

Régió, regionalizmus és regionalizáció

Süli-Zakar István

A régió napjainkban divatos kifejezés, divatszó, közhely – sőt a kilencvenes években sztárkifejezés volt –, amelyet sokan és sokféleképpen értelmeznek és használnak. A latin eredetű szót a hétköznapi szóhasználatban a térség, vidék, övezet, táj, körzet, államokon belüli területegység szinonimájaként használják (Magyar Nagylexikon 2002). Természetesen a földrajztudomány művelői számára pl. a táj és a körzet ugyanakkor egészen mást jelent, és soha nem tekintik ezeket azonos jelentésű szakkifejezéseknek. Fontos tehát tisztázni, hogy a tudományok képviselői mit is értenek a régión, és egyáltalán milyen típusú régióról beszélhetünk az Európai Unió regionális politikája kapcsán.

A régió fogalma

A régió fogalmát használó tudományok sajátosan lehatárolt, környezetétől elkülönülő területi egységként kezelik a régiót, amelyet a lokális és a globális szint között helyeznek el. Egy régióhoz tartozó területet a társadalmi-gazdasági folyamatok széles körét átfogó, soktényezős kohézió, az itt élő lakosság érzékelhető regionális identitástudata, valamint valós önállóságú regionális intézmények rendszere fog tartós egységbe. Természetes, hogy az egyes tudományágak gyakran más-más tényezőket hangsúlyoznak a régiók meghatározása során.

Az 1991-ben Szegeden rendezett „Regionalitás” konferencián megfogalmazódott, hogy a jellegzetes természetföldrajzi adottságok bázisán, a közös történelmi múlt, a gazdálkodási mód és szerkezet, az ezekre épülő erős összetartozás, az infrastruktúra többé-kevésbé egységes rendszere, a népesség tudatában is meglévő régió-tudat hoznak létre regionális egységet (TÓTH J.). Ebből a meghatározásból – melyet természetesen egy földrajztudós fogalmazott meg – kitűnik, hogy a regionális földrajz a régiók alkotó elemeinek természeti – társadalmi – gazdasági (funkcionális) összetartozását emeli ki.

A szociológia és a kulturális antropológia a szellemi-tudati, s az etnikai-kulturális összetartozást, a mentalitás és a kulturális értékek hasonlóságát tartja fontosnak a régió elhatárolásánál. A közigazgatás tudomány szempontjából a régió intézményesült hatalmi – irányítási – igazgatási hatáskör, amelyre széleskörű területi öngazgatás a jellemző. A politológusok kiemelt fontosságot tulajdonítanak a központok kijelölésének, illetve a politikai hatalom térbeli megosztásának (Magyar Nagylexikon). A történészek a régiót hosszú történelmi folyamatok sajátos termékeként értelmezik.

A régió – véleményem szerint – olyan társadalmi-gazdasági területegységet jelent, amely az őt alkotó „részek” szoros együttműködésére és érdekazonosságára épül, de határozott földrajzi határokkal nem minden esetben definiálható. Jellegükből adódóan a földrajzi térben a közigazgatási egységek – megyék, a régiók, tartományok, országok – összességében a regionalizáció az „állandóságot”, a regionalizmus folyamatának eredményei a makroregionális térstruktúrák viszont a „változékonyaságot” képviselik. A régió azonban mindkét esetben a földrajzi térben tapasztalható sokszínűség (heterogenitás) viszonyai között társadalmi-gazdasági-kulturális téren megnyilvánuló homogenitást képvisel (Süli-Zakar 1994).

A régió – társadalomföldrajzi vélemény szerint – földrajzilag közel fekvő nagy- és kisvárosi vonzáskörzetek, település-együttesek, infrastrukturális hálózatok funkcionális összekapcsolódása, integrálódása. A régió létrejöttének bázisa a (fejlett) társadalom és gazdaság területi összefonódása, valamint a helyi társadalmak történelmi előzményekre alapozott szoros együvé tartozásának és egymásrataltságának felismerése. A régió tehát mindenek előtt nagy belső kohézióval rendelkező (társadalom)földrajzi integráció (Süli-Zakar 1997).

A földrajzi integráció hatására kialakuló régió mindig olyan erőter, amelyben a centrifugális erők hatása erőteljesebb, mint a centripetálisoké. A régióképződés természetéből következően a regionalizmus esetében a régiók határai elasztikusak. Egyrészt

abban az értelemben, hogy egy-egy földrajzilag meghatározott területen, a földrajzi tér valamely entitásként meghatározható szegmensében egyszerre több régióképző tényező hatása is jelen lehet, azonban ezek „erőterei” nem pontosan fedik le egymást. Ez különösen azóta van így, mióta a művi- és a társadalmi környezet szerepe a régióképzésben erőteljessé vált. Másrészt a régióhatárok elasztikussága abban a tekintetben is érvényes, hogy a régiót alakító tényezők, illetve azok szerepe időről-időre változik, egyesek jelentősége mérséklődik, másoké felerősödik. A régióközpontok hatótere-vonzástere az „erejüknek”, illetve a vetélytársakkal folytatott „küzdelem” pillanatnyi eredményének megfelelően is állandóan változik.

A térstruktúrák elemzésénél a természetföldrajzi adottságok súlyozott figyelembevételét nem tartom szerencsésnek, bár a kistájaknak a lokálpatriotizmus kialakulásában meghatározó szerepe lehet. A természetföldrajzi tájakkal szemben a régióképzésben alapvető szerepet játszik az intézményi és a gazdasági tér, hiszen az intézményi-szervezési-gazdasági élet szereplői (regionális intézmények, egyéni vállalkozók, cégek, költségvetési és nonprofit szervezetek) a legaktívabb régióformálók. Nyugati példák alapján biztosra vehetjük, hogy a jövőben a területfejlesztési tevékenység alapját a régió (vagy bizonyos cél elérésére összefogott régiók) jelentik majd Magyarországon is (Amin - Tomaney 1995, Horváth 1998).

