

A TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS, MINT HAZÁNK EURÓPAI UNIÓBA ILLESZKEDÉSÉNEK FONTOS ESZKÖZE

MIHÁLYI HELGA

A témaválasztás és a cím rövid magyarázatra szorul abból a szempontból, hogyan kapcsolódik előadásom a „Kivülállás és beilleszkedés” című konferenciához.

Az elmúlt néhány évben, a '90-es évek közepétől egyre gyakrabban halljuk a területfejlesztés kifejezést a médiából, a politikusoktól, az önkormányzatoknál dolgozóktól és a gazdasági szakembertől is. A laikusok számára úgy tűnhet, hogy egy nagyon fontos, „divatos” kifejezésről van szó, ami az Európai Unióhoz való csatlakozásuk egyik alapeleme, valami olyan dolog, amit ha akarunk, ha nem, foglalkoznunk kell vele, ha az unió támogatását szeretnénk élvezni. Foglalkoznunk kell vele, különben több forrástól elesünk, nem kapunk pénzt. Ez a hozzáállás azt is magában hordozza, hogy egyfajta kikényszerített rosszra gondolunk, amikor a területfejlesztést emlegetjük. Egy olyan dologra, aminek szükségességét az Unióba való belépésünk hozott magával.

Előadásomban arra szeretnék rámutatni, hogy a területfejlesztés nem egy újfajta európai kényszer hazánkban, hanem egy több száz éves hagyománnyal rendelkező állami tevékenységsorozat, ami az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal új szemléletmódokat, megoldási javaslatokról való elgondolásokat és néha ellentmondásokat is magával hozott. Mindezek által pedig az egyik legfontosabb eszközévé vált annak, hogy Magyarország beilleszkedése ebbe az európai népek által megálmodott és megvalósított közösségbe minél gyorsabban és minél hatékonyabban végbemehessen.

Ennek alátámasztására az alábbi témaköröket szeretném felvázolni:

- A területfejlesztés Bibó István-féle értelmezése.
- A területfejlesztés főbb állomásai az európai történelemben.
- A magyarországi területfejlesztés története.
- Bibó István kritikája az 1971. évi közigazgatási területrendezési koncepcióról.
- Napjaink területfejlesztési politikája.

A területfejlesztés Bibó István-féle értelmezése

Bibó István társadalomelméletének egyik alapgondolata szerint a politika fő feladata: a társadalom fejlődéséhez kedvező irányvonalak kitűzése. Ha korábban sosem létezett, akkor a társadalom egyensúlyi állapotának megteremtése, ha pedig korábban volt ilyen, akkor ennek a megbomlott egyensúlyi állapotnak a helyreállítása, azaz a „bűnbeesés előtti paradicsomi állapot”. Bibó azt az álláspontot képviseli, mely szerint az emberi társadalmakban volt olyan kor és helyzet, amikor az egyensúly még megvolt, de ennek helyét az évezredek vagy évszázadok során egyensúlytalanság vette át. Azonban azt is elfogadja, hogy lehetnek olyan társadalomról gondolkodók is, akik szerint ez a paradicsomi állapot soha nem is létezett, de szeretnék ezt megteremteni.

Felmerül a kérdés, hogy vajon mi lehetett az egyensúly megbomlásának okozója? A félelem és az erőszak. De miként magyarázható ez? Bibó szerint az ember az egyetlen olyan élőlény, amely tudatában van saját végességének, azaz tudja azt, hogy egyszer valamikor – a közeljövőben vagy reményei szerint inkább később – meg fog halni. Van félelem tudata. A félelemnek persze számtalan forrása lehet, de a legfőbb forrást nem ez a haláltól

való félelem jelenti, de még csak nem is valamilyen más dolog, vagy esemény bekövetkeztétől való félelem, hanem a többi, a másik ember. Ebből következően a félelem legyőzésének lehetséges megoldását a másik ember legyőzésében, a felette szolgáló hatalom megszerzésében, megőrzésében látja. A hatalom megszerzésére a leghatékonyabb eszköz az ember számára az erőszak, legalábbis a történelem tanulságai, de nem Bibó szerint.

Tulajdonképpen minden államelmélet arról szól, hogy megpróbálja megtalálni azt az utat és eszközöket, melyek a félelem, illetve következményei legyőzésére szolgálnak. Ahhoz, hogy ez sikerüljön, azaz az emberek megszabaduljanak félelmeiktől, Bibó szerint társadalmi méretűvé és állandóvá kell tenni, intézményesíteni kell a szabadságot. Ez lesz nála a területfejlesztés kiindulópontja is.¹

A területfejlesztés főbb állomásai az európai történelemben

Az európai államszervezés a görög – római alkotmányban alapozta meg a társadalom működését. Ezt egészíti ki Szent Ágoston keresztény etikára épülő, a jó királyok és urak feladatairól szóló műve.

