainak újrarajzolása, rögzítése, hosszú távú életképességének biztosítása.

A területi középszint megerősítésének jelenlegi dilemmái Magyarországon: megye, nagymegye, NUTS 2-régió, vagy NUTS 1-régió legyen-e? 1. *Többféle* célszerű megoldás lehetséges, az implikáció az állami és önkormányzati feladatmegosztás terén más és más. 2. A megyerendszerre, vagy a nagymegyékre épülő középszint kialakítása egyszerűbb. 3. A regionalizálás (akár NUTS 1., akár NUTS 2.) nem ördögtől való, de időigényes folyamat.

A magyar *régiók* (NUTS 2-szint) jövője kapcsán fontos probléma, hogy egyértelmű, a politikum és a társadalom által egyaránt visszaigazolt és elfogadott területi egységet nem alkotnak, s a megyék és a megyei jogú városok között harmonikus viszony, súrlódásmentes együttműködés az elmúlt csaknem másfél évtizedben sem jött létre sehol. Ami további nehézségeket okoz a középszint ezen formája kapcsán, hogy egységes infrastrukturális rendszer, illetve igazi regionális identitás egyik térségben sem alakult ki, s hiányzik a régiók megfelelő intézményesültsége is. Önkormányzati igazgatási szintként a régióknak, a regionális szintnek Magyarországon nincs történeti hagyománya sem funkcionálisan, sem pedig területi értelemben. Ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne kialakítani a regionális közigazgatási szintet, csupán annyit, hogy olyan tartalmi elemet kell beépíteni a magyar közigazgatásba, amelynek ilyen formában nincs előzménye. A problémát, a dilemmákat tovább növeli, hogy az egyes fejlesztési kihívások eltérő nagyságú területeken oldhatók meg optimálisan – azaz a területfejlesztés terei alkalmi terek, ahol a természeti és társadalmi tényezők bonyolult kölcsönhatásaival kell számolni. Végző soron tehát olyan térstruktúrában kellene gondolkodni Magyarországon, amely dinamikus, az egyes, különböző intenzitással jelentkező területfejlesztési aktivitásoknak megfelelően alakítható – ezeknek az elvárásoknak a leginkább az ún. *programrégiók* felelhetnének meg (szerződésben meghatározott célok elérésére, határidők között, az eredményindikátorok világos leszögezésével létrehozott területi egységek).

A magyar *megyerendszer* (NUTS 3-szint) az elmúlt évszázadokban mindig igen rugalmasan (bár hibákkal terhelt) alkalmazkodott a változó társadalmi-gazdasági-politikai körülményekhez, s érték- és identitásőrző szerepe is nagyon jelentős volt. Hosszú történelmi léte alatt a (demográfiai és gazdasági) növekedés időszakában kvázi megfelelő keretet biztosított az igazgatási, fejlesztéspolitikai, területi kihívásokra, ám a demográfiai-gazdasági zsugorodás (valószínűleg évtizedekre elnyúló) folyamatában egyre nagyobb kihívásokkal szembesül. A népesség abszolút számban is csökken, egyre kevesebb aktív dolgozónak kell eltartania egyre több inaktívat, a vidék sok helyütt elnéptelenedik, egyre kisebb az adófizetők száma – a jelenlegi formájában a megyerendszer fenntartása egyre drágább, emiatt egyre sürgetőbb az átalakítás igénye. Ez történhet a megyerendszer átszabásával, fúziókkal, illetve a kistérségi rendszer (NUTS 4-szint) újragondolásával, egy alulról felfelé építkező járási rendszer kialakításával.

FELHASZNÁLT IRODALOM
REFERENCES

1. Agg Zoltán (1997). Közérdek és politika: Kinek kell ennyi megye? *Comitatus*. 11. pp. 77–80.
2. Bajmócy Péter, Kiss János (1999). Megyék, régiók és központjaik – modellek tükrében *Tér és Társadalom*. 1999/1–2. pp. 31–51.
3. Beluszky Pál, Győri Róbert (1999). A magyarországi városhálózat és az EU-csatlakozás. *Tér és Társadalom*, 1999/1–2 pp. 52–68.
4. Benedek József (2003). Tér és regionalizálás. – Süli-Zakar I. (szerk.) *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs. pp. 85–124
5. Bibó István (1986). Közigazgatási területrendezés és az 1979. évi településhálózat fejlesztési koncepció *Válogatott tanulmányok* III. kötet. Budapest, Magvető pp. 141–294.
6. Hajdú Zoltán (1997). A tartományi közigazgatás kialakításának térproblémái Magyarországon. *Comitatus*. I. pp. 37–41
7. Laki László (2004). Megélhetés vidéken a rendszerváltás után. *Eszmélet*, 63. szám (ősz).
8. Lócsei Hajnalka – Szalkai Gábor (2008). Helyzeti és fejlettségi centrum–periféria relációk a hazai kistérségekben. *Területi Statisztika*, 48 (3), pp. 305–314.
9. Nagy Erika (1996). A régió fejlődésének csomópontjai: a nagy- és középvárosok. In: Beszteri B.–Nagy G. (szerk.), *Magyarország és az Észak-Dunántúl fejlődésének fő irányai, sajátosságai az ezredfordulón és a 21. század elején*. Veszprém, VEAB. pp. 115–124.
10. Nemes Nagy József (1990). A területi egyenlőtlenségek dimenziói. Adalékok egy „kvázi-elmélethez”. *Tér és Társadalom* 2. pp. 15–30.
11. Süli-Zakar István (1996). A régió: földrajzi integráció. *Tér — Gazdaság — Társadalom*. Huszonkét tanulmány Berényi Istvánnak. Budapest, MTA FKI. pp. 139–159.
12. Tánczos Tamás (2010). A magyarországi kistérségek jellemzése társadalmi-gazdasági fejlettségük és fejlődésük alapján. *Területi Statisztika*, 50 (4.) pp. 406–420.
13. Tánczos Tamás (2011). *A társadalmi és gazdasági fejlettség térbeli folyamatvizsgálata Magyarországon*. Doktori (PhD) disszertáció, Gödöllő, 240 p.
14. Tóth József (2004). Kell-e nekünk régió? *Tudás menedzsment* V. évfolyam 1. szám 2004. pp. 3–14
15. Tóth József (2003). Kell nekünk régió? *Mindentudás Egyeteme*. PPT-előadás. http://thor.hu/?onlinetv_479_III_10_Kell_nekunk_regio_Toht_Jozsef 2003. október 29. (Letöltve: 2013. február 7.)
16. Zoltán Zoltán (1997). Megye vagy tartomány? — *Comitatus*. 1. pp. 21–36.