A nyugati és egyre gyakrabban a hazai szakirodalomból is mind többször előtűnik az a felismerés, hogy a régiók és a nagyvárosi centrumok léte szorosan egymáshoz kötődik, ahogyan Lyon alpolgármestere megfogalmazta: „Nem létezik erős régió, ha nincs a centrumában egy életerős, nagyteljesítményű város” (Pálné 1994). A makroregionális földrajzi struktúrák, a régiók kialakulása és működése szempontjából tehát alapvető a nagyváros vonzó hatása, ereje, fejlettsége, a vetélytársaival szemben képviselt „tér szerkezeti többlet” (Pálné 1994).

A régióon belüli és a szomszédos régiókban lévő nagyvárosok az együttműködés és feladatmegosztás mellett versenyben is állnak (állhatnak) egymással. Megfigyeléseim szerint tehát a városok (nagyvárosok) között kiélezett verseny alakul ki az innovációért, a jól fizető munkahelyekért, tehát a tőke, a fejlesztési források megszerzéséért. Ehhez a versenyképes városnak sajátos karakterrel, a tőkepiacon is értékelhető előnyökkel, jól szervezett régió- és városmarketinggel kell rendelkeznie.

A régió a globális és a lokális között elhelyezkedő mezoszint jelensége, az a transzmissziós terep, amelyen – mint sajátos szűrőn – keresztül szüremlenek be egyfelől a helyi adottságokba, viszonyokba a globális folyamatok hatásai, másfelől viszont a lokális folyamatok jelentős részben regionális szinten kumulálódnak, így épülnek be a globális rendszerekbe (Tóth 1995).

A régió dialektikus megközelítéséből az is következik, hogy a régióknak létezik egy szintek szerint felépülő hierarchikus rendszere. Egy-egy régió maga is több alrégióból, szubrégióból állhat – ahol a (szubrégiók) részben átfedik egymást – ugyanakkor adott szempont(ok)ból régióknak tekintett térség más szempontból maga is egy nagyobb régió alrégiója lehet. Bár a régiók kijelölésénél gyakori szempont a belső egyöntetűség, a homogenitás, mégis el kell ismerni azt, hogy a régióközpontok és a hozzájuk kapcsolódó perifériák munkamegosztása, illetve eltérő szerepe miatt minden régió alapjában véve tagolt. A társadalmi-gazdasági szerkezet, de különösen a fejlettségbeli eltérések, az irányítás és az irányítottság különbözősége miatt a régiókon belül jelentős különbségek figyelhetők meg (Nemes Nagy 1996).

A régió-kérdés bonyolultságát bizonyítja, hogy a regionális kutatók véleménye igen eltérő abban a tekintetben is, hogy a régiót objektívnek tekinthetjük, vagy szubjektív alkotásnak. Tóth József földrajzos professzor a Mindentudás Egyetemén tartott előadásában arra bízta a kutatókat-politikusokat, hogy ne a régió létrehozásán fáradozzanak, hanem ismerjék fel a földrajzi térben meglévő objektív valóságot.

Ugyanakkor Cséfalvay Zoltán arról ír: „A régió nem valami kész, objektíven is megragadható természeti, gazdasági és társadalmi adottság, hanem egy társadalmi folyamat

eredményeként kialakuló konstrukció. A régiót mi emberek hoztuk létre. Mi adunk jelentéstöbbletet a földrajzi tér valamely darabkájának, mi rendelünk hozzá valamilyen tartalmat, amitől azután a térnek ez a darabja régióvá válik. A régiót mi, emberek teremtjük egy sajátos gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális konstrukciós folyamat, a regionalizálás során” (Cséfalvay 2004).

Faragó László megállapítja, hogy „a regionalizáció hatalmi harc, a régió elsősorban irányítási-politikai eszköz, társadalmi – nálunk tudományos-politikai – produktum, a nyelv segítségével létrejött diszkurzív termék, amely a praxisban nyeri el végső értelmét”. (Faragó 2004).

Az egymásnak ellentmondó véleményeket abban az esetben tudjuk „összebékíteni”, ha elismerjük, hogy a földrajzi térben egymást átszöve legalább kétféle régió létezik, illetve egy régió kétféleképpen „viselkedik”, azaz kettős természetű.

Regionalizmus és regionalizáció

Megfigyeléseim, kutatási tapasztalataim arról győztek meg, hogy a régióhoz kapcsolódó földrajzi jelenségek kettős természetűek. A nemzetközileg elismert regionális szakember, Lorenz, D. tanulmányaiban (1989, 1991, 1992) különbséget is tesz a regionalizáció (regionalisation) és a regionalizmus (regionalism) jelensége között.

A regionalizmus folyamatának hátterében viszonylag tartósan érvényesülő természeti-társadalmi-gazdasági-kulturális tényezők összefüggő rendszere áll; eredményeként egyes tájak, településegységek, kistérségek közötti gazdasági és társadalmi kapcsolatok olyan mértékben erősödhetnek fel, hogy ezen térségek összessége regionális strukturáltsági szempontból összetartozó területnek tekinthető. Tehát az alapvető földrajzi-társadalmi-gazdasági folyamatok, értékek és érdekek alapján az alkotórészek között magas fokú integráció alakul ki. A regionalizmus mint folyamat alapvetően a (földrajzi tartalmú) természeti-társadalmi-gazdasági törvényszerűségekre épülő természetes (tehát objektív) kapcsolatok kialakulását jelenti.