A keresztény, hűbéri államokban, a működő hűbéri rendszer mellett a világban sok helyen megjelent egy egyedülálló társadalomszervező erő: a papság. Ennek a társadalmi rétegnek aktív tevékenysége mellett – a különféle földművelő technikák elterjesztése, oktatási feladatok megoldása, gyógyítás, szociális tevékenység széles körű kifejtése – volt még egy nagyon lényeges szerepe a középkorban. Ők alakították ki a nagy társadalmi ideálokat, amelyek egyfajta viszonyítási alapot teremtettek a jó uralkodó, a jó hűbérúr, a jó lovag, a jó polgár, avagy a jó földműves megítélése szempontjából. A fennálló hűbéri rendszerben a központi hatalom és a földesurak voltak azok, akiknek a térségek, a települések szervezését meg kellett oldaniuk. Ezt a tevékenységet elsősorban a védelmi feladatok ellátásának biztosítása érdekében tették.

A középkor delelőjén már egész Európa változatos és bonyolult, de alkotmányos szabadságjogok rendszerében élt. Lehetővé vált a rossz, a feladatait nem megfelelően betöltő, a papság által felvázolt ideálokhoz képest nem megfelelő uralkodóval, avagy földesúrral szembeni társadalmi kritika. E kritikák voltak a korai középkor forradalmi, melyek a keresztény hűbériségből nőttek ki. Ezek vezettek el Bibó szerint a történelem legsikeresebb forradalmáig, a francia forradalomig.

Egy szempontból ez volt a legsikeresebb forradalom, mert lehetővé tette a társadalom racionális átszervezését, ugyanakkor egy másik szempont szerint a legsikertelenebb is, hiszen a forradalmat kirobbantó francia polgárság az események sorozatában átadta a vezetést annak a reformer értelmiségnek, mely értelmiség állandósította az erőszakot, a félelem legyőzésének eszközét. Ez a forradalmi terror az egész társadalmat – a királyt, a papságot és a polgárságot – szembe fordította a forradalmi eszmével, a forradalommal és egyben létrehozta az azelőtt ismeretlen, a mai napig is ható két „terméketlen embertípust”: a hivatalos forradalmárt és a hivatalos reakcióst. Az erőszak pedig olyan mértékű félelmet keltett, melyet a nyugati világ azóta sem tudott kiheverni.

A kapitalizmus kialakulásával új hatótényezők, új szereplők jelentek meg a társadalom szervezésében, így a területfejlesztésben is. A megerősödő polgárság, a magántőke befektetései és az általuk generált ipar és közlekedés nagymértékű fellendülése alakította a

¹ Bibó 1986

térségeket és a településeket.²

A magyarországi területfejlesztés története

A letelepedés megtörténtével, honfoglaló őseink egyik legfontosabb és területfejlesztési szempontból legalapvetőbb feladata az ország területi biztonságának megteremtése, a védelmi rendszer kiépítése volt. Hosszú évtizedeken keresztül zajlott ennek megvalósítása a külső – belső gyeprendszer kialakításán keresztül.

Szent István lerakta egy új, keresztény állam belső struktúrájának alapjait. Ennek lényeges elemei voltak: a püspökségek, a vármegyerendszer és a falurendszer. Az idegen etnikumok tervszerű betelepítése – szászok, kunok – fokozta a térségek védelmi képességét és a területek kihasználtságát.

A tatárjárás után nagy várépítések indultak, majd 1526 után különösen felerősödött a védelmi politika, ami a végvárrendszerben rajzolódott ki.

A törökök kiűzése után hazánkban erőteljes modernizációs folyamat indult be. Ez főként II. József uralkodása idején, a felvilágosult abszolútizmusban fokozódott, amikor új közigazgatási beosztását jött létre. Az úgynevezett mérnöki települések, azaz a mérnöki munkával megtervezett települések sorát alakították ki a korszakban, emellett újabb betelepítési hullám is beindult. Elsősorban sváb iparosok, mesteremberek, bányászok lettek új lakóhelyre több magyarországi településen. (II. József rendeleteit, többek között a közigazgatásit, visszavonta.)

A XIX. századi modernizáció fő területe a közlekedési hálózat fejlesztése volt. Emellett 1867 és 1918 között az iparosítás, az ármentesítések és a lecsapolások – főként a Tisza mentén – megteremtették egy új, nagytérségi településhálózat-fejlesztés feltételrendszerét is. Az állam elsősorban egyedi, települési esetekben avatkozott be (pl. Szeged – árvíz, Gyöngyös – tűzvész), illetve gazdasági és jogi eszközökkel támogatta egyes városok fejlődését.