A regionalizmussal szemben a regionalizáció intézményi szinten irányított és szabályozott közigazgatási-politikai folyamat, amilyen például Magyarországon a közigazgatási régiók megalapítása lesz majd. A földrajzilag egymáshoz közel fekvő önkormányzatok olyan közigazgatási-politikai közössége, amelyet hivatásos politikusok irányítanak. Végső cél ebben az esetben az, hogy a (helyi és területi) önkormányzatok összessége kedvezőbb politikai pozíciót érjen el. A regionalizáció esetében tehát meghatározó az intézményi szabályozás és a politikai irányítás, tehát ezt a fajta régiót valóban mi emberek hoztuk létre.

A folyamat lényegét tekintve a régióképződés – mind a regionalizáció, mind a regionalizmus esetében – földrajzi integrációt jelent. A magyar szóhasználat ma még nem igen tesz különbséget a két folyamat között, sőt a külföldi szakirodalom is többségében csak a regionalizmus fogalmát használja, és mint a globális világgazdasági folyamatok – a globalizmus – ellenpárját alkalmazza.

Természetesen én sem tagadom, hogy e két folyamat – földrajzi aspektusból is – kapcsolatban áll egymással; – egyfelől a regionalizmus hozzájárulhat a politikai-társadalmi-gazdasági folyamatok gyorsításához, – másfelől a helyi és területi önkormányzati munka és hatalmi harc (azaz a regionalizáció) eredményessége, a közélet demokratizálódása megfelelő alapot teremtenek a regionalizmus teljes körű kibontakozásához. Ennek kiépülése esetén, Magyarországon is az olyan fontos intézményrendszerek, mint pl. a területfejlesztés, a regionális tervezés a helyi önkormányzatoktól és az állami közigazgatástól csaknem „függetlenek” lesznek.

A kettős természetű regionális jelenségek esetében a lényegi kapcsolódások alapján a regionalizmus elsődlegesen horizontális integrációt, a regionalizáció döntő mértékben vertikális integrációt jelent. Ez a meghatározás azt emeli ki, hogy mindkét jelenség

végeredményében a földrajzi térben lejátszódó területi integrációt jelent, de bennük az alkotórészek összeszerveződése lényegesen különbözik (Süli-Zakar 1999).

A regionalizáció nem egyenlő felek alkujaként jön létre, s a (regionális) politikai hatalomból való eltérő részesedést – s még demokratikus berendezkedés esetén is –, bizonyos alávetettséget tételez fel. (Ez majd Közép-Európában is például a helyi és a regionális önkormányzatok „szintbeli” megkülönböztetését követeli meg.)

A regionalizmus a meglévő centrum-periféria kapcsolat ellenére (alapvető meghatározottságát illetően) horizontális integrációt jelent, tehát egyenjogúságot. Nyugat-Európában a közös érdekek talaján lehetőség nyílt arra, hogy a települések, közösségek, gazdasági szervezetek stb. stratégiai módon éljenek, tervezzenek. Ehhez azonban kiépült regionalizmus szükségeltetik, amit nem lehet egyszerűen deklarálni, ennek a társadalmi-gazdasági fejlődés eredményeként ki kell alakulnia. Természetesen azt is szem előtt kell tartani, hogy a társadalmi változások és a gazdasági átalakulás eredményeként a térségi kapcsolatok is folyamatosan változnak.

A regionalizmus eredményeként olyan makroregionális földrajzi struktúra jön létre, mely a humán, az ökológiai, s az ökonómiai erőforrások optimális hasznosítását teszi lehetővé. Tapasztalataim szerint az önkormányzatok a horizontális, közös érdekeken nyugvó kapcsolattól, az együttműködéstől, az integrációtól ma még idegenkednek. Márpedig az együttműködésre való készség és képesség a valódi önkormányzatiság ismérve. Éppen ezért a jövőben feltétlenül növelni kell a régióon belüli együttműködések jelentőségét, stratégiai szerephez jutnak majd a horizontális önkormányzati, a makroregionális és a nemzetközi kapcsolatok.

A régióépítést szem előtt tartva, tehát mind a regionalizmusra, mind a regionalizációra a folyamatjelleg a meghatározó, azonban erre a regionalizáció esetén, s történelmi távlatban a folyamat megszakíthatósága a jellemző. (Az ország-, tartomány-, vagy megyehatárok esetenként igen tartósnak bizonyulnak.). A regionalizmusra a folyamatos változás, fejlődés-visszaesés a jellemző, de a regionalizmus folyamatosságában is bekövetkezhetnek gyors változások, ugrások. Ezeket kiválthatják új természeti-társadalmi-gazdasági folyamatok, rövid vagy hosszabb lefolyású események, de előidézhetik a változásokat külső és kényszerű beavatkozások is (pl. pusztító árvíz, autópálya-építés, egyetemalapítás, új határmegvonás stb.).

Ezt az állandó vagy folyamatos változást jól szemléltetik a kelet-magyarországi regionális és felsőfokú központokra négy időkeresztmetszetben kiszámított vonzási erőter-változási vizsgálatok. A földrajzi térben az erőterek – a makroregionális és felsőfokú központok „erejének” megfelelően – állandóan a kiterjedés-összehúzóadás, tehát a területi változás állapotában vannak.

Eredményes regionális politikát a regionalizmus és a regionalizáció kiépítésétől, a terület- és településfejlesztés összecsiszolódó-kiformálódó mechanizmusától, s az erősödő magángazdaságok katalizátor-szerepétől várhatunk. Egyre többen látjuk úgy, hogy a közigazgatás korszerűsödését feltételező államigazgatási-intézményi racionalizálási kísérletektől nem várhatjuk a regionális politika megjavulását. Ahhoz alapvetően állami decentralizáció szükséges, amelynek során a formálódó (NUTS II.) régiók a szubszidiaritás elvét követve kellő „hatalommal” vértéződnék fel.

A hatékony regionális politika működtetéséhez elsősorban regionális hatókörű (elsősorban K+F) intézmények, területi kamarák, fejlesztési társaságok, térségi érdekeltsgű bankok, civil szervezetek letelepítése szükséges. Ma még sajnálatos az a tény, hogy a területi tervezés, a regionális marketing, s a nagytérségi infrastruktúra fejlesztésének összehangolása, egyáltalán kezdeményezése – melyek alapjai a regionalizmusnak – az ágazati politikához és ágazati tervezéshez képest még igen fejletlenek és erőtlene Magyarországon.

A nyugat-európai regionalizmus

Nyugat-Európában a közösségek, a települések és a gazdaság működésének-versenyének „színtere” – bizonyítja egyre több kutatási eredmény – ma már kevésbé a nemzeti határokkal körülvett országterület, sokkal inkább az együttműködés bázisán létrejövő-formálódó (esetleg több országhoz tartozó) régió. A regionalizmus és regionalizáció ma már az európai gondolkodás szerves részévé vált. Nem előzmények nélküli ez a jelenség, sőt azt mondhatjuk több évszázados előzményekre épül ez a sajátos európai modell (Armstrong, H.W. – Vickerman 1995).

A kis területű, földrajzilag igen tagolt Európa már alapvető morfológiai adottságait tekintve is megalapozza a decentralizált államberendezkedést. Ezt használta ki, illetve erősítette fel az elmélyülő európai integráció, amely már az ötvenes évek óta alapvető elvének tekinti a „nemzetek felettség” eszméjét. Ez az eszme viszonylag korán felismerte az európai regionalizmusban rejlő lehetőségeket. A kiépülő integráció csökkentette a nemzeti szint kompetenciáját (a nemzeti piac, a nemzeti határok, a nemzeti valuta), ugyanakkor a „szunyadó” regionális szintet aktivizálta, számára új fejlődési utakat nyitott. A szubnacionális szinten jelentkező eszmei-kulturális-történelmi értékek a regionális támogatási rendszerek kiépülésével direkt anyagi érdekekkel egészültek ki.

Elsősorban Jacques Delors elnöki tevékenységéhez (1985-1995) köthető, hogy a Maastricht-i Szerződés révén megszületett Európai Unióról, mint a „régiók Európájáról” beszélhetünk. Delors beszédeiben többször is kiemelte, hogy a Bizottság a (NUTS II.) régiókat tekinti elsődleges partnernek, s rajtuk keresztül működteti a Strukturális Alapokat. A régiók jelentik az építőkövet az új Európa, a „régiók Európájának” felépítéséhez.

Nyugat-Európában a regionalizmusnak több típusa alakult ki:

1.) Időrendben leghamarabb a nemzeti keretű regionalizmus jelentkezett, s ennek három formája létezik.

a./ Föderalizmus, amelyeket alulról építkező regionalizmusnak is neveznek. Ezekben az országokban általában igen erős történelmi előzményekre épül a regionalizmus (pl. Németország, Ausztria, Belgium sorolható ebbe a típusba).

b./ Decentralizált állam, ahol a regionalizmust egy alapvető állami funkciómegosztás hívta életre. Ezt a típust felülről építkező regionalizmusnak nevezzük (Ilyen típusú elsődlegesen a regionalizmus pl. Franciaországban, Hollandiában).

c./ A regionalizált állam esetében a regionalizmus a történelmi kulturális-politikai térségek reinkarnálódásán – újjászületésén alapul (pl. Spanyolország, Olaszország).

hogy Elsősorban az ilyen típusú régiók sikerei révén hangoztatják azt sokan, Európa ma már nem a nemzetek Európája, hanem a „régiók Európája”.

2.) A hetvenes évektől vált Európában egyre erősebbé a regionalizmusnak egy másik típusa, a határokon átnyúló (transznacionális) regionalizmus. Ma már csaknem kétszáz CBC-régió, vagy eurorégió működik a kontinensen, s igyekszik csökkenteni a határok társadalmi-gazdasági elválasztó és fejlődést akadályozó szerepét.

3.) Az európai regionalizmus legfejlettebb típusát a nemzetközi regionalizmus képviseli, s elsődlegesen az állami feladatok átvételét, illetve az Európai Unió számára való átruházását jelenti. Az átruházott feladatok jelentős részét a NUTS II. régiók működtetik.

Az európai regionalizmus egyik pillérét tehát a decentralizáció jelenti, amely a nemzetállamokon belüli új hatalmi munkamegosztás kialakulását eredményezte. A nyolcvanas években ennek megfelelően a nemzetállami regionális politikát a régiók saját politikája váltotta fel. Az Európai Unióban a regionális decentralizáció támogatói a legfejlettebb régiók, hiszen elsősorban ők az egységes piac, a gazdasági és a monetáris unió nyertesei.