Az 1912-es városfejlesztési terv egy tudatos településhálózat modernizáció volt. Hasonlóan tudatos, mint amilyen az I. világháború után az államhatár változásokhoz igazodó, majd a két világháború között a Nemzeti Munkatervhez kapcsolódóan kidolgozott országos település és településhálózati politika.

A II. világháborút követően a földreform átalakította a falvak és tanyák társadalmi, illetve gazdasági viszonyait. Az 1948-as kommunista hatalomátvétel után a településpolitika a radikális és voluntarista társadalom-átalakítás eszközévé vált, hiszen a tanácsrendszer kialakításával a legkisebb településig kiépült az államhatalom településpolitikai bázisa. A centralizáltság jegyében, az első ötéves terv iparosításának eredményeként létrejöttek az úgynevezett szocialista városok a semmiből, vagy valamely korábban létező kistelepülések alapjain (pl. Leninváros, Kazincbarcika, Dunaújváros), miközben felgyorsult a tanyavilág felszámolása.

1956 után hangsúlyosabbá vált az életszínvonal emelését támogató gazdaságpolitika és infrastruktúra-fejlesztés. 1958-tól pedig új törekvésként megjelentek a regionális fejlesztések, amelyek célja: az ország arányos fejlesztése. Ez egyrészt a főváros, Budapest túlsúlyának mérséklését jelentette, másrészt pedig az elmaradt iparágak fejlesztését szorgalmazta.

² BIBÓ 1986

1963-ra elkészült az ország településhálózat-fejlesztési tanulmányterve, melyben még erőteljesebben deklarálódott a korábbi arányos fejlesztés célja. Ennek fő terepeként a gazdasági és a szociális hátrányok felszámolását jelölték meg. Lépések történtek a területi tervezés és fejlesztés jogi, intézményi szabályozására, melynek keretében a gazdasági körzeteket a járási határokhoz igazították.

1969-ben a '68-as gazdasági mechanizmushoz igazodva kidolgozták az Országos Településhálózat-fejlesztési kerettervet, majd 1971-es településfejlesztési koncepciót, melynek céljait az alábbiakban határozták meg:

- A termelőerők célszerű, távlati elhelyezése.
- A lakosság ellátásának megszervezése.
- A falu és a város életkörülményeinek közelítése.³

Bibó István kritikája az 1971-es közigazgatási területrendezési koncepcióról

Erdei Ferenc kezdeményezésére Kovács István akadémikus, az MTA Igazgatástudományi Bizottságának megbízásából Bibó Istvánt is bevonta az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció előkészületi munkálataiba. Bibó Mattyasovszky Jenővel már az '50-es évektől kezdődően folytatott kutatásokat ezen a területen, de a végleges koncepcióban a felkérés ellenére nem vették figyelembe javaslatait. Ezért elkészítette a koncepció kritikáját, amely nem új irányok, lehetséges változatok közlését hivatott megjeleníteni, hanem azt vizsgálta, hogy a koncepcióból milyen szükségszerű, illetve lehetséges közigazgatási területi kifizetések következnek. Az értékelését az alábbi alapelvek mentén végezte:

- A székhelyek optimális megközelíthetőségének elve, mely szerint a területi szempontból központi szerepet betöltő településeknek azoknak kell lennie, amelyek minden közigazgatásilag hozzá tartozó más településről elérhető távolságban, jól megközelíthető helyen vannak.
- Az egységek arányosságának elve szerint, minden kialakítandó egységnek egyrészt hasonló nagyságú területet kell felölelnie, de még ennél is lényegesebb, hogy hasonló népességszámmal bírjanak.
- Az igazgatási területrendezés egységének elve azt hangsúlyozza, hogy egy-egy központi településen azonos közszolgáltatásoknak és közérdekű szolgáltatásoknak kell helyet, illetve lehetőséget biztosítani. Így a lakosság egy helyen intézheti ezekkel kapcsolatos ügyeit.
- Az alsóbb és a felsőbb szintű területi egységek egymásba illeszthetőségének elve szorosán kapcsolódik az előző elvhez. Eszerint nem csak a lakosság szempontjából fontos az egységesség, hanem az intézmények, illetve szervezetek felügyelete szempontjából is, azaz ennek minden esetben ugyanolyannak kell lennie.
- A súlypontok váltakozásának elve a decentralizálás mentén azt erősíti, hogy egy nagyobb területi egységen belül a különböző jellegű állami feladatokat el kell osztani és ezeknek együttesen kell egy egészet alkotnia.