A regionalizmus másik életető forrása az Európai Unió gyorsan elmélyülő szervezeti, működési és finanszírozási reformja volt. Az uniós bürokrácia a nyolcvanas évektől egyre inkább nem a nemzetállamokat, hanem az egyre nagyobb szerephez jutó régiókat tekintette partnernek.

A második világháború után Nyugat-Európában a lakosságnak csak negyede lakott föderalizált államokban, ma már a lakosság több mint 60%-a „föderalizált-decentralizált-regionalizált” államokban él, ahol a társadalmi-gazdasági folyamatok befolyásolásában már nem az állam játssza a kizárólagos szerepet (Horváth 1998).

Az európai régiók – a legtöbb országban – jelentős történelmi előzményekre alapozódnak. Sok régió korábbi – többnyire feudális kori – területi egység újjászületéseként alakult ki, s több esetben szinte tökéletes földrajzi fedés mutatható ki az egykori nagyhercegség, tartomány, vagy királyság és a mai régió között. Azok a földrajzi és etnikai adottságok, amelyek közrejátszottak a feudális korban az akkori tartományok létrejöttében, az elmúlt évtizedekben a régióképződésben is aktivizálódtak, illetve újraéledtek. A nyugat-európai regionális szakirodalom ennek megfelelően a régiók létrejöttében nagy jelentőséget tulajdonít az emberekben élő régió-tudatnak, amelynek kialakulásában a közös történelmi múltnak, a földrajzi alapú egymásrataltságot felismerésének kiemelkedő szerepet jutott.

Régiók Magyarországon

Évszázadok óta – egészen a legutóbbi évekig – Magyarországon a regionális politika a megyerendszerre épült, tehát tradicionálisan a magyar megyék voltak a mindenkori regionális politika megvalósítói. Nyugat-európai értelemben régiók, tartományok Magyarországon ki sem alakultak korábban. A Habsburg uralkodók – főleg centralizációs céllal – néhány esetben kísérletet tettek a megyéknél nagyobb körzetek-tartományok létrehozására.

II. József császár 1785-ben felfüggesztette a megyegyűléseket és Magyarországot (Erdély nélkül) tíz kerületre osztotta fel. A császár rendeletével megszületett Magyarország új közigazgatási beosztása. A tíz adminisztratív kerületet, „tartományt” kinevezett királyi biztosok igazgatták, akik igyekeztek jozefinista szempontok alapján modernizálni a magyar közigazgatást. József császár a kerületek kialakításakor igen jó érzékkel csoportosította a megyéket. A komisszároknak küldött instrukciók alapján el kell ismerni, hogy a császári kormányzat bámulatos áttekintéssel rendelkezett a magyar viszonyokról és intézkedései nagyfokú földrajzi érzékenységről tanúskodnak. (Bár tetten érhetőek néhol utópisztikus irrealitások is.) József császár közigazgatási rendelete a magyarok részéről többoldalú elmarasztalást kapott, s végeredményben az, hogy 1790-ben halála előtt visszavonta a magyar közigazgatásra vonatkozó rendeletét is, a császári szándék magyarországi megalapozatlanságát bizonyítja.

Ferenc József császár 1851-ben az olomützi alkotmány hatálytalanítása után birodalmának „koronaországait” – így Magyarországot is – minden autonómiát nélkülöző közigazgatási egységekre, tartományokra osztotta, amelyeket földrajzi méreteiknek figyelembevételével bontott további egységekre. Minden hatóságnak, még a városi és a falusi előljáróknak a kinevezését is a kormányzattól tette függővé. Tehát a Bach-korszakban az önkényuralom megvalósítói a Határőrvidéktől, Erdélytől és a Szerb Vajdaságtól megfosztott magyar törzsterület széttagolását tartották közigazgatási téren a legfontosabbnak. Céljuk az volt, hogy szűnjék meg minden szorosabb közösség a magyarországi kerületek között, egymáshoz csak annyi kapcsolat fusson őket, mint Ausztria többi tartományához. Noha a területbeosztás szabályozása során helyel-közel racionális közigazgatási (pl. Észak-Bihar, azaz a későbbi Hajdú vármegye létrehozása) és gazdasági szempontok is érvényesültek, mégis a fő cél a „magyar elem” háttérbe szorítása volt. A kerületi székhelyeken egy-egy minden joggal felruházott kerületi főispán volt az úr. A hatvanas években oldódott az önkényuralmi elnyomás, s újra növekedett a megyei hatáskör, s 1867-ben a Kiegyezést követően újrászerveződtek a megyék.

Mint láttuk a Habsburgok regionalizációs terveiket a magyarokkal történő kiegyezéseik során rendre elejtették, s az önkényuralommal szemben az önkormányzatiság helyreállítása egyben a megyerendszer visszaállítását is eredményezte. Lényegében ezzel a történelmi ténnyel magyarázható a magyar regionalizáció vontatott előrehaladása, az hogy a törvényi előírások ellenére alig beszélhetünk ma még a régiók szerepéről a magyar regionális politikában. Ugyanakkor ezzel magyarázható az is, hogy a megyék – a sok évszázados tapasztalatra is építve – a rendszerváltást követően az új regionális politika kiépítésekor is a legnagyobb aktivitást tanúsították és az elmúlt években ezen a téren figyelemreméltó eredményeket értek el (Enyedi 1996, Vági 1982).

Gyakori vélemény, hogy a mai Magyarországon nincsenek és igazából nem is alakíthatók ki valóságos régiók. A kis terület, a csekély természeti tagoltság, a nyelvi-nemzetiségi-kutúrális homogenitás, a túlsúlyos főváros, a határozott különállósággal bíró területegységek hiánya és főleg pedig az erős állami centralizáció jelentik a fő akadályát a régióképződésnek. Gyakran emlegetett ellenérv a valós régiók létrehozása ellen az, hogy Magyarországon az embereknek nincsenek személyes regionális tértapasztalataik, s nincs regionális identitásuk. Természetesen az is megfontolandó, hogy a közép szinten a megyék és a régiók nem lehetnek egyformán hangsúlyosok, mert az állandó hatásköri feszültséget okozna. A fenti jelentős akadályok és gátló tényezők ellenére úgy vélem, Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása, valamint a megkívánt területi (statisztikai) információ szolgáltatás kialakításához a valós régiók, azaz a NUTS II. egységek kialakítása mégis alapvető fontosságú.

A valós régiók megalakításának szándékával hozták létre 1990-ben a Regionalizációs Bizottságot. A Bizottság – az alúlról építkezés elvét követve – a városok és falusi kulcstelepülések vonzáskörzeteiből összerakva építette fel a provizorikus régióközpontok (Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs és Győr) köré az egyes régiókat. Az egyik gyengesége ennek a tervnek az volt, hogy az ország területének 45%-a a Budapesti Régióhoz tartozott, a másik „hibája” viszont az volt, hogy nem tisztelte a megyehatárokat, amely végül is elvezetett ennek a régiófelosztásnak az elvetéséhez. A megerősödő megyei önkormányzatok lobbitevékenysége eredményeként „a megyékből építette fel” a Regionalizációs Bizottság az új régiókat. A tervet a Területfejlesztési Törvény kidolgozása során vették elő, illetve „porolták le”, s a határok megváltoztatása nélkül – igaz csak tervezési-statisztikai régiókként – ezt a hétrégiós felosztást fogadta el az Országgyűlés.

Az OTK szerint a létrehozott tervezési-statisztikai régiók több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egységek és mint ilyenek, hosszabb távon stabil, változatlan területi egységként, a statisztikai információrendszer zavartalan működését biztosítják. Ez a területbeosztás beépíthető az EUROSTAT regionális adatbázisrendszerébe, erre szervezhetőek meg mindazok a reprezentatív adatfeltételek, amelyek esetében a megyei szintű információ a minta nagysága és költségigényessége miatt nem biztosítható. Továbbá erre a hétrégiós felosztásra építhetők fel a regionális idősorok és az EU NUTS II. régióival való összehasonlíthatóságot is lehetővé teszi. A megyei területfejlesztési tanácsok a megyehatárokon túlterjedő, közös területfejlesztési feladatok ellátására regionális fejlesztési tanácsokat hoztak létre. Az alúlról építkezés lehetőségét a tervezési-statisztikai régiók kialakítása tehát nem korlátozta. Figyelembe véve a mezoregiók szerveződésének korábbi tapasztalatait és az EU NUTS II. régióinak átlagos méreteit, Magyarországon tehát a kilencvenes évek második felében hét tervezési-statisztikai régió kialakítását tartották indokoltnak.

A területfejlesztési és területrendezési törvény ezen felül még két fejlesztési régiót nevesített: a fővárosi agglomerációt és a Balaton kiemelt üdülőkörzetét. Mindkét régió sajátos funkciója miatt az ország többi térségétől eltérő fejlesztést igényel, ezért ezek „funkcionális” régióknak nevezhetők.

A megyei önkormányzatok vezetői részéről komoly politikai szándékként merült föl, hogy Magyarország esetében a megyék töltsék be a NUTS II. régiók feladatait. Többen

úgy véltük, hogy a magyarországi megyék, melyek az elmúlt évtizedekben igazgatási feladataik mellett komoly gazdasági és finanszírozási feladatokat is elláttak méretük miatt sem tekinthetők régióknak. Az Európai Unió területfejlesztési rendszere a NUTS II. szintet (a valós régiókat) tekinti alapnak, tehát a területi preferenciák rendszere, a területfejlesztési gyakorlat erre a szintre épül. Hazánk kis területéből, népességéből, s fejletlen gazdaságából adódóan nem láttunk lehetőséget Magyarországon 19 régió kialakulására, így nincs szükség 19 (teljes körű) regionális centrumra sem.

Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a megyék az elmúlt évszázadokban sajátos helyi érdekközpontokként épültek. A szocializmus évtizedeiben a redistribúció következtében ezek a megyei érdekkörök még inkább megerősödtek (Vági 1982). A közigazgatási régiók kialakításakor a regionalizáció elmélyítésekor éppen ezeknek a megyei érdekköröknek az ellenállására lehetett leginkább számítani.

Ugyanakkor az Európai Unió által kialakított statisztikai rendszer, s a hazai igények is a régiók kutatását kívánják meg tőlük. Másrészt a megalapozott politikai döntések egységes és egyértelmű számítási és nyilvántartási rendszert igényelnek. Ezeket a szempontokat szem előtt tartva a megyékből építettük föl Magyarországon a statisztikai adatszolgáltatási egységeket, a tervezési-statisztikai régiókat. Az így kialakított területi rendszer legfontosabb előnyének azt tartom, hogy egyrészt könnyen kialakíthatók az idősorok, hiszen az 1949/50-ben véghezvitt közigazgatási reform egységeit használja föl. Másodsorban a rendszer egységeinek népességszáma alig tér el az európai átlagtól, tehát azokkal összevethető. Harmadsorban az egyes egységek egymásból könnyen levezethetők, ugyanakkor pedig a legtöbb esetben valós társadalmi-gazdasági-regionális egységeket is alkotnak.