A modern közigazgatási területrendezés mindenhol abból a tényből született, hogy a hagyományos közigazgatási beosztás és a városok fejlődése szembe került egymással. Ezért vált szükségessé az országos tervezés számára a megyénél nagyobb területi egységek létrehozása. A besorolás alapjául a népességszám, az ellátandó feladatok és a már meglévő

³ HAJDÚ 2001

települési rang szolgáltak. Ezek alapján az 1007/1971. számú kormányhatározat a központok, azaz városok hat kategóriáját állapította meg:

1. Országos központ – Budapest.
2. Kiemelt felsőfokú központok – Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged és a hozzájuk kapcsolódó 5 országos kerület.
3. Felsőfokú központok – Békéscsaba, Kaposvár, Kecskemét, Nyiregyháza, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely és a nekik megfelelő 13-15 nagymegye.
4. Részleges felsőfokú központok – Baja, Dunaujváros, Eger, Hódmezővásárhely, Nagykánizsa, Salgótarján, Sopron, Szekszárd, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg és az ezekre alapozható 9-11 félmegye, vagy 24 középmege.
5. Középfokú központok – 64 város tartozik ide és a nekik megfelelő 88 nagyjárás, vagy városkörnyék.
6. Részleges középfokú központok – 39 város alkotja.

Az értékelési szempontok és a kialakítandó városi szintek alapján négyféle lehetséges közigazgatási rendszer rajzolódik ki:

Régiók rendszere (6 db)

A szint pozitívumai:

- Minden városa jelentős múlttal rendelkező ipari és kulturális központ, megyeszékhely.
- Lélekszámuk arányosan 1-1,5 millió fő.
- Bevezetésével az országos és a helyi tervezés jelentősen javulhatna, mert mindegyik városban megvan a szakszerűség, ami a hozzáértő tervezés – szervezés előfeltétele.

A szint negatívumai:

- Az arányosság miatt sérül a megközelíthetőség elve.
- Súlyponti szerepet a városok akkor tölthetnének be, ha országos hatásköröket és feladatokat kapnának.
- Nem rendelkeznek önkormányzattal, mert nincs mögöttük közösségtudat.

Megyerendszer (20 db)

A szint pozitívuma:

- Kevesebb és arányosabb megye lenne.

A szint negatívuma:

- Lényegét tekintve nem különbözik a fennálló rendszertől, így kedvezne a helyi hatalmi központok kialakulásának, azaz öncélúvá és bürokratikussá válna. Nem serkentené sem az önkormányzatok, sem a régiók kialakítását.

Középkismegye-rendszer (30, illetve 40 db)

A szint pozitívuma:

- Jól beilleszthető lenne az országos kerületi rendszerbe, így egy erőteljes, technokrata igazgatás valósítható meg.

A szint negatívuma:

- Felerősítheti a városok különállási törekvéseit.
- Az országos kerületi rendszer nélkül egy erősen centralizált, hatalomgyakorlás eszköze lehet.

Városkörnyékrendszer (80-110 db)

Bibó választása ez a rendszer, mert:

- a leglendületesebb és legdemokratikusabb települési, tervezési és szervezési szempontból;
- kedvez a községi szintet meghaladó, erőteljes önkormányzatoknak;
- kedvez a város és a vidék egybeszerveződésének;
- igényli a régiók kialakítását;
- háttérbe szorítja a megye egységét.⁴

Napjaink területfejlesztési politikája

A '80-as évek végéig hazánkban a területfejlesztést a felülről vezéreltség, a homogenizáció és a koncentráció jellemezte. Budapest mindig kitüntetett helyzetben volt, a nagyvárosok ugyan erősödtek, de soha nem váltak valódi ellenpólussá. Meggyorsult a megyeszékhelyek fejlődése, illetve létrejött egy működőképes középvárosi hálózat. Az 1983-ban kidolgozott új területfejlesztési koncepciója volt tulajdonképpen az első, melyben megjelent a falu népességmegtartó képességének biztosítása. Ezek ellenére az ország alulurbanizált maradt, tömeges volt a migráció, az ingázás. Mindezek következményeként válságkörzetek jelentek meg a hazai településhálózat struktúrájában és nyilvánvalóvá vált a rendszer válsága.⁵

A '90-es évek első felét tehát a krízis jellemezte. Megindult a korábbi rendszer struktúráinak leépülése, majd az évtized közepétől jelentek meg a megújulás jegyei. A megújulás dinamizálásban új elemek kaptak fontos szerepet: az Európai Unió kihívásai, készítése és néhol egyben kényszerei is.

Az Európai Unió a tagországok térségeinek társadalmi-gazdasági fejlettségbeli különbségeinek mérséklését, így a belső kohézió erősítését az egyik alapvető céljaként tekinti, melyet a regionális politikáján keresztül szándékszik megvalósítani. Ennek fő eszközeként jelennek a különféle anyagi támogatások. Ahhoz viszont, hogy ezek a támogatások eloszthatók, lehívhatók és felhasználhatók legyenek, egységes területi beosztásra és összehasonlítható területi egységekre van szükség a tagországokban. Az Unióban ez az egységes beosztás 1988-tól az úgynevezett NUTS (Nomenclature des Unites Territorial Statistiques), mely hosszas és nehézkes egyeztetések után született meg. Ez a rendszer öt szintet különböztet meg, melyből három regionális szint és a további kettő jelenti a lokális szinteket.⁶

Mindezekből kiderül, hogy miközben a hazai településhálózat rendszere belső strukturális válsággal küzdött és elkezdte keresni a lehetséges kiutakat, megoldási lehetőségeket ebből a válságból, egyúttal az Európai Unió is megfelelési szabályokat állított elénk a lehetséges csatlakozás feltételeként. Véleményem szerint azonban ez az Unió kiívás nem nehezítette, hanem segítette az új struktúrák kialakítását, hiszen mintákkal, működőképes megoldási modellekkel szolgált.

Első nagy lépésként 1994 nyarán az EUROSTAT felhívására ideiglenes jelleggel kialakították a NUTS 2 szintnek megfelelő tervezési-statisztikai régiókat.⁷ Ma pedig az alábbi szintekben gondolkozunk, dolgozunk:

- NUTS 1: statisztikai nagyrégiók (3 db)
- NUTS 2: tervezési-statisztikai régiók (7 db)

⁴ BIBÓ 1986

⁵ BELUSZKY 2001

⁶ SZABÓ 2008

⁷ AGG 2008

- NUTS 3: megyék és Budapest (20 db)
- NUTS 4: statisztikai kistérségek (168 db)
- NUTS 5: települések (3145 db)⁸

Konklúzió

Ha jól megnézzük ezeket a szinteket, akkor azt látjuk, hogy a Bibó-féle 1970-es években megfogalmazott, lehetséges rendszerekkel szinte egybeesik. Kitüntetett szerepe van – mint területi egységeknek – az európai uniós struktúrában a régióknak és a kistérségeknek csakúgy, mint Bibónál.

A rendszerváltáskor kialakult új önkormányzati struktúra a sok kicsi, önálló települési önkormányzattal a '90-es évek elején ugyan segítette az átalakulást, de ez a szétaprózottság mára gátjává vált a hazai területfejlesztésnek. Miközben az Európai Unióba való beilleszkedésünk ezen a területen szinte teljessé vált, mindeközben az országon belül egyre inkább a „kívülállás” teljeseedik ki: az egymással versengő, legtöbb esetben együttműködni képtelen települések és nagyobb területi egységek csatája zajlik, ami változtatások nélkül rövid és hosszabb is hazánk fejlődésének komoly gátja lesz és a mintegy 40 évvel ezelőtt felvázolt Bibói-koncepció negatív jellemzőit fogja továbbra is erősíteni.

BIBLIOGRÁFIA

AGG 2008

AGG Zoltán: Még egyszer a területlehatárolási kérdésekről. In: *Comitatus*. Szerk. AGG Zoltán. Veszprém, XVI. évfolyam 4. szám, 30–48. 2008.

BELUSZKY 2001

BELUSZKY Pál: Magyarország térszerkezete és településhálózata. In: *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. Szerk. BELUSZKY Pál–KOVÁCS Zoltán–OLESSÁK Gergely. Budapest, Ceba, 2001. 26-55.

BIBÓ 1986

BIBÓ István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózatfejlesztési koncepció. In: *Válogatott tanulmányok*. Szerk. VIDA István. Budapest, Magvető, 1986, 143–294.

SZABÓ 2005

SZABÓ Pál: A NUTS rendszer ki- és átalakulása. In: *Comitatus*. Szerk. AGG Zoltán. Veszprém, XV. évfolyam 8–9. szám, 7–15.

HAJDÚ 2001

HAJDU Zoltán: A település-, településhálózat- és területfejlesztés hazai múltja. In: *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. Szerk. BELUSZKY Pál–KOVÁCS Zoltán–OLESSÁK Gergely. Budapest, Ceba, 2001. 18-26.

⁸ SZABÓ 2008