A régiófejlesztési tanácsok számára a régiók legfontosabb erőforrásainak számbavételét, s az egyes térségek helyzetelemzését-helyzetértékelését kell elvégezni, s ez alapját jelenti a további terület- és településfejlesztési munkának, a programozásnak. Ez a munka az Európai Unió támogatásával felgyorsulhat, illetve viszonylag rövid idő alatt jelentős eredményeket érhet el. A Strukturális Alapok által nyújtott források elnyerésének alapfeltétele ugyanis a régiók fejlesztési koncepcióinak és programjainak megléte. A támogatások igénybevételét szigorú pénzügyi és jogi szabályok írják körül, s regionális szinten kell biztosítani ugyancsak a Strukturális Alapok támogatásaihoz kapcsolódó ellenőrzési és hatáselemzési (monitoring) képességet. A regionalizáció előrehaladásához tehát Magyarországon is szükséges az EU-ban alkalmazott NUTS II. régiók kritériumának tisztázása, hiszen a magyarországi regionális intézményi rendszer, s így a regionális szint érdekérvényesítése is ma még számos bizonytalansági tényezőt hordoz magában (Horváth 1998.)

A regionális érdekérvényesítés gyengeségét bizonyítják az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai (Márton 2004). A 2000-2004 közötti időszakban elkészült Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT) nem került sor a régiók érdemi szerepvállalására, s nem nyílt lehetőség önálló regionális operatív programok (ROP) kidolgozására.

A Strukturális Alapok gyakorlatának megfelelően a nemzeti szintű fejlesztési elképzeléseket az operatív programok bontják le ágazati, illetve régiókénti fejlesztési prioritások szintjére. Magyarországon a NFT tervezési folyamatában a regionális oldal pozíciói gyorsan romlottak, annak megfelelően, ahogyan a regionális fejlesztési ügynökségek szerepe visszaszorult. Jelentős mértékben sérült ezzel a partnerség elve, hiszen az ügynökségek szervezték döntően a NFT tervezése során a társadalmi konzultációkat (2002-2003-ban). A rendezvényeken a tervdokumentumok „társadalmasítása” során érdemi vitákra, sőt szakmai javaslatokra is sor került, s ezeket az ügynökségek gyűjtötték össze, s továbbították a tervek készítőiknek. Az egyeztetési folyamat rövidege miatt azonban az érdemi visszacsatolásra nem igen jutott idő, másrészt az is jelentős problémát okozott, hogy a munkacsoportok gyorsan változó tervekkel szembesültek.

A régiós szereplők érdekérvényesítő képessége kezdettől fogva gyenge volt, s ez a NFT kidolgozása során tovább romlott. A területi kiegyenlítés politikájával szemben egyre inkább elsőbbséget kapott az ágazati verseny- és növekedés orientált szemlélet. A területfejlesztési terven belül a régiók saját érdekeit a regionális operatív programok (ROP) képviselik, s ezek kiszorulása jól nyomon követhető a NFT készítése során (Márton 2004).

A munka kezdetén 2000-ben még hét önálló ROP kidolgozását tartották szükségesnek, majd a kormány egyetlen ROP elkészítése mellett döntött. Igaz először ebben még mind a hét régió különülten szerepelt volna, de az új kormány egy úgynevezett vegyes szerkezetű ROP elkészítését határozta el. Ebben a régióspecifikus intézkedések mellett tematikus (tehát általános érvényű), azaz egységesen szabályozható fejlesztések is megjelentek. 2002 végén a kormány végleg szakított a ROP-on belül a regionális szemlélettel, s a NFT végső verziójában csupán tematikus prioritásokat tartalmazó ROP-ot szerepeltetett.

A regionális szemlélet fokozatos visszaszorítását a NFT-en belül elnéző jóindulattal támogatta az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága is. A brüsszeli bürokrácia ugyanis a csatlakozó országok esetében nem támogatta a régiónkénti ROP-ok elkészítését, hiszen ezek koordinációja igen jelentős többletmunkát követelt volna meg részükről. Az Európai Bizottság támogatásával, egyetértésével, vagy kifejezetten az ő kezdeményezésük eredményeként a NFT-ből kiszorult a regionális szemlélet, s vele együtt a területi nivelláció céljának felvállalása.

Összegzés

A kilencvenes évek végétől, de különösen az ezredfordulót követően Európa nyugati felén kevesebb szó esik a régiókról, s több kutató úgy véli, hogy a „regionalizáció európai hajtóerői kifulladásra látszanak” (Faragó 2004). Az utóbbi években valóban kevesebbszer hangoztatják a régiók Európáját, s inkább Európa helytállásáról beszélnek a globális versenyben.

Mégis a régió, a regionalizmus és regionalizáció az egységesülő Európa közös értékét jelentik. A területi kiegyenlítődség és a kohézió az Európai Unió egyik alapelve maradt napjainkig. A NUTS II. régiók az EU forrásrészesedésének 40%-a felett rendelkeznek, ami világméretben is tekintélyes fejlesztési forrást képvisel. Az állami centralizáció lebontása a regionalizáció győzelme a demokrácia kiteljesedését is jelentette Európa fejlettebb országaiban, megnövelve a felzárkózás esélyét a periférikus térségek számára.

Regionalistaként meg vagyok győződve arról, hogy a Nyugat-Európában győzelemre jutott regionalizmus Közép-Európában – a történelmi megalapozottság hiánya ellenére is – utat tör magának. Ennek megfelelően Magyarországon a jövőben feltétlenül növekedni fog az önkormányzatok földrajzi együttműködésének, integrálódásának jelentősége. Stratégiai szerephez jutnak a horizontális önkormányzati együttműködések (kistérségek, a „város és vidéke” kapcsolatokra épülő településegységek, vonzáskörzetek), s főleg a valós régiókat megteremtő regionális és eurorégiós kapcsolatok. A régiók tehát alulról építkezve a földrajzi integráció eredményeként szülehetnek meg, másfelől viszont ehhez nélkülözhetetlen a szubszidiaritás gyakorlatának teret nyitó decentralizáció véghezvitele is.

Hivatkozások

- Amin, A. – Thrift, N. ed. 1994. Globalisation, Institutions, and Regional Development in Europe. – Oxford: Oxford University Press
- Amin, A. – Tomaney, J. 1995. The regional dilemma in a neo-liberal Europe. – European Urban and Regional Studies 2. 171-188.

- Armstrong, H. W. – Vickerman, R. W. ed. 1995. *Convergence and Divergence Among European Regions.* – London: Jessica Kingsley Publishers
- Berényi I. 1992. *Az alkalmazott szociálgeográfia elméleti és módszertani kérdései.* – Földrajzi Tanulmányok 22. Budapest: Akadémiai Kiadó 164.
- Berne Á.-Süli-Zakar I. 1997. *Régiók, regionális folyamatok a világgazdaságban.* – Tér és Társadalom XI. évfolyam 4. 85-104.
- Cséfalvy Z. 2004. *Globalizáció I-II.* – Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 254, 311.
- Enyedi Gy. ed. 1993. *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon.* – Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 383.
- Enyedi Gy. 1994. *Területfejlesztés, regionális átalakulás a poszt szocialista Magyarországon.* – Társadalmi Szemle II. 8-9. 133-139.
- Enyedi Gy. 1996. *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* – Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület
- Faragó L. 2004. *A regionalizmus hajtóerői Magyarországon.* – Tér és Társadalom XVIII. 3. 1-23.
- Horváth Gy. 1998. *Az európai regionális fejlődés és politika távlatai.* – Tér és Társadalom XII. évfolyam 3. 1-26.
- Horváth Gy. 1998. *Európai regionális politika.* – Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 501.
- Illés I. 1997. *A regionális együttműködés feltételei Közép- és Kelet-Európában.* – Tér és Társadalom XI. 2. 17-28.
- Isard W. 1960. *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Sciences.* – Cambridge: The M.I.T. Press, Mass
- Lorenz D. 1989. *Trade in Manufactures, Newly Industrializing Economies and Regional Development in the World Economy. A European View.* – *The Developing Economies* 3.
- Lorenz D. 1989. *Trends towards Regionalism in the World Economy.* – *Intereconomics* 24. 2.
- Lorenz D. 1991. *Regionalisation versus Regionalism – Problems of Change in the World Economy.* – *Intereconomics* 26. 1.
- Lorenz D. 1992. *Economic Geography and the Political Economy of Regionalization: The Example of Western Europe.* – *The American Economic Review*, May
- Lösch A. 1938. *The Nature of Economic Regions.* - *Southern Economic Journal*, Vol.5.No. 1.
- Márton Gy. 2004. *Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből.* – *Falu Város Régió*. 9. 32-45.
- Nemes Nagy J. 1996. *Centrumok és perifériák a piaccgazdasági átmenetben.* – *Földrajzi Közlemények CXX(XLIV)*. 1. 31-48.
- Pálné Kovács I. 1994. *A területfejlesztés kihívásai előtt az önkormányzati rendszer.* – In: Csefkó F. ed. *Tér és Közigazgatás.* - Pécs- Budapest: MTA RKK - Magyar Közigazgatási Intézet. 30-44.
- Rechnitzer J. 1993. *Szétszakadás vagy felzárkózás (A térszerkezetet alakító innovációk).* – Győr: MTA RKK 208.
- Süli-Zakar I. 1994. *Regionalizmus és régió.* – In: Mátrai M. - Tóth J. ed.: *A középszintű közigazgatás reformja Magyarországon 2. kötet - Térszerkezet-régió-vonzáskörzetek-kistérség, Székesfehérvár-Pécs*, 1994. 14-24.
- Süli-Zakar I. 1997. *Régiók a földrajzi térben (Regions in the Geographical Space).* – In: földrajzhagyomány és jövő. Budapest: Magyar Földrajzi Társaság 59-90.
- Süli-Zakar I.-Béres Cs. 1993. *Hajdú-Bihar megye (A térbeli társadalmi-gazdasági fejlődés lehetőségei és problémái).* – *Területfejlesztés* 2. Debrecen, 282.
- Süli-Zakar I.-Pfeil E. 1993. *Hajdú-Bihar megyei tapasztalatok a kistérségi szövetségek és társulások létrejöttéről.* – *Comitatus III. évfolyam* 10. 17-39.
- Süli-Zakar I. 1999. *A régiók Európában és Magyarországon.* – *Debreceni Szemle*. VII. 3. 355-370.

- Tóth J. 1988. Urbanizáció az Alföldön. – Területi és Települési Kutatások 3. Budapest: Akadémiai Kiadó 200.
- Tóth J. 1994. Border Regions and Ethnic Minorities in Hungary. – Delo 10. Ljubljana 197-204.
- Tóth J. – Golobics P. 1996. Régiók és interregionális kapcsolatok a Kárpát-medencében. – In: Frisnyák S. ed.: A Kárpát-medence történeti földrajza. Nyíregyháza: MTA-BGyTF 107-119.
- Tóth L. 1995. Globalizáció és regionalizáció. – Szeged: JATE 189.
- Vági G. 1982. Versengés a fejlesztési forrásokért. – Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 225.